



Classe di Lettere e Filosofia
Corso di perfezionamento in
Culture e società dell'Europa contemporanea
XXXIV ciclo

Diritti in movimento.
Lavoratori migranti italiani in Europa e
protezione sociale
(1901-1951)

M-STO/04

Candidato
dr. Giulio FRANCISCI

Relatrice

Prof.ssa Ilaria Pavan

Indice

Sigle e abbreviazioni	3
Introduzione	5
1 Alle origini della tutela dei lavoratori migranti (1901-1914)	27
Premessa	27
Un nuovo tema in agenda, fra la fine del XIX e l'alba del XX secolo	34
Per un'istituzionalizzazione dell'azione di tutela dello Stato	46
Agli albori della «diplomazia sociale»	63
L'infortunio all'estero	77
La persistenza del regime differenziale per gli stranieri	94
Avanzamenti e stasi	107
Uno sguardo d'insieme	117
2 Grande guerra e primo dopoguerra	121
Premessa	121
La guerra come fattore di arretramento	126
La guerra come catalizzatore	134
Grande guerra e diritti	146
Scenari postbellici: progetti nazionali, Carte del lavoro, diplomazia	159
Gli insuccessi della «diplomazia sociale»	184
Crisi deflattiva, disoccupazione, lavoratori migranti italiani	193
Uno sguardo d'insieme	208
3 Fascismo e tutela dei lavoratori migranti nell'<i>entre-deux-</i> <i>guerres</i>	213
Premessa	213
Politica migratoria e «diplomazia sociale» nei primi anni del regime	221
Un nuovo paradigma - La svolta del 1926-1927	236
Tra strumenti unilaterali e nuove soluzioni diplomatiche	249
Crisi degli anni Trenta e migrazioni internazionali di lavoro	265
«Diplomazia sociale» multilaterale e fascismo negli anni Trenta . . .	276

La tutela degli italiani: fascismo e antifascismo a confronto	292
Uno sguardo d'insieme	308
4 Una nuova guerra, un nuovo dopoguerra: gli effetti per i lavoratori migranti (1940-1951)	311
Premessa	311
Seconda guerra mondiale, migrazioni, sicurezza sociale	319
<i>Welfare state</i> e politiche migratorie in Belgio, Francia e Svizzera	335
Politiche migratorie e sociali in Italia, tra guerra e dopoguerra	347
La ripresa della «diplomazia sociale»	369
Uno sguardo d'insieme	391
Epilogo	395
Fonti	413
Fondi archivistici	413
Fonti edite	416
Periodici	416
Bibliografia primaria	417
Bibliografia secondaria	424
Ringraziamenti	451

Sigle e abbreviazioni

- ABIT: Archives du Bureau international du travail
ABIT, Aiplt: Archives du Bureau international du travail, Fonds Association internationale pour la protection légale des travailleurs
Acli: Associazioni cristiane lavoratori italiani
AcS: Archivio centrale dello Stato
AcS, PCM: Archivio centrale dello Stato, Presidenza del Consiglio dei Ministri
Aiplt: Association internationale pour la protection légale des travailleurs
Asdmae: Archivio storico diplomatico del Ministero degli affari esteri
Asdmae, Cge: Archivio storico diplomatico del Ministero degli affari esteri, Fondo Commissariato generale dell'emigrazione
Asdmae, Rappresentanza: Archivio storico diplomatico del Ministero degli affari esteri, Fondo Rappresentanza italiana in Francia (1861-1950)
ASU: Archivio storico della Società Umanitaria
ASU, AP: Archivio storico della Società Umanitaria, Fondo Assistenza e Previdenza
Bit: Bureau international du travail
Cadn : Centre des archives diplomatiques de Nantes
Cadn, Ambassade: Centre des archives diplomatiques de Nantes, Fonds Ambassade Rome Qurinal 579PO/1;
Ceca : Comunità europea del carbone e dell'acciaio
Cee: Comunità economica europea
Cgdl: Confederazione generale del lavoro
Cge : Commissariato generale dell'emigrazione
Cgil : Confederazione generale italiana del lavoro
Cgt: Confédération générale du travail
Cnp : Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai
Cnas: Cassa nazionale per le assicurazioni sociali
Cnrv: Caisse nationale de retraites pour la vieillesse
Dc: Democrazia cristiana

Fnami : Fonds national d'assurance maladie-invalidité
Inam: Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie
Inca: Istituto nazionale confederale di assistenza
Inail: Istituto nazionale assicurazione per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro
Infail: Istituto nazionale fascista di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro
Infps: Istituto nazionale fascista della previdenza sociale
Inps: Istituto nazionale della previdenza sociale
Oil: Organizzazione internazionale del lavoro
Oni: Office national d'immigration
Onu: Organizzazione delle nazioni unite
PcdI: Partito comunista d'Italia
Pnf: Partito nazionale fascista
Psi: Partito socialista italiano
Rsi: Repubblica sociale italiana
Sdn: Società delle nazioni
UPI: Unione Popolare Italiana

Introduzione

Fin dalla comparsa, nel corso dell'età moderna, dei primi programmi assistenziali promossi dalle autorità pubbliche nei vari contesti europei, i sistemi di tutele sociali si sono configurati come sistemi chiusi¹. Nella letteratura non mancano i riferimenti al fatto che l'esistenza di una comunità chiaramente delimitata abbia costituito il presupposto della solidarietà²; spesso è stata evocata l'immagine del cerchio per simboleggiare la dinamica di inclusione/esclusione che caratterizza le diverse politiche sociali³. Tale immagine appare efficace per simboleggiare, graficamente, come la costruzione dei sistemi di tutele sociali si sia a lungo fondata su una logica di differenziazione, fondata sulla distinzione fra gli ammessi alla platea dei beneficiari delle prestazioni, coloro all'interno del cerchio, e tutti gli altri. Condizione professional-categoriale, genere, confessione religiosa, prova dei mezzi e appartenenza alla comunità, inizialmente locale in seguito nazionale – dunque lo status, o meno, di cittadino – sono stati alcuni dei criteri utilizzati nel corso del tempo per delimitare la platea degli ammessi alla fruizione delle prestazioni sociali.

La genesi del modello contemporaneo di Stato sociale - identificabile con l'introduzione, a partire dall'ultimo quarto del XIX secolo, delle assicurazioni sociali obbligatorie, ossia di un sistema di tutele destinate a tutelare i lavoratori e, in via mediata, le loro famiglie da una serie di rischi non eliminò del tutto la dinamica di inclusione/esclusione. L'interrelazione tra l'affermazio-

¹Sulla qualificazione dei *welfare states* nazionali come sistemi chiusi, caratterizzati dalla logica dei confini per distinguere i membri della comunità dagli altri, cfr. G.P. Freeman, *Migration and and the Political Economy of the Welfare State*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 485, May 1986, «From Foreign Workers to Settlers? Transnational Migration and the Emergence of New Minorities», pp.51-63. Sul diverso trattamento riservato ai non appartenenti alla comunità dai primi programmi assistenziali promossi dalle autorità pubbliche in Europa cfr., in particolare, i saggi su singoli studi di caso raccolti in S. King and A. Winter (a cura di), *Migration, Settlement and Belonging in Europe 1500-1930s - Comparative Perspectives*, New York-Oxford, Berghahn Books, 2013.

²Cfr. M. Ferrera, *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p.2.

³Cfr. L. Isidro, *L'étranger et la protection sociale*, Paris, Dalloz, 2017, p.3.

ne della previdenza sociale e un altro fenomeno cruciale nella storia europea di fine Ottocento-inizio Novecento, quale l'intensificazione delle migrazioni internazionali, rese evidente quanto fosse problematico, per chi lasciava il proprio paese per ragioni di lavoro, e per i propri congiunti, fruire pienamente di quei diritti sociali che le legislazioni nazionali riconoscevano ai lavoratori e ai loro familiari.

Ancor oggi in Europa, ossia nel primo contesto territoriale dove il rapporto problematico fra migrazioni internazionali e protezione sociale è diventato oggetto di dibattito, la possibilità per i migranti e le loro famiglie di fruire pienamente delle prestazioni sociali non è un dato scontato. Ad esempio in Italia - dove il trattamento riservato agli stranieri, specialmente nella sfera delle tutele assistenziali, costituisce oggetto di riflessione nella letteratura specialistica⁴ - solo nel 2022, in seguito alle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea depositate il 25 novembre 2020⁵, è stata garantita l'erogazione degli assegni familiari ai lavoratori extracomunitari anche in caso di residenza fuori dal territorio nazionale dei loro congiunti⁶. Inoltre, ancor oggi, a fronte della mancanza di accordi con i paesi di provenienza, numerosi lavoratori migranti devono attendere in Italia il raggiungimento del limite di vecchiaia per poter beneficiare dei contributi versati, vista anche l'eliminazione, sancita dalla legge 30 luglio 2002, n.189, della possibilità di chiederne il rimborso⁷.

Anche in virtù della centralità ricoperta dal fenomeno migratorio nell'agenda politica e nel dibattito pubblico, il rapporto fra migrazioni e protezione sociale in Europa ha attirato negli ultimi anni un crescente interesse da parte degli studiosi attivi nel campo delle scienze sociali⁸: un'attenzione particolare

⁴Cfr., ad esempio, S. Cassese, *I diritti sociali degli «altri» in Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, XV, 2015, n.4, pp.677-686; M. D. Ferrara, *Status degli stranieri e questioni di welfare tra diritti e inclusione sociale in Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, XVII, 2017, n.2, pp.265-292; C. Corsi, *Peripezie dell'accesso degli immigrati alle prestazioni sociali in C. Giorgi (a cura di), Welfare. Attualità e prospettive*, Roma, Carocci, 2022, pp.117-133; C. Buzzacchi, *I doveri degli stranieri e la sicurezza sociale dei cittadini in Diritto pubblico*, XXIX, 2023, n.1, pp.73-105.

⁵Cfr. <https://www.asgi.it/discriminazioni/la-corte-di-giustizia-ue-ripristina-luguaglianza-tra-famiglie-del-della-lavoratore-italiano-a-e-straniero-a/>.

⁶Cfr. Circolare Inps n.95 del 2 agosto 2022, firmata dal direttore generale Vincenzo Caridi, con oggetto «Assegno per il nucleo familiare. Nuove disposizioni per il riconoscimento del diritto alla prestazione familiare ai lavoratori cittadini di Paese extracomunitario, titolari del permesso di soggiorno di lungo periodo o di un permesso unico di soggiorno, per i familiari residenti in Paese terzo».

⁷Cfr. C. Buzzacchi, *I doveri, cit.*, pp.86-87.

⁸Cfr., ad esempio, C.-U. Schierup, P. Hansen, S. Castles, *Migration, Citizenship, and the European Welfare State: A European Dilemma*, Oxford, Oxford University Press, 2006; P. Hansen, S. B. Hager, *The Politics of European Citizenship: Deepening Contradictions*

è stata riservata al cosiddetto *welfare chauvinism* o *welfare state nationalism*⁹, ossia alla visione politica, promossa soprattutto dalle forze populiste di destra, che perora la restrizione delle prestazioni sociali, essenzialmente quelle finanziate dalla fiscalità generale, ai soli cittadini, a danno degli stranieri.

La dimensione dell'esclusione, totale o parziale, dei migranti e delle loro famiglie dal perimetro della solidarietà sociale non è stata finora presa sufficientemente in esame dalla storiografia, nonostante si tratti di una questione estremamente rilevante dalla prospettiva non solo degli studiosi della storia delle politiche sociali, ma anche di quelli della storia delle migrazioni internazionali e delle politiche di cittadinanza. Un tale tema di ricerca consente infatti di approfondire le politiche migratorie adottate dalle varie classi dirigenti, ampliando la prospettiva rispetto alla predominante focalizzazione sulle strategie di gestione dei flussi. Inoltre, permette di prendere in esame l'evoluzione della nozione di diritti sociali, verificando quel paradigma interpretativo che, sulla scorta della proposta interpretativa di Thomas Humphrey Marshall¹⁰, li vede come diritti legati strettamente allo status di cittadini.

Ad ogni modo, come ha evidenziato Beate Althammer, le migrazioni internazionali e le politiche sociali sono finora rimasti per lo più due campi di indagine separati e le relative storiografie si sono sviluppate prevalentemente in parallelo, così come altrettanto scarso, se non nullo, si è rivelato il dialogo con il filone di studi relativo alle politiche di cittadinanza. Per usare le

in Social Rights and Migration Policy, New York, Berghahn, 2010; E. Carmel, A. Cerami, T. Papadopoulos (a cura di), *Migration and welfare in the new Europe: social protection and the challenges of integration*, Bristol, Policy Press, 2012; J.-M. Laffeur, D. Vintila (a cura di), *Migration and Social Protection in Europe and Beyond*, Cham, Springer, 2020, 3 voll. Per una visione di sintesi sulla ricerca nell'ambito delle scienze sociali relativa al rapporto fra migrazioni e protezione sociale, con riferimento non solo al contesto europeo, cfr. G.P. Freeman e N. Mirilovic (a cura di), *Handbook on Migration and Social Policy*, Cheltenham, Edward Elgar, 2016; M.M.L. Crepaz (a cura di), *Handbook on Migration and Welfare*, Cheltenham, Edward Elgar, 2022.

⁹Sul *welfare chauvinism* cfr. J.G. Andersen, T. Bjørklund, *Structural Changes and New Cleavages: The Progress Parties in Denmark and Norway*, *Acta Sociologica*, XXXIII, 1990, n.3, pp. 195–217; M. Ketola, J. Nordensvard, *Reviewing the relationship between social policy and the contemporary populist radical right: welfare chauvinism, welfare nation state and social citizenship*, in *Journal of International and Comparative Social Policy*, XXXIV, 2018, n.3, «Social Policy and Populism: welfare chauvinism and identity politics in a Europe on the brink of Brexit», pp. 172–187; B. Greve, *Welfare, populism and welfare chauvinism*, Bristol, Policy Press, 2019; C.A. Larsen, *The institutional logic of giving migrants access to social benefits and services*, in *Journal of European Social Policy*, XXX, 2020, n.1, pp.48–62.

¹⁰Per la proposta interpretativa di Marshall, divenuta ormai un classico, cfr. T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class* in Id., *Citizenship and Social Class and other essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950, pp.1–85.

parole della studiosa tedesca, sono ancora rare indagini in profondità sull'interazione fra nascita degli Stati sociali nazionali e sviluppo delle migrazioni internazionali, e, di conseguenza, sulla concettualizzazione dei diritti sociali dei migranti¹¹.

Tuttavia, nella storiografia il tema della protezione sociale dei migranti e delle loro famiglie non è stato completamente trascurato, essendo stato oggetto tanto di brevi sintesi in termini generali quanto di contributi di carattere specifico.

Per quanto riguarda i tentativi finora compiuti di fornire una visione di sintesi della questione, a parer di chi scrive si sono rivelati insoddisfacenti, limitandosi a cenni generici inseriti in panoramiche di ampio respiro, dal punto di vista della periodizzazione e della scala geografica di analisi, su alcuni grandi temi, quali lo sviluppo delle migrazioni internazionali e delle risposte degli apparati statali a questo fenomeno, nonché l'evoluzione delle politiche di cittadinanza. Pur evidenziando la presenza di un nodo storiografico, riguardante il rapporto fra diritti sociali e migrazioni, questi tentativi di sintesi hanno infatti peccato di eccessiva generalizzazione, restituendo un quadro non problematizzato e non in grado di far emergere le varie sfaccettature della questione.

Ad esempio, nell'introduzione alla raccolta di saggi sull'evoluzione delle politiche migratorie in Europa e negli Stati Uniti fra la Rivoluzione francese e l'*entre-deux-guerres*, Andreas Fahrmeir, Olivier Faron e Patrick Weil hanno sostenuto che l'emersione dello Stato sociale avrebbe causato una nuova sorta di distinzione fra i cittadini, cui era riconosciuta la titolarità delle prestazioni, e gli stranieri, ai quali era invece negata. In base a questa lettura, la permanenza sul territorio di uno Stato di cui non si possedeva la cittadinanza si sarebbe tradotta nel mancato accesso ai diritti sociali¹².

Nella sua sintesi sulla storia delle migrazioni in Europa, tra il Settecento e la fine del XX secolo, per citare un altro esempio, Klaus J. Bade ha scritto che l'avvio della legislazione sociale condusse a «una più drastica separazione dei diritti dei cittadini del “proprio Stato” rispetto a quelli degli stranieri»¹³. Per quanto riguarda gli anni successivi al secondo conflitto mondiale, Ba-

¹¹Cfr. B. Althammer, *Connecting welfare-state history and migration history. An introduction* in B. Althammer (a cura di), *Citizenship, Migration and Social Rights. Historical Experiences from the 1870s to the 1970s*, London, Routledge, 2023, p.6.

¹²A. Fahrmeir, O. Faron, P. Weil, *Introduction*, in A. Fahrmeier, O. Faron e P. Weil (a cura di), *Migration Control in the North Atlantic World: The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Interwar-Period*, New York, Berghahn Books, 2003, p.6.

¹³K.J. Bade, *L'Europa in movimento – Le migrazioni dal Settecento a oggi* (2000), Roma-Bari, Laterza, 2001, pp.226-227.

de ha fatto genericamente riferimento solo all'«ammissione territorialmente differenziata dei lavoratori stranieri alle prestazioni assicurative dello Stato sociale»¹⁴.

Infine, per portare un ultimo esempio, nella sua recente sintesi sull'evoluzione delle politiche di cittadinanza in sei paesi europei tra il 1900 e il 2020, Dieter Gosewinkel ha sostenuto che, pur essendo in principio riconosciuto agli stranieri lo stesso status dei cittadini nel campo delle assicurazioni sociali, nel corso dell'*entre-deux-guerres*, in continuità con una dinamica già prima della Grande guerra vi sarebbe stata una politicizzazione dei diritti degli stranieri: in base alla sua lettura, la discriminazione non sarebbe stata sistematica, ma l'eguaglianza di trattamento nel campo della fruizione delle prestazioni sociali avrebbe costituito un'eccezione¹⁵. In tutti e tre i casi citati le asserzioni non sono sostenute da adeguati rimandi a disposizioni legislative (ad eccezione del passaggio estratto dal volume di Gosewinkel, nel quale tuttavia il riferimento è essenzialmente alle sole normative in materia di assicurazione contro la disoccupazione) o a prassi gestionali né a studi specifici. Inoltre, non è chiarito se sono prese in considerazione solo le tutele assistenziali, solo quelle previdenziali, o entrambe. In generale, infine, emerge un quadro eccessivamente semplicistico, visto che viene presentata, come se fosse una regola generale, l'esclusione degli stranieri dall'accesso alle prestazioni sociali. La concreta realtà storica invece mostra come il trattamento riservato a coloro che non appartenevano alla comunità nazionale era differente a seconda del contesto nazionale e non sempre coincideva con una discriminazione diretta.

In particolare, per quanto riguardava le prestazioni sociali rivolte esplicitamente ai lavoratori, il possesso della cittadinanza si configurava solo di rado come un requisito indispensabile per avere accesso alle tutele sociali. Altri requisiti richiesti dalle normative ai fini dell'erogazione delle prestazioni nella loro interezza, come la residenza continuativa nel territorio nazionale o, nel caso dell'assicurazione contro la vecchiaia, la continuità contributiva, davano luogo alla possibilità che, più o meno indirettamente, i diritti sociali dei lavoratori migranti e dei loro familiari non fossero pienamente garantiti. Infatti, anche nei casi in cui erano applicabili a tutti gli assicurati, a prescindere dal luogo di origine, questi requisiti si rivelavano infatti potenzialmente più problematici per i lavoratori stranieri e non trasferitisi stabilmente con la famiglia, mal sposandosi con la natura intrinseca del lavoro migrante, caratterizzato dalla segmentazione della vita lavorativa in virtù della temporaneità della presenza su uno specifico territorio.

¹⁴ *Ivi*, p.344.

¹⁵ D. Gosewinkel, *Struggles for Belonging. Citizenship in Europe 1900-2020*, Oxford, Oxford University Press, 2021, p.152.

Lungi dal costituire solo aspetti tecnici, gli ostacoli che si frapponivano sulla strada di queste persone richiedevano una precisa volontà politica per essere superati. Si trattava di assicurare quella che è attualmente definita, in gergo tecnico, la «portabilità» delle prestazioni sociali¹⁶, ossia garantire che i lavoratori, oltre che i suoi familiari, *portassero* con loro, ovunque vivessero, i diritti acquisiti (ad esempio l'indennità di infortunio o la pensione di vecchiaia) e quelli in corso di acquisizione (come i periodi contributivi già effettuati in uno o più paesi, affinché potessero essere sommati a quelli in procinto di essere svolti e potessero così concorrere al raggiungimento dei requisiti temporali necessari per la maturazione del diritto alla prestazione). A tal fine iniziarono a essere intavolate, a partire dall'inizio del Novecento, trattative diplomatiche che, in alcuni casi, furono coronate dalla sottoscrizione di trattati internazionali.

Tali negoziati e accordi sono stati oggetto di particolare interesse per gli studiosi che hanno redatto i pochi contributi finora disponibili specificamente dedicati alla questione della protezione sociale dei migranti. Oltre che alle scelte compiute dalle classi dirigenti all'interno dei singoli paesi, infatti, questi studi hanno prestato attenzione alle relazioni bilaterali intergovernative in materia di migrazione e tutele sociali. Anche in virtù di una questione di disponibilità di fonti, è stata l'impronta storico-istituzionale a connotare finora il disegno di ricerca di questo filone storiografico che, seppur ridotto, ha già avuto modo di produrre vari studi di caso.

Prendendo le mosse dalle Poor Laws varate nell'Inghilterra di età moderna per arrivare fino al Welfare State britannico della seconda metà del Novecento, David Feldman ha offerto una panoramica di lungo periodo sul trattamento riservato agli stranieri dalle classi dirigenti, locali e nazionali, in relazione all'accesso alle varie forme di tutele sociali introdotte nel paese nel corso dei secoli¹⁷. Gérald e Silvia Arlettaz hanno affrontato invece il caso svizzero, facendo anche riferimento alle trattative diplomatiche con le autorità italiane relative anche al trattamento da riservare a chi proveniva dalla penisola in caso di infortunio sul lavoro¹⁸.

¹⁶Sul concetto di portabilità cfr. N. Taha, M. Messkoub, K.A.Siegmann, *How Portable is Social Security for Migrant Workers? A Review of the Literature* in *International Social Security Review*, LXVIII, 2015, n.1, pp. 95–118; R. Holzmann, *The Portability of Social Benefits across Borders*, in *IZA World of Labor*, 2018, 452, pp. 1–12; R. Holzmann, J. Wels, *The cross-border portability of social security benefits: Status and progress?* in *International Social Security Review*, LXXIII, 2020, n.1, pp. 65–97.

¹⁷D. Feldman, *Migrants, Immigrants and Welfare from the Old Poor Law to the Welfare State* in *Transactions of the Royal Historical Society*, 2003, vol.13, pp.79- 104.

¹⁸G. Arlettaz, S. Arlettaz, *L'État social et la politique suisse d'immigration et d'intégration (1918-1931): la situation des Italiens* in H.-J. Gilomen, S. Guex, B. Studer (a cura di), *De l'assistance à l'assurance sociale. Ruptures et continuités du Moyen Age au XXe*

Il caso francese durante l'*entre-deux-guerres* è stato al centro della ricerca di Mary Dewhurst Lewis che, nell'ambito di uno studio di storia comparata centrato sulle realtà di Lione e Marsiglia, si è interrogata sull'orientamento delle classi dirigenti locali e nazionali in materia di diritti degli stranieri¹⁹. In particolare, la storica statunitense ha preso in esame le scelte politiche, tanto in sede normativa quanto nella concreta applicazione, relative all'autorizzazione al soggiorno sul suolo francese e all'ammissione alla fruizione delle tutele assistenziali e dei sussidi di disoccupazione, mostrando anche gli effetti che, in questi due ambiti, ebbero i trattati bilaterali sottoscritti.

Un'altra storica anglosassone, Julia Moses, ha invece offerto un quadro del trattamento riservato ai non cittadini, in patria e nelle colonie, in virtù delle regolamentazioni dell'assicurazione contro gli infortuni vigenti nei primi decenni del Novecento nel Regno Unito, in Germania e in Italia, facendo anche riferimento ai trattati bilaterali negoziati e sottoscritti in materia²⁰.

Paul-André Rosental ha affrontato il tema in una prospettiva di lungo periodo, facendo particolare riferimento al contesto francese e, per l'*entre-deux-guerres*, agli accordi che disciplinarono l'afflusso di cittadini cecoslovacchi e il loro accesso alle tutele sociali²¹. Anche il contributo scritto in collaborazione con Caroline Douki, focalizzato sui primi quattro decenni del XX secolo, si è soffermato sugli effetti degli accordi diplomatici negoziati dalle autorità francesi con le omologhe di altri paesi europei prendendo in esame, come riferimenti empirici, i migranti italiani e cecoslovacchi, ma l'attenzione alla dimensione della protezione sociale è stata limitata²².

Dagli studi finora citati si differenzia in parte quello di Marcel Hoogenboom apparso sull'*International Review of Social History*, che ha dato conto della rete di accordi fra i sindacati olandesi e gli omologhi di altri paesi europei per ammettere reciprocamente i propri aderenti, trasferitisi a lavorare in

siècle, Zurich, Chronos, 2002, pp.357- 371; S. Arlettaz, G. Arlettaz, *L'état social national et le problème de l'intégration des étrangers 1890-1925* in *Études et Sources*, n.31, 2005, pp. 191-217.

¹⁹M. Dewhurst Lewis, *The Boundaries of the Republic: Migrant Rights and the Limits of Universalism in France 1918-1940*, Stanford CA, Stanford University Press, 2007.

²⁰J. Moses, *Foreign Workers and the Emergence of Minimum International Standards for the Compensation of Workplace Accidents 1880-1914* in *Journal of Modern European History*, VII, 2009, n.2, «Health and Safety at Work. A Transnational History», pp. 219-239.

²¹P.-A. Rosental, *Migrations, souveraineté, droits sociaux – Protéger et expulser les étrangers en Europe du XIXème siècle à nos jours* in *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, LXVI, 2011, n.2, pp.335-373.

²²C. Douki-P.-A. Rosental, *Dosages et contournements des droits des migrants dans un espace international. France, Italie, Tchécoslovaquie, 1900-1940* in J.-P. Zúñiga (a cura di), *Pratiques du transnational. Terrains, preuves, limites*, Paris, Bibliothèque du Centre de Recherches Historiques, 2011, pp. 21-35.

altro paese rispetto a quello di origine, alla cassa mutua sindacale di assicurazione contro il rischio di disoccupazione²³. Hoogenboom evidenzia il ruolo di queste «alleanze transnazionali» operative fino alla statalizzazione del settore di politica sociale costituito dalla tutela assicurativa dei disoccupati.

L'ultimo studio che può essere citato in questa rassegna è il volume di Stefan Stegner sui rapporti polacco-tedeschi in materia di assicurazioni sociali dall'indomani della Grande guerra alla conclusione del secondo conflitto mondiale²⁴. Si tratta dell'unica monografia finora disponibile sui temi della protezione sociale dei migranti e dei loro familiari, nonché delle relazioni diplomatiche rivolte a tal fine. Il volume ha ricostruito con grande acribia archivistica un caso studio fino a quel momento poco approfondito²⁵ per valutare, in una prospettiva di storia del diritto, se e quanto si sia affermata una nozione ampia di diritti sociali, completamente slegata da considerazioni di natura politica e socio-economica e quindi pienamente inclusiva.

Concentrati essenzialmente sul contesto europeo, questi pochi studi hanno avviato un filone di studi, enucleando alcuni punti da tenere presenti nell'ulteriore sviluppo della ricerca in questo ambito.

La rassegna di Feldman e la ricostruzione di Dewhurst Lewis, ad esempio, hanno evidenziato l'opportunità di analizzare gli orientamenti politici in materia di riconoscimento dei diritti dei migranti non solo a livello centrale ma anche in periferia, per valutare, specialmente nei casi di cogestione o totale gestione da parte delle autorità locali dei programmi sociali, se vi sia stata comunanza o difformità di vedute.

Inoltre, il volume di Dewhurst Lewis, come anche gli studi di Julia Moses e Paul-André Rosental hanno enfatizzato il ruolo dei trattati bilaterali come strumento delle politiche migratorie nazionali, tanto delle classi dirigenti dei paesi di immigrazione quanto di quelle dei paesi di emigrazione. In altri

²³M. Hoogenboom, *Transnational Unemployment Insurance: The Inclusion and Exclusion of Foreign Workers in Labour Unions' Unemployment Insurance Funds in the Netherlands (c.1900-1940)* in *International Review of Social History*, LVIII, 2013, n.2, pp. 247-284.

²⁴S. Stegner, *Zwischen Souveränität und Ökonomie - Zugehörigkeitskonstruktionen durch die Sozialversicherung im deutsch-polnischen Verhältnis 1918-1945*, Baden-Baden, Nomos, 2018.

²⁵L'unico studio specificamente dedicato ai rapporti bilaterali in materia di migrazione e protezione sociale fra le autorità polacche e quelle tedesche nell'*entre-deux-guerres* è M. Radomska, *The political origins of the social protection of Polish migrant workers in the German interwar labor market* in *Annales de démographie historique*, n.124, 2012/2, pp.105-140. In seguito alla pubblicazione del volume di Stegner cenni a questi rapporti diplomatici, oltre che a quelli fra le autorità polacche e quelle francesi e belghe, sono stati inseriti anche in un altro saggio. Cfr. A.Jarosz-Nojszewska, *Pension Rights of Polish Emigrants and Re-Emigrants in the Second Polish Republic*, in *Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i praktyka*, CXLV, 2020, n. 2, pp. 45-66.

termini, hanno sottolineato che la negoziazione e la sottoscrizione di trattati bilaterali in materia di migrazione e protezione sociale potevano acquisire, per le autorità dei paesi di immigrazione, la funzione di strumenti di attrazione di manodopera, garantendo la fruizione di tutele, e, per le classi dirigenti dei paesi di emigrazione, la valenza di disincentivo alla naturalizzazione, eliminando uno dei fattori, quale l'accesso alle tutele, che poteva spingere i connazionali all'estero a optare per l'abbandono della propria cittadinanza e la richiesta di quella del nuovo paese.

Sulla linea interpretativa che ha sottolineato il ruolo dei trattati bilaterali come strumento della più ampia politica migratoria si è posto anche Stefan Stegner che ha chiaramente evidenziato, inoltre, anche la loro valenza di facilitatori della «transnazionalizzazione» dei diritti sociali. Tuttavia, secondo la sua analisi, tale fenomeno non può essere letto come l'affermazione di un'idea universale di diritto sociale, ma come il risultato di motivazioni politiche storicamente contingenti: mere considerazioni di natura socio-economica, quale il bisogno di attrarre manodopera, più che il riconoscimento del principio della titolarità di diritti, a prescindere dalla provenienza geografica e dal suo luogo di residenza, avrebbero determinato gli sviluppi nella direzione della personalizzazione e della deterritorializzazione dei diritti sociali.

Lo scarso sviluppo di questo filone di studi non ha ancora permesso di giungere a sintesi, sia dal punto di vista cronologico sia dal punto di vista territoriale, sulla questione della protezione sociale dei lavoratori migranti. Oltre che con l'aggiunta di altri studi di caso, la limitata storiografia su questo tema andrebbe innervata, a parere di chi scrive, anche dal punto di vista contenutistico. In primo luogo, nei casi in cui l'attenzione è stata rivolta alle tutele sociali la cui titolarità era legata all'esistenza pregressa, o in atto, di un rapporto di lavoro (quali ad esempio le assicurazioni sociali) non è stato adeguatamente preso in esame se per i lavoratori migranti vi siano stati orientamenti più restrittivi per l'accesso alle prestazioni non contributive. In altri termini, non è stato sufficientemente indagato se, rispetto ai trattamenti finanziati dai versamenti di lavoratori e datori di lavoro, nel caso di quelli erogati ricorrendo alle casse pubbliche siano state previste condizioni di ammissione più stringenti nei confronti degli stranieri. L'opportunità dell'indagine appare fondata, dal momento che soprattutto nel campo delle tutele di natura assistenziale rivolte esclusivamente ai lavoratori erano previste integrazioni, o intere prestazioni, finanziate dallo Stato, e quindi più soggette a potenziali *chiusure* nazionalistiche.

Al tempo stesso, tale indagine è utile anche in funzione di un allargamento cronologico del campo di analisi, che costituisce il secondo profilo sotto il quale appare necessario innervare la storiografia su questi temi. Infatti, come si evince dalla rassegna proposta, gli studi si sono finora concentrati

sui primi decenni del modello contemporaneo di Stato sociale, segnato dalla prevalenza delle assicurazioni sociali come programmi di riferimento. Non sono disponibili studi che abbiano specificamente riflettuto sul nodo dei diritti sociali dei lavoratori migranti e delle loro famiglie negli anni in cui il modello delle assicurazioni sociali lasciò spazio a quello della sicurezza sociale, che almeno teoricamente segnava una discontinuità, indicando la direzione della maggiore inclusività per quanto riguardava la platea dei beneficiari, di una più rilevante partecipazione finanziaria dello Stato e, conseguentemente, di una riduzione dell'importanza dell'impianto assicurativo a favore di un sistema redistributivo. In questo quadro, nel quale figurava anche la tendenza, almeno in principio, a superare le distinzioni fra la sfera assistenziale e quella previdenziale, le prestazioni non contributive acquisirono ancor più rilevanza e, di conseguenza, assume ancor più significato un'indagine sugli orientamenti relativi all'accesso a queste forme di tutela da parte dei migranti e delle loro famiglie.

Infine, l'ancora limitata storiografia sul problematico rapporto fra migrazioni internazionali e protezione sociale dovrebbe essere sviluppata anche attraverso un ampliamento di prospettive. Finora, come si è ricordato, gli studi hanno privilegiato le dimensioni nazionale e bilaterale di analisi. Seguendo le indicazioni metodologiche emerse in letteratura relative all'opportunità di analizzare la dimensione transnazionale²⁶, e di concettualizzare i migranti come vettori di transnazionalità²⁷, questo ampliamento di prospettiva può contribuire ad aumentare le conoscenze sulla complessa storia del rapporto fra migrazioni internazionali e riconoscimento dei diritti sociali. A tal fine può essere d'aiuto una focalizzazione sull'attività degli organi dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil), l'agenzia specializzata della Società delle nazioni (Sdn) fondata nel 1919 e tutt'oggi attiva come una delle istituzioni partecipi del cosiddetto sistema dell'Organizzazione delle nazioni unite (Onu). Nonostante l'ormai ricca produzione storiografica sull'Oil²⁸, le attività dei suoi organi in materia migratoria in generale²⁹, e di protezione sociale

²⁶C. Douki, D.Feldman, P.-A.Rosental, *Pour une histoire relationnelle du ministère du Travail en France, en Italie et au Royaume-Uni dans l'entre-deux-guerres: le transnational, le bilatéral et l'interministériel en matière de politique migratoire* in A. Chatriot, O. Join-Lambert, V. Viet (a cura di), *Les politiques du Travail (1906-2006). Acteurs, institutions, réseaux*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2006, pp. 143-159.

²⁷C. Conrad, *Social Policy after the Transnational Turn* in P. Kettunen e K. Petersen (a cura di), *Beyond Welfare State Models. Transnational Historical Perspective on Social Policy*, Cheltenham- Northampton, Edward Elgar, 2011, p.228.

²⁸Per una recente rassegna cfr. S. Gallo, *A proposito di storia dell'Organizzazione internazionale del lavoro*, in *Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e del '900*, XXIV, 2021, n.2, pp. 347-357.

²⁹L'assenza di attenzione, in sede storiografica, sulle attività dell'Oil in relazione al

dei migranti in particolare, non è stata ancora sufficientemente approfondita. Sul tema infatti sono disponibili solo una generica panoramica di Paul-André Rosental sull'opera del segretariato permanente, il Bureau international du travail (Bit)³⁰, e un cenno di Sandrine Kott al ruolo del Bit nella promozione della cosiddetta «diplomazia sociale»³¹, espressione che sarà usata anche in queste pagine per designare i negoziati e i loro eventuali esiti, ossia le convenzioni in materia di migrazione e protezione sociale.

La tesi vuole fornire un contributo all'ampliamento delle conoscenze sul rapporto problematico fra migrazioni internazionali di lavoro e protezione sociale, prendendo in esame il trattamento riservato ai lavoratori migranti italiani che si recarono nei paesi dell'Europa centro-occidentale, nonché alle loro famiglie, fra i primi anni del Novecento e l'avvio del processo di integrazione europea. Inoltre, all'analisi di questo studio di caso si intreccia il riferimento a una dimensione più ampia, ossia all'attività, all'inizio del XX secolo, della rete transnazionale di riformatori sociali e, dal 1919, ai lavori degli organi dell'Oil in materia di protezione sociale dei lavoratori migranti e delle loro famiglie. In particolare, a costituire oggetto di interesse è stata la possibilità, non solo formale ma anche sostanziale, di accedere a quelle tutele la cui titolarità era espressamente riservata alla popolazione lavoratrice, a prescindere dalla forma concreta assunta nei vari paesi. In altri termini, è presa in esame l'effettiva rimozione o meno di quegli ostacoli posti dalle regolamentazioni nazionali, quali il requisito della residenza continuativa o della continuità contributiva, che non *de iure* ma *de facto* si traducevano spesso nel venir meno, per i lavoratori migranti e le loro famiglie, della possibilità di fruire delle prestazioni cui, teoricamente, potevano accedere al pari degli omologhi autoctoni, dal momento che formalmente la titolarità era riconosciuta a quanti svolgevano un mestiere o erano parenti di chi lo svolgeva.

Nella tesi sono dunque presi in considerazione essenzialmente le assicurazioni sociali obbligatorie, le assicurazioni facoltative sussidiate dallo Stato e gli assegni familiari, vista la scelta di prestare attenzione alla sola sfera

tema delle migrazioni internazionali di lavoro è stata evidenziata anche dall'autore della più recente sintesi sulla storia dell'Organizzazione. Cfr. D. Maul, *The International Labour Organization. 100 Years of Global Social Policy*, Berlin, De Gruyter Oldenbourg, 2019, p.11, n. 21.

³⁰P.-A. Rosental, *Géopolitique et État-providence – Le BIT e la politique mondiale des migrations dans l'entre deux-guerres* in *Annales. Histoire, Sciences sociales*, LXI, 2006, n.1, pp. 99-134.

³¹Cfr. S. Kott, *Constructing a European Social Model: The Fight for Social Insurance in the Interwar Period* in J. Van Daele, M. Rodriguez-Garcia e M. van der Linden (a cura di), *ILO Histories: Essays on the International Labour Organization and its Impact on the World in the Twentieth Century*, Bern, Peter Lang, 2010, pp.173-195.

latamente definibile previdenziale, non comprendendo quindi nell'analisi le tutele di carattere assistenziale previste a beneficio della popolazione indigente. I regimi previsti in materia di prestazioni basate sulla previa contribuzione e quelli relativi, invece, alle prestazioni non contributive sono stati accuratamente evidenziati, per valutare se e quanto il differente sistema di finanziamento abbia inciso sull'ampiezza della platea dei beneficiari.

Complessivamente, la tesi fornisce un quadro di sintesi - per quanto delimitato, dal punto di vista territoriale, all'Europa centro-occidentale e, dal punto di vista temporale, al periodo compreso fra l'inizio del Novecento e l'avvio del processo di integrazione europea - sui diritti sociali che i lavoratori migranti italiani e le loro famiglie potevano vantare, in virtù tanto delle legislazioni nazionali quanto delle regolamentazioni di carattere internazionale, quali le convenzioni bilaterali e multilaterali che costituirono il frutto di quella che viene definita in queste pagine «diplomazia sociale». Il riferimento all'attività degli organi dell'Oil permette in ogni caso di ragionare anche in un quadro più ampio, evidenziando linee di tendenza più propriamente transnazionali.

Con il termine generico «lavoratori» si è voluto intendere, nell'arco della trattazione, tutti coloro che svolsero un'attività salariata, nei vari settori produttivi, nel quadro di un regolare rapporto di lavoro. Visto il taglio della ricerca non si è reso necessario specificare, tranne che in alcuni casi, la tipologia di mestiere svolto: fin dagli albori della previdenza sociale obbligatoria, infatti, la legge e non il contratto di lavoro ha costituito la fonte alla quale far riferimento per determinare la titolarità del diritto alle prestazioni e le condizioni per la loro erogazione. Quando, come ad esempio nel caso dei minatori in alcuni paesi, era previsto un regime specifico di tutela, sono stati precisati i differenti trattamenti a seconda dei profili occupazionali.

Il lemma «migranti» è stato preferito alla parola «emigranti», solitamente più adoperata negli studi italiani, nonché al termine «immigrati», che avrebbe potuto essere adottato assumendo la prospettiva di osservazione delle società di arrivo, per evidenziare il carattere dinamico, e non statico, dell'esperienza migratoria³². Infatti, specialmente nel caso dei flussi diretti verso altri paesi

³²L'uso del termine con questa accezione trova fondamento nella letteratura. Nel suo studio sul caso dei Paesi Bassi, ad esempio, Jan Lucassen ha usato l'espressione «migrant labourers» per designare i migranti stagionali o comunque per un determinato periodo di tempo all'anno, il sintagma «labour migrants» per indicare i migranti temporanei per un anno o più e, infine, le parole «immigrants/emigrants» per qualificare coloro che sceglievano la via dell'insediamento permanente. Cfr. J. Lucassen, *The Netherlands, the Dutch and Long-Distance Migration in the Late Sixteenth to Early Nineteenth Centuries*, in N. Canny (a cura di), *Europeans on the Move: Studies on European Migration, 1500-1800*, Oxford, Clarendon Press, 1994, pp.153-191. Anche Mary Dewhurst Lewis, nell'ambito della sua analisi sui diritti dei migranti e i limiti dell'universalismo nella Francia dell'*entre-deux-*

europei, la mobilità aveva frequentemente carattere temporaneo: l'espatrio si configurava non di rado come un'esperienza ripetuta più volte nell'arco della vita lavorativa, così come il trasferimento in un determinato paese poteva costituire solo un passaggio prima del proseguimento dell'esperienza migratoria in un altro contesto.

Oltre all'esercizio della propria attività al di fuori dei confini nazionali, un altro tratto distintivo dei lavoratori di cui si occupa la tesi era il possesso della cittadinanza italiana. La scelta di focalizzarsi proprio sui lavoratori migranti italiani si spiega con l'assoluta, nonché costante nel tempo, rilevanza dei lavoratori migranti italiani fra la manodopera straniera attiva nei vari paesi dell'Europa centro-occidentale: altri gruppi nazionali che ebbero un'incidenza particolarmente significativa, come i belgi in Francia o i polacchi, dopo la Grande guerra, nella stessa Francia e nel Belgio, svolsero un ruolo di protagonisti dei flussi migratori solo per limitate stagioni temporali nell'arco della lunga periodizzazione presa in esame in questa sede.

Inoltre, un altro motivo alla base della scelta di focalizzarsi sui lavoratori migranti italiani è il ruolo di avanguardia giocato dallo Stato italiano nel campo della protezione sociale di chi espatriava. Si trattò di un ruolo che continuò negli anni e nelle diverse stagioni politiche. Ciò nonostante, a tutt'oggi manca una ricostruzione complessiva delle iniziative diplomatiche delle autorità italiane nel campo della tutela previdenziale dei lavoratori migranti, ad eccezione delle due brevi panoramiche tracciate da Luciano Tosi³³. La storiografia sull'emigrazione italiana in Europa nel Novecento non ha infatti ancora approfondito la questione al centro di queste pagine³⁴; analoga mancanza di interesse verso questi temi si è avuta anche da parte degli studi sulla storia delle politiche sociali italiane, focalizzati sulla dimensione interna, cioè

guerres, ha affermato di usare il termine «migrant» per definire il lavoratore straniero che rientrasse nel paradigma del «guest-worker», ossia un modello di emigrazione temporanea basata su una residenza di breve durata fissata dal contratto di lavoro. Cfr. M. Dewhurst Lewis, *The Boundaries*, cit.

³³L. Tosi, *Italy and International Agreements on Emigration and Immigration in The World in my Hand – Italian Emigration in the World 1860/1960*, Roma, Centro Studi Emigrazione, 1997, pp.26-33; Id., *La tutela internazionale dell'emigrazione* in P. Bevilacqua, A. De Clementi, E. Franzina (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana*, vol. II - *Arrivi*, Roma, Donzelli, 2002, pp.439-456.

³⁴Alla questione nei suoi termini generali, tralasciando i brevi saggi di Tosi e i riferimenti nei saggi dedicati specificamente all'emigrazione in un determinato contesto nazionale, sono stati riservati solo cenni nelle principali opere di sintesi sulla storia dell'emigrazione italiana dopo l'Unità. Cfr., ad esempio, Z. Ciuffoletti, M. Degl'Innocenti, *L'emigrazione nella storia d'Italia, 1868-1975: storia e documenti*, Firenze, Vallecchi, 1978; E. Sori, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla Seconda guerra mondiale*, Bologna, Il Mulino, 1979; M. Colucci, S. Gallo, *L'emigrazione italiana: storia e documenti*, Brescia, Morcelliana, 2015.

sull'introduzione di tutele per chi viveva in Italia³⁵, e da quelli dedicati alla storia delle politiche di cittadinanza³⁶. La tesi ambisce a colmare questo vuoto.

La delimitazione spaziale all'Europa centro-occidentale è dovuta al fatto che nell'arco del periodo considerato proprio quest'area, oltre ad essere attraversata da consistenti flussi migratori e ad ospitare le prime esperienze di creazione del modello contemporaneo di Stato sociale, fu lo scenario in cui per la prima volta il problematico rapporto fra mobilità per lavoro e protezione sociale divenne oggetto di dibattiti e di interventi diplomatici e legislativi.

Per valutare lo sviluppo di questi dibattiti e di questi interventi è stata scelta una periodizzazione sufficientemente ampia, i cui due estremi sono costituiti dal 1901, il *terminus a quo* e dal 1951, il *terminus ad quem*. Al di là del carattere in parte arbitrario che inevitabilmente assume l'imposizione di rigide periodizzazioni allo studio di fenomeni storici, queste due date sono sembrate particolarmente adeguate a delimitare il lasso temporale di indagine.

Il 1901 è stato scelto perché in quell'anno la problematicità del rapporto fra migrazioni internazionali di lavoro e protezione sociale iniziò a divenire oggetto di attenzione anche a livello sovranazionale, in particolare nell'ambito delle discussioni che animarono il primo circolo transnazionale dei riformatori sociali. Questa variegata galassia era composta da alti funzionari statali, politici e accademici (giuristi in particolare) che, pur nella varietà degli orientamenti politico-culturali di riferimento connotanti il loro orizzonte concettuale, condividevano la necessità di promuovere a livello internaziona-

³⁵Si tratta di una caratteristica comune anche agli studi sulla storia di altri Stati sociali nazionali, concentratisi essenzialmente sulle ineguaglianze all'interno della popolazione nazionale, in termini di classe e più recentemente genere. Cfr. B. Althammer, *Connecting, cit.*, p.4. In ogni caso, nella più recente opera di sintesi sulla storia dello Stato sociale italiano è stato evidenziato, per i primi anni di legiferazione sui temi previdenziali, il carattere liberale nei confronti degli stranieri della legislazione sociale italiana, mettendolo in relazione con l'interesse, per un paese di emigrazione, a ottenere la reciprocità di trattamento. Cfr. C. Giorgi, I. Pavan, *Storia dello Stato sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2021, p.60.

³⁶La questione è stata tralasciata nei principali studi sull'evoluzione delle politiche di cittadinanza in Italia, che si sono concentrati per lo più sulla produzione legislativa in materia di riconoscimento dello status di cittadino, più che sulle concrete garanzie associate a questo status, non solo all'interno ma anche all'esterno del paese. Cfr. L. Bussotti, *La cittadinanza degli italiani. Analisi storica e critica sociologica di una questione irrisolta*, Milano, Franco Angeli, 2002; G. Tintori, *Cittadinanza e politiche di emigrazione nell'Italia liberale e fascista. Un approfondimento storico* in G. Zincone (a cura di), *Familismo legale. Come (non) diventare cittadini italiani*, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp.52-106; S. Donati, *Political History of National Citizenship and Identity in Italy 1861-1950*, Stanford, Stanford University Press, 2013.

le la diffusione di risposte comuni alla cosiddetta questione sociale. Anche l'eliminazione delle disparità di trattamento fra cittadini e stranieri, nonché la rimozione degli ostacoli di natura territorialistica che impedivano la piena fruizione delle prestazioni, figurarono fra gli standard comuni promossi.

Il 1951, invece, è stato scelto perché in quell'anno, con la firma del Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca), emerse una nuova prospettiva, oltre a quelle ormai tradizionali rappresentate dal bilateralismo e dal multilateralismo, che diede inizio a una nuova stagione: il cosiddetto multilateralismo regionale, ossia la conclusione di accordi diplomatici fra più paesi europei, legati alla prossimità geografica e da comuni interessi economici, per coordinare l'applicazione delle legislazioni sociali, garantendo ai lavoratori migranti la piena fruizione delle tutele sociali. Negli anni successivi, per i lavoratori migranti italiani diretti nei paesi dell'Europa centro-occidentale aderenti alla Ceca e poi alla Comunità economica europea (Cee), ossia la gran parte di coloro che espatriavano verso mete continentali, nonché per le loro famiglie, sia che li seguissero sia che restassero in Italia, il multilateralismo regionale espresso nei Regolamenti comunitari costituì la principale fonte di garanzia della possibilità di fruire delle tutele.

L'ampia periodizzazione scelta consente di evidenziare quale sia stato l'orientamento politico-culturale prevalente in materia di diritti sociali dei lavoratori migranti - tanto nei paesi europei di destinazione dei flussi italiani quanto, grazie alla prospettiva offerta dai circoli sovranazionali di riformatori sociali e dai lavori degli organi dell'Oil, su scala più ampia - in un lasso temporale segnato dall'esistenza di due paradigmi generali di riferimento nell'ambito delle politiche sociali. Fino alla Seconda guerra mondiale, infatti, il modello prevalente fu quello delle assicurazioni sociali obbligatorie, comparse alla fine dell'Ottocento, che nei primi decenni del Novecento si diffusero e affermarono in Europa come fondamenta dei nascenti sistemi di protezione sociale volti alla tutela dei lavoratori. Dal secondo conflitto mondiale in poi, invece, emerse il nuovo paradigma della sicurezza sociale che, pur nell'indeterminatezza concettuale che lo caratterizzò, segnava in ogni caso un allargamento di prospettive rispetto alla pura logica assicurativa e al legame fra status occupazionale e titolarità di diritti, andando nella direzione del principio di redistribuzione e di una maggiore inclusività.

Inoltre, la periodizzazione scelta consente anche di prendere in considerazione alcuni frangenti particolarmente significativi, sia nell'ambito della storia generale sia nel quadro della specifica vicenda presa in esame dalla tesi, quali le due guerre mondiali e le crisi economiche dei primi anni Venti e degli anni Trenta. In particolare, l'analisi degli snodi rappresentati dai due conflitti mondiali consente di testare la validità dell'ipotesi di ricerca *warfare-*

*welfare*³⁷, sempre più adottata dalla storiografia sulle politiche sociali, anche nel campo della tutela dei lavoratori migranti e delle loro famiglie: in altri termini, la tesi evidenzia se e come le due guerre mondiali possano essere considerate un momento di accelerazione nel processo di riconoscimento dei diritti sociali, a prescindere dai requisiti di cittadinanza, residenza e continuità contributiva in uno stesso paese, di coloro che lavoravano fuori dal loro luogo d'origine e dei loro congiunti.

Da un punto di vista metodologico, la tesi è caratterizzata dall'unione di tre campi di indagine solitamente affrontati in maniera distinta, quali politiche sociali, politiche migratorie e politiche di cittadinanza. Il testo verifica alcune delle interpretazioni emerse finora nella letteratura, quali il legame fra la «diplomazia sociale» e lo sviluppo dello Stato sociale, il perdurante peso dello status di cittadinanza ai fini della piena ammissione nella platea dei beneficiari e, infine, il carattere contingente del riconoscimento ai lavoratori migranti dei diritti sociali, legato essenzialmente alle considerazioni di natura socio-economica delle classi dirigenti dei paesi di immigrazione (ossia, in altri termini, l'uso strumentale della piena fruizione delle prestazioni previdenziali come mezzo di attrazione della manodopera straniera).

La tesi punta a verificare se le migrazioni internazionali di lavoro abbiano concorso al coordinamento e all'omogeneizzazione dei sistemi di protezione sociale, nei primi decenni del Novecento, sulla base di comuni standard internazionali. In particolare, l'intenzione è stata quella di valutare gli eventuali sviluppi nella direzione dell'eliminazione, o quantomeno della rimodulazione, delle disposizioni e delle pratiche all'origine delle minori garanzie di tutela per chi non era cittadino e non poteva vantare, nel momento in cui aveva necessità della prestazione, il requisito di residenza e/o di sufficiente continuità contributiva sul territorio nazionale. In altri termini, la tesi evidenzia se la spinta esercitata dai flussi migratori abbia concorso all'affermazione e alla diffusione, su ampia scala, di una concettualizzazione dei diritti sociali nella quale questi ultimi fossero collegati non tanto a uno status legale, come quello della cittadinanza, ma al principio di diritto inalienabile dell'individuo.

Per ragionare su questi nodi storiografici la tesi si focalizza essenzialmente

³⁷Sul legame fra guerra e sviluppo dello Stato sociale cfr. R. Titmuss, *War and Social Policy* in *Essays on 'the welfare state'*, London, 1958, pp. 75-87; J. Klausen, *War and Welfare. Europe and the United States, 1945 to the present*, New York, Palgrave, 2001; F.G. Castles, *Black swans and elephants on the move: the impact of emergencies on the welfare state*, in *Journal of European Social Policy*, XX, 2010, n.2, pp.91-101; H. Obinger, K. Petersen, *Mass Warfare and the Welfare State – Causal Mechanisms and Effects*, in *British Journal of Political Science*, XLVII, 2017, n.1, pp.203-227; H. Obinger, K. Petersen, and P. Starke (a cura di), *Warfare and Welfare: Military Conflict and Welfare State Development in Western Countries*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

su un caso-studio specifico, quello dei lavoratori migranti italiani nei paesi dell'Europa centro-occidentale, nonché delle loro famiglie, non mancando, tuttavia, di far riferimento a una dimensione più ampia, grazie alla prospettiva offerta dai lavori dapprima di quella rete transnazionale di riformatori sociali cui si è accennato e, a partire dal 1919, dall'Oil.

Il ricorso alle fonti archivistiche ed edite a stampa prodotte in seno all'agenzia specializzata della Sdn, e poi dell'Onu, è uno dei tratti peculiari della tesi, visto l'ancora limitato uso di tali materiali nelle ricerche storiche, nonostante la loro evidente potenzialità, in considerazione delle tre funzioni di arena, artefice e specchio che l'Oil ha rivestito fin dalla fondazione attraverso i suoi organi³⁸. Questa documentazione ha contribuito a tracciare una panoramica sul rapporto fra migrazioni e protezione sociale a livello internazionale, evidenziando le principali visioni sul tema delineate nell'ambito dei negoziati multilaterali o degli sviluppi legislativi interni. Per quanto riguarda la restante parte del ventaglio di fonti adoperate, l'analisi degli altri due piani di analisi, la dimensione nazionale e quella bilaterale, è fondata principalmente sull'analisi di documentazione di natura istituzionale, conservata in più archivi nazionali. Il lavoro di scavo archivistico ha messo in luce l'estrema lacunosità della documentazione disponibile per studiare l'avvio e lo sviluppo della «diplomazia sociale».

I fondi dell'Archivio storico diplomatico del Ministero degli affari esteri (Asdmae) si sono rilevati utili per ricostruire solo alcuni episodi, principalmente nell'ambito delle relazioni italo-francesi, fino agli anni Trenta. L'assenza della documentazione prodotta dalle rappresentanze diplomatiche in Svizzera e in Belgio ha impedito di ricostruire la linea politica seguita dal governo italiano nei negoziati con le autorità di questi paesi. Nel primo caso si è sopperito ricorrendo alle fonti conservate presso l'Archivio federale svizzero, mentre nel secondo caso, almeno per il periodo post-1945, è stato possibile trovare materiali utili nel fondo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale conservato presso l'Archivio centrale dello Stato (AcS).

³⁸Con questi termini, in un convegno dedicato alla storia centenaria dell'Oil tenutosi alla Scuola Normale Superiore il 24 e il 25 febbraio 2020, Stefano Gallo ha sintetizzato la multiforme natura di un'istituzione come l'Oil, che, attraverso i suoi organi, si è rilevata sia un luogo di creazione di uno spazio di discussione (arena), sia un centro propulsivo di interventi regolamentari sovranazionali in materia di lavoro e protezione sociale, volti a modificare la situazione esistente (artefice), sia osservatorio dei fenomeni sociali (specchio). Cfr. S. Gallo, *Specchio, arena o artefice? Spunti storiografici intorno al centenario dell'OIL*, relazione al convegno *Dal governo del lavoro al governo della società. Cent'anni di Organizzazione internazionale del lavoro/Du gouvernement du travail au gouvernement de la société. Cent ans d'Organisation internationale du travail*, Pisa, Scuola Normale Superiore, 24 febbraio 2020. Per ascoltare la relazione, come gli altri interventi al convegno, cfr. <https://www.youtube.com/watch?v=0Sdo73K-W94&t=1s>.

Per prendere in considerazione anche una prospettiva diversa da quella restituita dalla sola documentazione di natura istituzionale, il testo prende in esame anche fonti archivistiche ed edite a stampa di altra provenienza, come le carte conservate presso l'Archivio storico della Società Umanitaria, l'organismo filantropico di assistenza ai migranti istituito a Milano nel 1902, e quelle custodite presso l'Archivio storico della Confederazione generale italiana del lavoro (Cgil). Anche in questi depositi archivistici, tuttavia, come anche in quello della Fondazione Migrantes di Roma, dove è raccolta la documentazione delle missioni cattoliche, non è stato possibile rintracciare un numero sufficiente di materiali prodotti direttamente dai migranti e dalle loro famiglie, in grado di fornire la base per uno studio di *history from below*.

Altri possibili luoghi di conservazione di materiali utili a studiare il tema oggetto della tesi dalla prospettiva dei migranti, oltre che la concreta applicazione della «diplomazia sociale», avrebbero potuto essere gli archivi dei principali istituti previdenziali italiani, l'Istituto nazionale per la previdenza sociale (Inps) e l'Istituto nazionale assicurazione per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail). Nel primo caso, dopo reiterate richieste, è stata comunicata l'indisponibilità di materiale archivistico relativo all'applicazione delle convenzioni internazionali. Nel secondo caso non è stato possibile ottenere informazioni, anche in virtù della mancanza di notizie circa la sorte stessa dell'archivio dell'istituzione.

Oltre alle fonti archivistiche, il lavoro di ricerca si è fondato anche sulla consultazione di un ampio ventaglio di pubblicazioni periodiche, sia di carattere istituzionale, come il *Bollettino dell'emigrazione*, sia di carattere sindacale, come i giornali destinati agli emigranti quali *L'Operaio italiano*, pubblicati in lingua italiana, in momenti differenti, in Germania e in Francia, per la prima volta sottoposti a uno spoglio sistematico al fine di enucleare tutti i passaggi relativi alla tutela previdenziale dei lavoratori migranti.

Dal punto di vista della struttura, il corpo centrale della tesi è articolato in quattro capitoli di carattere cronologico. Alcuni passaggi rilevanti nell'ambito della storia generale italiana, non privi di significato anche per la specifica storia ricostruita in queste pagine, costituiscono le cesure che delimitano il periodo coperto da ciascun capitolo.

Il primo capitolo prende le mosse dal *terminus a quo* della tesi, il 1901, la cui validità periodizzante è stata già sottolineata. Il punto d'arrivo è costituito dal 1914, anno conclusivo della cosiddetta età giolittiana. Prendendo in esame tanto documentazione di carattere istituzionale quanto fonti prodotte dagli organismi attivi nel campo della tutela dei migranti o dai migranti stessi, il capitolo evidenzia le difficoltà che l'applicazione delle prime leggi sociali introdotte nei principali paesi di destinazione, nell'area centro-occidentale del Vecchio Continente, pose ai lavoratori migranti italiani, nonché alle loro fa-

miglie. Parallelamente, si ricostruiscono le iniziative attuate per supportare i cittadini italiani all'estero, e i familiari rimasti in Italia, nella rivendicazione dei loro diritti previdenziali. Da questa ricostruzione emerge come, progressivamente, la protezione sociale dei lavoratori migranti e delle loro famiglie divenne un obiettivo della politica estera nazionale. L'attenzione all'attività degli organismi privati di assistenza per i migranti, ai lavori dei congressi che riunirono i vari attori impegnati nel campo della tutela di chi espatriava, nonché alla stampa sindacale, ha permesso di evidenziare la spinta esercitata dall'esterno sulle classi dirigenti affinché fosse raggiunto questo esito. La ricostruzione della genesi della «diplomazia sociale» bilaterale, oltre che dei limiti e dei risultati che ne connotarono i primi passi, costituisce un altro aspetto approfondito nel corso delle pagine che compongono il capitolo.

Il secondo capitolo della tesi copre gli anni della partecipazione italiana al primo conflitto mondiale e dell'immediato dopoguerra, arrivando fino alla vigilia dell'avvento del fascismo (1915-1922). In primo luogo, il testo affronta gli anni della Grande guerra adottando una doppia prospettiva: tanto momento di crisi quanto, in accordo al nesso *warfare-welfare*, finestra di opportunità per la conferma e lo sviluppo della «diplomazia sociale» bilaterale come strumento delle relazioni internazionali, oltre che, in generale, per il pieno riconoscimento dei diritti sociali dei lavoratori migranti. Nell'analisi degli anni della transizione postbellica il capitolo evidenzia la permanenza, fra gli obiettivi della politica estera nazionale, della tutela sociale dei migranti italiani e delle loro famiglie, sottolineando come accanto alla «diplomazia sociale» bilaterale, opzione che continuò a essere percorsa con alterne fortune, emerse una prospettiva multilaterale soltanto adombrata negli anni precedenti. L'istituzione dell'Oil, nel 1919, aprì infatti una possibile nuova strada per assicurare, a livello globale (almeno in ottica potenziale), la piena fruizione delle prestazioni previdenziali ai lavoratori migranti e alle loro famiglie. Un approfondimento specifico è riservato al modo in cui fu affrontata la questione nella fase di genesi e di avvio dei lavori della nuova istituzione ginevrina. Infine, soffermandosi sul periodo della crisi deflattiva mondiale dei primi anni Venti, il capitolo mette in luce il trattamento riservato ai migranti dalle legislazioni sociali nazionali in caso di disoccupazione. La scelta dell'approfondimento è legata alla constatazione che in quella fase il modello dell'assicurazione facoltativa contro la disoccupazione sussidiata dallo Stato era ancora estremamente diffuso, come mostrato ad esempio dai casi dei paesi dove erano maggiormente diretti i flussi migratori in uscita dall'Italia. La focalizzazione sulle possibilità per i migranti italiani di ottenere lo stesso sostegno economico riconosciuto ai colleghi autoctoni, in caso di perdita del lavoro, è funzionale alla valutazione del grado di inclusività delle prestazioni che, secondo le legislazioni nazionali, erano finanziate totalmente o in parte

consistente dai fondi pubblici.

Il terzo capitolo prende in esame gli anni del fascismo, in particolare il periodo compreso fra l'ascesa al potere e il 1939, ossia l'anno di stipula della Convenzione italo-tedesca sulle assicurazioni sociali. Quale sia stata la linea seguita dal regime nel campo della tutela previdenziale dei lavoratori migranti è una delle domande di ricerca alla base del capitolo, che mette in luce anche le posizioni difese in ambito multilaterale, nel quadro del dibattito transnazionale sui diritti sociali dei lavoratori migranti e delle loro famiglie che, nel contesto della crisi degli anni Trenta, trovò una sede nelle assemblee annuali dell'Oil, ossia le sessioni della Conferenza internazionale del lavoro. Un approfondimento specifico è riservato alle prese di posizione in materia di tutela dei lavoratori migranti che emersero negli ambienti dell'antifascismo, in particolare quelli delle aree socialista e comunista: questo esame ha permesso di prendere in considerazione anche un'altra prospettiva rispetto a quella restituita dalle fonti istituzionali. Il testo mette dunque in luce come anche i temi delle migrazioni internazionali di lavoro e della protezione sociale siano rientrati, seppur non in maniera più pronunciata come altri, nel novero di tematiche sulle quali si manifestò plasticamente la contrapposizione fra la visione fascista e quella degli ambienti antifascisti delle aree socialista e comunista.

Il quarto capitolo copre il periodo compreso fra il 1940, l'anno di ingresso dello Stato italiano nel secondo conflitto mondiale, nonché di entrata in vigore della Convenzione italo-tedesca sulle assicurazioni sociali, al 1951, la cui valenza periodizzante è stata già messa in luce. Come nel caso della Grande guerra, gli anni della Seconda guerra mondiale sono letti secondo la doppia prospettiva della crisi e della finestra di opportunità per la «diplomazia sociale» e, in generale, per il processo di pieno riconoscimento dei diritti sociali dei lavoratori migranti. La principale domanda di ricerca alla base del capitolo concerne gli eventuali effetti che la diffusione, fin dagli anni del conflitto, del nuovo orientamento politico-culturale epitomizzato nelle formule «liberazione dal bisogno» e «sicurezza sociale» abbia avuto per i lavoratori migranti e le loro famiglie. In altri termini, prendendo in esame le riforme delle legislazioni sociali nazionali nei principali paesi di immigrazione dell'Europa centro-occidentale, nonché gli esiti della ripresa della «diplomazia sociale» nell'immediato secondo dopoguerra, il testo evidenzia quale trattamento fu riservato ai lavoratori migranti nel quadro del nuovo orizzonte concettuale della sicurezza sociale. In tal modo, il capitolo fa emergere il peso che, dopo decenni di dibattiti e interventi politico-diplomatici sulla questione, i criteri di cittadinanza, residenza e continuità contributiva continuavano ad avere nella nozione di diritti sociali.

La trattazione, infine, è conclusa da una breve sezione d'epilogo che evi-

denzia come la questione al centro della tesi abbia continuato a figurare nell'agenda politica degli anni successivi, a testimonianza della perdurante problematicità del rapporto fra migrazioni internazionali di lavoro e tutele sociali, fra *movimento* e *diritti*.

Capitolo 1

Alle origini della tutela dei lavoratori migranti (1901-1914)

Premessa

La letteratura sulle origini dello Stato sociale ha evidenziato l'importanza cruciale rivestita dalla diffusione in vari paesi europei, tra gli anni Ottanta dell'Ottocento e il primo decennio del Novecento, delle tutele su base assicurativa per i lavoratori e i loro familiari. La protezione contro rischi quali gli infortuni sul lavoro, la malattia e la vecchiaia, entrò progressivamente nel novero delle competenze dei poteri pubblici le cui attribuzioni, precedentemente, si erano essenzialmente limitate alla supervisione delle iniziative di sostegno mutualistico e alla promozione di limitati programmi assistenziali.

Due furono in particolare le forme nelle quali trovò espressione, in sede normativa, l'assunzione di consapevolezza da parte delle classi dirigenti della necessità di fornire risposte alla cosiddetta «questione sociale»: le assicurazioni su base volontaria, supervisionate e in alcuni casi anche sussidiate dai poteri pubblici; le assicurazioni sociali obbligatorie, fondate su criteri definiti dalla legge e gestite da organismi pubblici o comunque sottoposti alla vigilanza governativa.

Fra i due modelli era il secondo ad avere una portata più innovativa e a segnare una cesura più profonda: lo Stato si assumeva infatti la responsabilità di imporre a specifiche categorie di persone, essenzialmente i lavoratori occupati in alcuni settori e retribuiti con una cifra inferiore a un tetto fissato dalla legge, l'obbligo di iscriversi a quei programmi introdotti per garantire il sostentamento in caso di materializzazione di uno dei vari rischi sociali, quali ad esempio infortunio, malattia o vecchiaia.

Introdotte per la prima volta fra 1883 e 1889 nella Germania bismar-

kiana, le assicurazioni sociali obbligatorie si diffusero rapidamente a livello internazionale, innanzitutto in Europa¹. A differenza dei limitati interventi pubblici nel campo dell'assistenza, questo modello di politica sociale era caratterizzato dal fatto che, attraverso lo strumento normativo, la platea dei beneficiari veniva definita in base a fattori oggettivi, come status occupazionale e livello retributivo, e non in virtù del tendenzialmente più arbitrario, nonché vago, concetto di indigenza. Inoltre, garantendo a un'ampia quota di popolazione la titolarità di prestazioni sociali a fronte del pagamento periodico di una determinata quota, tranne nel caso dell'assicurazione contro gli infortuni dove l'onere contributivo gravava unicamente sul datore di lavoro, la normativa sulle assicurazioni sociali agì in senso espansivo ed inclusivo. Infatti, una quota non indifferente della popolazione cominciò a poter far affidamento su forme di tutela sociale garantite dallo Stato e iniziò ad affermarsi la nozione di diritti al posto di quella di concessioni, dal momento che le prestazioni rappresentavano la contropartita di una previa contribuzione o, in ogni caso, la conseguenza di una titolarità sancita dalla legge.

Tuttavia, se questi aspetti sono stati adeguatamente messi in evidenza dalla letteratura, la dimensione opposta, ossia quella dell'esclusione, non è stata efficacemente indagata. In altri termini, gli studi non hanno sufficientemente approfondito se e chi sia stato lasciato ai margini del cerchio della solidarietà sociale tracciato dalle prime leggi in materia di tutela dei lavoratori. Ad esempio, non è stata sviscerata la questione storiografica che Klaus J. Bade ha enucleato nella sua sintesi sulla storia delle migrazioni in Europa: secondo la sua analisi, già agli albori la legislazione sociale nel Vecchio Continente si sarebbe basata sulla «possibilità di discriminazione giuridica» fra cittadini e stranieri².

Nella letteratura relativa ai singoli paesi la questione è emersa solo sporadicamente e non ha costituito oggetto di analisi approfondite³. Allo stesso

¹Sull'affermazione del modello delle assicurazioni sociali obbligatorie e sulla sua diffusione a livello internazionale cfr. P. Flora, J. Alber, *Sviluppo dei «Welfare States» e processi di modernizzazione e democratizzazione nell'Europa occidentale* in P. Flora e A. J. Heidenheimer (a cura di), *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America* (1981), Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 55-114, in particolare pp. 69-86; G. A. Ritter, *Storia dello Stato sociale* (1996), Roma-Bari, Laterza, 2011, pp.85-99; S. Kuhnle, A. Sander, *The Emergence of the Western Welfare State* in F.G.Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, C. Pierson (a cura di), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 61-80; A. Hu, P. Manning, *The global social insurance movement since the 1880s* in *Journal of Global History*, V, 2010, n.1, pp.125-148.

²K. J. Bade, *L'Europa in movimento*, cit., pp.226-227.

³Per quanto riguarda la Francia vi sono accenni nelle sintesi sulla storia dell'immigrazione o nella sezione storica del volume di Lola Isidro sulla protezione sociale degli stranieri (L. Isidro, *L'étranger*, cit.). Per quanto riguarda la Svizzera è stata realizzata una sintetica

modo, non sono disponibili neanche lavori che offrano una sintesi complessiva a livello europeo. Solo recentemente è stato pubblicato uno studio di taglio politologico che ha tentato di offrire un contributo in tal senso, proponendo una visione d'insieme sulla relazione fra politiche migratorie e politiche sociali nei paesi dell'Europa occidentale fra il 1880 e il 1920, per quanto basata soltanto sulla lettura delle legislazioni. Nella maggior parte dei casi presi in esame l'analisi delle normative in materia di cittadinanza e immigrazione ha rivelato un inasprimento in coincidenza con lo sviluppo della legislazione sociale, avvalorando nell'ottica degli autori la possibilità di applicare, anche per il periodo di genesi dello Stato sociale, la categoria del *welfare chauvinism*⁴. Appaiono tuttavia condivisibili alcune perplessità metodologiche espresse da Beate Althammer, relative, in particolare, all'interpretazione del grado di liberalità e restrittività delle politiche migratorie, sociali e di cittadinanza dei vari paesi presi in esame⁵.

Un interesse solo parzialmente maggiore è stato suscitato, invece, dalla conclusione di accordi bilaterali volti a rimuovere, quando presenti, gli ostacoli che impedivano ai lavoratori migranti e alle loro famiglie di fruire pienamente delle prestazioni sociali. Al di là di un saggio di Marcel Hoogenboom⁶, che ha evidenziato l'esistenza all'inizio del Novecento di una rete di accordi fra le organizzazioni sindacali olandesi e le omologhe di altri paesi per la tutela degli iscritti che avessero perso il lavoro, l'interesse dei pochi studi in materia si è concentrato sulle convenzioni siglate fra le autorità dei vari Stati.

Nell'ambito di lavori di ampio respiro sulla storia delle migrazioni e delle politiche sociali, nel tornante della fine del XIX secolo e dei primi decenni del Novecento⁷, Paul-André Rosental si è soffermato, ad esempio, sulla Convenzione franco-italiana del 1904. Lo storico francese ha evidenziato la portata innovativa del trattato, che non solo sanzionò, per la prima volta in sede diplomatica, il concetto di parità di trattamento, ma anche il principio dell'interdipendenza fra le legislazioni sociali, visto che la parte contraente italiana si impegnò a migliorare la propria normativa sul modello francese. Le migrazioni internazionali di lavoro si dimostrarono così un fattore di stimolo per lo sviluppo dei nascenti sistemi di protezione sociale.

Questa stessa valutazione è emersa dal lavoro di Julia Moses sul dibattito

panoramica di medio periodo, cfr. S. e G. Arlettaz, *L'état social national*, cit.

⁴S. Kalm, J. Lindvall, *Immigration policy and the modern welfare state, 1880–1920* in *Journal of European Social Policy*, XXIX, 2019, n.4, pp. 463-477.

⁵B. Althammer, *Connecting*, cit., pp.11-12.

⁶M. Hoogenboom, *Transnational*, cit.

⁷Cfr. P.-A. Rosental, *Géopolitique et État-providence*, cit.; Id., *Migrations, souveraineté*, cit.

transnazionale relativo all'assicurazione contro gli infortuni fra la fine dell'Ottocento e il primo ventennio del XX secolo⁸: un consenso su uno standard internazionale in materia di compensazione non sarebbe stato raggiunto, ma la questione del trattamento degli stranieri costituì un efficace stimolo per il confronto. Nel saggio, come fatto anche da Rosental, la storica britannica ha inserito i colloqui diplomatici in materia di migrazione e assicurazione contro gli infortuni nel più ampio contesto dell'internazionalizzazione della protezione sociale promossa in quel frangente dalle reti transnazionali di riformatori sociali. Inoltre, pur non soffermandosi nel dettaglio, ha evidenziato l'importanza delle convenzioni bilaterali e ha sottolineato il loro ruolo come strumenti di politica migratoria: funzionali ad attrarre manodopera straniera, agli occhi delle autorità di un paese di immigrazione come la Germania, utili a tutelare i connazionali all'estero, nella prospettiva di quelle di un luogo di emigrazione come l'Italia.

Nonostante lo Stato italiano sia stato uno dei principali attori nel campo della «diplomazia sociale» bilaterale durante il decennio precedente lo scoppio della Grande guerra, non sono disponibili studi specifici sul tema, così come mancano lavori che più in generale, come già ricordato, ricostruiscano l'emigrazione italiana in Europa dalla prospettiva dell'accesso alle prestazioni sociali previste nei paesi di immigrazione. Il capitolo offre un contributo allo studio di queste due questioni. Da un lato, evidenzia gli ostacoli che, nelle principali destinazioni dei flussi provenienti dalla penisola, si frapponevano sul percorso dei lavoratori italiani e dei loro familiari verso l'ottenimento delle prestazioni sociali. Dall'altro lato, ricostruisce le iniziative assunte, nel campo della tutela sociale dei cittadini che si recavano a lavorare oltre confine, da parte delle classi dirigenti nazionali.

Il testo prende le mosse dal 1901, uno snodo periodizzante nella storia della tutela dei migranti italiani, e si arresta alle soglie della deflagrazione del primo conflitto mondiale. Nell'arco di questa periodizzazione l'oggetto di interesse è costituito dalle condizioni che i lavoratori migranti e le loro famiglie si trovavano di fronte nel caso si verificasse una delle evenienze per le quali erano previste tutele sociali, come l'infortunio, in quelli che rappresentavano le principali mete all'epoca dell'emigrazione italiana in Europa, ossia Francia, Germania e Svizzera⁹.

⁸J.Moses, *Foreign Workers*, cit.

⁹Per una panoramica generale del fenomeno cfr. P. Corti, *L'emigrazione temporanea in Europa, in Africa e nel Levante* in P. Bevilacqua, A. De Clementi ed E. Franzina (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana*, vol. 1 - *Partenze*, Roma, Donzelli, 2001, pp. 213-236; S. Luconi, *La mobilità in Europa tra la fine dell'Ottocento e la seconda guerra mondiale* in T. Ricciardi (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana in Europa*, vol. 1 - *Dalla Rivoluzione francese a Marcinelle (1789-1956)*, Roma, Donzelli, 2022, pp.65-98.

Tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento tanto in Francia, tradizionale paese di immigrazione, quanto in Germania e Svizzera, che proprio in questo periodo completarono la transizione da luoghi di partenza a punti di destinazione dei flussi di manodopera, la rilevante presenza straniera sul territorio nazionale diede adito alla formazione e alla diffusione di un orientamento politico-culturale ostile al fenomeno migratorio¹⁰. Tale ostilità, come evidenziato dalla letteratura, non mancò di trovare espressione in episodi xenofobi ai danni dei lavoratori migranti, e in modo particolare degli italiani, che, generalmente poco avvezzi all'internazionalismo del lavoro, in quanto scarsamente sindacalizzati, avevano la reputazione di *crumiri*/*strikebreakers*¹¹.

¹⁰In Francia, il cosiddetto protezionismo costituì un orientamento estremamente rilevante, ispirando anche testi normativi. Sul tema cfr., ad esempio, P. Rosanvallon, *La società dell'uguaglianza* (2011), Roma, Castelvecchi, 2013, pp.147-150. In Germania e in Svizzera il dibattito pubblico iniziò a essere percorso da argomentazioni contro il pericolo di invasione straniera. Cfr. rispettivamente, U. Herbert, *A History of Foreign Labor in Germany 1880-1980: seasonal workers, forced laborers, guest workers* (1986), Ann Arbor, University of Michigan Press, 1990, Chapter 1 - *The Manpower Shortage and Überfremdung: The Danger of Foreign Infiltration, 1880-1914*, pp.9-85, e G. Arlettaz, *Démographie et identité nationale (1850-1914). La Suisse et «La question des étrangers»* in *Études et sources*, n.11, 1985, pp.83-180.

¹¹Sull'internazionalismo in generale cfr., ad esempio, S. Milner, *The International Labour Movement and the Limits of Internationalism. The International Secretariat of National Trade Union Centres 1901-1913* in *International Review of Social History*, XXXIII, 1988, n.1, pp.1-24. Sulla problematicità della questione migratoria all'interno della Seconda Internazionale cfr. D. Musters, *Internationalism, Protectionism, Xenophobia: The Second International's Migration Debate (1889-1914)* in *International Review of Social History*, LXVIII, 2023, n.1, pp.75-105. Sull'internazionalismo e le migrazioni italiane cfr. D. R. Gabaccia, *Worker internationalism and Italian Labor Migration, 1870-1914* in *International Labor and Working-Class History*, n.45, Spring 1994, pp.63-79. Sulla scarsa sindacalizzazione e vicinanza alle istanze internazionalistiche degli emigranti italiani, nonché sulla loro fama da *crumiri*, cfr., a titolo esemplificativo, D.R. Gabaccia, *Emigranti. Le diaspore degli italiani dal Medioevo a oggi* (2000), Torino, Einaudi, 2003, pp.159-160. Sulla linea dei sindacati stranieri nei confronti dei lavoratori migranti italiani cfr. P. Milza, *L'intégration des Italiens dans le mouvement ouvrier français à la fin du XIX e et au début du XX e siècle: Le cas de la région marseillaise* in *Relations internationales*, n.12, hiver 1977, pp. 351-379; M. Vuilleumier, *Mouvement ouvrier et immigration au temps de la deuxième internationale - Les travailleurs italiens en Suisse - Quelques problèmes* in *Revue européenne des sciences sociales*, XV, 1977, n.42, «Socialisme et syndicalisme en Suisse», pp.115-127; R. Paris, *Le mouvement ouvrier français et l'immigration italienne (1893-1914)* in B. Bezza (a cura di), *Gli italiani fuori d'Italia: gli emigrati italiani nei movimenti operai dei paesi d'adozione, 1880-1940*, Milano, Franco Angeli, 1983, pp.635-678; M. Forberg, *Manodopera italiana e sindacati tedeschi nell'impero (1890-1914). Note su un rapporto precario* in J. Petersen (a cura di), *L'emigrazione tra Italia e Germania*, Manduria, Lacaita, 1993, pp.45-62. Per quanto riguarda gli episodi xenofobi ai danni degli italiani cfr. T. Gatani, *L'Italienerkrawall di Zurigo (Luglio 1896)* in E. Halter (a cura di), *Gli italiani in Svizzera. Un secolo di emigrazione* (2003), Bellinzona, Edizioni Casagrande, 2004, pp.35-36, G.

Pur controbilanciate da orientamenti di segno opposto, le posizioni politiche ostili alla presenza straniera sul territorio nazionale contribuirono a caratterizzare il contesto nel quale le legislazioni sociali iniziavano ad essere introdotte. Di conseguenza, appare particolarmente interessante ricostruire se e quanto fossero inclusi coloro i quali non appartenevano alla comunità nazionale, ossia chi non era un cittadino. E se l'eventuale inclusione nel cerchio della solidarietà sociale fosse legata a un orientamento generale che non distingueva i beneficiari delle prestazioni a seconda della cittadinanza o della residenza o, al contrario, fosse dovuta ad accordi internazionali bilaterali. La focalizzazione sui lavoratori italiani e sulle loro famiglie è tanto più interessante se si pensa non solo alla circostanza per cui la manodopera proveniente dalla penisola costituiva un'attrice di primo piano nell'ambito delle migrazioni internazionali di lavoro all'interno dell'Europa, ma anche al fatto che, tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento, il mantenimento del legame madrepatria-cittadini all'estero costituì un elemento cruciale dei dibattiti sulle politiche di cittadinanza in Italia, come la storiografia ha mostrato.

Per affrontare le tematiche oggetto di indagine il testo prende in esame un ampio ventaglio di fonti. Per quanto riguarda quelle archivistiche, oltre ai documenti conservati nei depositi di strutture istituzionali italiane, francesi e svizzere, si sono rivelate particolarmente utili le carte raccolte nel fondo della Società Umanitaria, ossia l'organizzazione filantropica milanese alla quale era demandata, in quella sorta di divisione del lavoro che come notato da Ernesto Ragionieri caratterizzò la ripartizione dell'impegno della galassia socialista in materia migratoria¹², l'assistenza dei lavoratori migranti.

Sanna, *Gli immigrati italiani in Francia alla fine dell'Ottocento e il massacro di Aigues Mortes* in *Studi Storici*, XLVII, 2006, 1, pp.185-218; G. Noiriél, *Le massacre des Italiens: Aigues Mortes 17 août 1893*, Paris, Fayard, 2009.

¹²Cfr. E. Ragionieri, *Italiani all'estero ed emigrazione di lavoratori italiani: un tema di storia del movimento operaio* in *Belfagor*, XVII, 1962, n.6, p.657. Riconoscendo l'importanza dell'emigrazione politica seguita ai fatti del 1898 per la presa di consapevolezza, fra i socialisti, della necessità di assumere iniziative volte a tutelare chi espatriava, Ragionieri notò come il Partito socialista italiano (Psi) si impegnò essenzialmente nell'azione parlamentare, le forze sindacali si occuparono del lavoro di organizzazione e propaganda e la Società Umanitaria dell'assistenza materiale ai migranti. Sulla linea del Psi in materia migratoria cfr. M. Degl'Innocenti, *Socialisti e politica dei socialisti dalla fine del secolo all'età giolittiana* in *Il Ponte*, XXX, 1974, n.11-12, pp.1293-1307; D. Sacco, *Il socialismo italiano e l'emigrazione in età giolittiana. Tra dibattiti teorici e polemiche politiche* in *Itinerari di ricerca storica*, XXXV, 2021, n.2, pp.103-123. Sulla posizione della Confederazione generale del lavoro cfr. G.C. Paoli, *La Confederazione Generale del Lavoro e l'emigrazione dell'età giolittiana* in *Archivio storico italiano*, vol. 139, 1981 n.4, pp.654-660; Z. Ciuffoletti, *Il movimento sindacale italiano e l'emigrazione dalle origini al fascismo* in B. Bezza (a cura di), *Gli italiani fuori d'Italia: gli emigrati italiani nei movimenti operai dei paesi d'adozione 1880-1940*, Milano, Franco Angeli, 1983, pp. 203-219.

Le fonti edite a stampa hanno costituito un altro importante serbatoio di informazioni utili all'analisi. Gli atti parlamentari, per i quali esiste un utile repertorio tematico¹³, e i resoconti dei congressi dedicati alla questione migratoria, ai quali presero parte funzionari dello Stato ma anche esponenti delle organizzazioni di assistenza laiche e confessionali, hanno rappresentato una documentazione utile per individuare i principali attori che, nell'ambito del dibattito pubblico, rilanciarono il tema della protezione sociale dei cittadini italiani all'estero e dei loro familiari, nonché le argomentazioni adoperate. All'interno del capitolo un'attenzione particolare è dedicata anche al dibattito internazionale sul rapporto fra migrazioni internazionali di lavoro e nascenti sistemi di tutele sociali, offrendo così un contributo alla storiografia sulle reti sociali dei riformatori sociali che, sebbene fiorenti¹⁴, non ne ha ancora evidenziato l'apporto nel campo di indagine di questa tesi.

Le pubblicazioni a stampa ufficiali hanno fornito alcune informazioni utili per corroborare l'analisi sulle iniziative assunte dalle classi dirigenti italiane. Per prendere in considerazione la dimensione non istituzionale, oltre alle lettere di chi chiedeva supporto conservate nell'archivio storico della Società Umanitaria e al periodico dell'organizzazione, si è rivelata particolarmente utile la consultazione, sulla scorta dell'indicazione metodologica di Ernesto Ragionieri relativa alla potenzialità come fonte della stampa diretta ai migranti¹⁵, del giornale *L'Operaio Italiano*¹⁶, edito dai sindacati liberi tedeschi

¹³M. L. Bozzi Colonna (a cura di), *Repertorio degli atti parlamentari relativi all'emigrazione (1902-1927)*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1990.

¹⁴Cfr., a titolo esemplificativo, R. Gregarek, *Le mirage de l'Europe sociale. Associations internationales de politique sociale au tournant du 20e siècle in Vingtième siècle*, 1995, vol.40, n.1, pp.103-118; D. T. Rodgers, *Atlantic Crossings: social politics in a progressive age*, Cambridge (Mass.)-London, Belknap Press of Harvard University Press, 1998; C. Topalov (a cura di), *Laboratoires du nouveau siècle. Les nébuleuses réformatrices et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1999, pp.317-333; P.-Y. Saunier, *Les régimes circulatoires du domaine social 1800-1940: projets et ingénierie de la convergence et de la différence*, in *Genèses*, n.71, 2008/2, «Actions sociales transnationales», pp.4-25; P. Toucas Truyen, *L'internationalisation du thème de la protection sociale (1889-1939)* in M. Dreyfus (a cura di), *Les assurances sociales en Europe*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2009, pp.209-259; C. Leonard, N. Randerad, *Transnational Experts in Social Reform 1840-1880* in *International Review of Social History*, LV, 2010, n.2, pp.215-239; C. Mueller-J.Van Daele, *Peaks of Internationalism in Social Engineering: A Transnational History of International Social Reform Associations and Belgian Agency, 1860-1925* in *Revue belge de philologie et d'histoire*, XC, 2012, n.4, pp.1297-1319; K. Fertikh, H.Wieters, *L'État social en circulation. Un entretien avec Sandrine Kott et Arnaud Lechevalier* in *Sozialpolitik in Bewegung [Les politiques sociales en mouvement]*, Forschungen zur westeuropäischen Geschichte, Francia, 2016/46, pp. 425-437.

¹⁵E. Ragionieri, *Italiani all'estero cit.*, p.667.

¹⁶Sul periodico cfr. L. Rossi, *L'operaio italiano : periodico in lingua italiana dei Liberi*

in lingua italiana per raggiungere più facilmente gli operai provenienti dalla penisola¹⁷. Lo spoglio sistematico di questo periodico, già parzialmente adoperato per lo studio dell'emigrazione italiana in Germania¹⁸, ha permesso di individuare gli interventi sul tema della tutela dei lavoratori provenienti dalla penisola e delle loro famiglie contro i rischi sociali, contribuendo così alla ricostruzione della posizione degli ambienti socialisti sulla questione.

L'irreperibilità del giornale che l'organizzazione cattolica di assistenza ai migranti - l'Opera di assistenza degli Operai italiani emigrati in Europa e nel Levante - stampava per le comunità italiane in Germania e in Svizzera ha impedito di realizzare una comparazione diretta. L'istituzione fondata dal vescovo conciliatorista Geremia Bonomelli, per la quale non risulta essere esistente un fondo archivistico, è stata in ogni caso tenuta in conto come uno degli attori cruciali, prendendo in esame i contributi dei suoi esponenti nel dibattito pubblico (convegni, pubblicistica) e le iniziative messe in campo.

Offrendo una panoramica inedita della storia dell'emigrazione italiana in Europa fra fine Ottocento e inizio Novecento, ossia basata sulla prospettiva dell'accesso alle tutele sociali, il capitolo vaglia l'ipotesi di ricerca secondo la quale la pressione di attori interni ed esterni al circuito istituzionale - come funzionari dello Stato, parlamentari, esponenti delle organizzazioni private di assistenza ai migranti, giuristi - si sarebbe rilevata cruciale per rendere la tutela dei lavoratori migranti un obiettivo della politica nazionale, spingendo per l'avvio della «diplomazia sociale».

Un nuovo tema in agenda, fra la fine del XIX e l'alba del XX secolo

A partire dagli anni Settanta dell'Ottocento, per una combinazione di fattori esterni (*pull factors*) ed interni (*push factors*), l'emigrazione divenne un fenomeno di massa. Tra il 1876 e il 1913, gli anni della cosiddetta «Grande emigrazione», secondo le statistiche ufficiali che, per quanto basate su criteri

Sindacati Tedeschi (1898-1914), Mantova, Associazione dei mantovani nel mondo onlus, 2007.

¹⁷L'attenzione ai lavoratori stranieri, non soltanto italiani, costituì un aspetto importante dell'attività dei sindacati tedeschi nel periodo. Sul tema cfr. D. Hoerder, *The attitudes of German trade unions to migrant workers, 1880s to 1914* in *Migracijske i etničke teme*, 4, 1988, n.1-2, pp.21-37; M. Forberg, *Foreign Labour, the State and the Trade Unions in Imperial Germany 1890-1918*, in W. R. Lee, Eve Rosenhaft (a cura di), *The State and Social Change in Germany 1880-1980*, New York, St. Martin's Press, 1990, pp.99-130.

¹⁸Cfr., ad esempio, G. L. Bettoli, *Gli emigranti italiani nell'organizzazione sindacale tedesca attraverso le pagine de "L'Operaio italiano"* in *Storia Contemporanea in Friuli*, XXXV, 2005, n.36, pp.9-84.

non completamente attendibili, fotografavano in ogni caso le linee di tendenza e gli ordini di grandezza del fenomeno¹⁹, il tasso di espatrio sul totale della popolazione residente in Italia passò dal 3,8 per mille al 24 per mille²⁰. Complessivamente espatriarono 14 milioni di persone dirette per lo più verso le Americhe (56% delle partenze nel periodo complessivo, 59% nel primo quindicennio del Novecento) e, in misura minore ma tutt'altro che trascurabile, in direzione di paesi europei (44%, 41% nel corso della cosiddetta età giolittiana)²¹. I flussi di persone in uscita dall'Italia ebbero un carattere prevalentemente, ma non esclusivamente, maschile, anche a causa dell'esclusione delle donne da quelle reti di legami personali che spesso si rivelavano cruciali ai fini della scelta migratoria²².

Per quanto riguarda l'emigrazione continentale - comunemente definita temporanea in contrasto con quella transoceanica, ritenuta permanente - la quasi totalità delle partenze avveniva dall'Italia centro-settentrionale e aveva come destinazioni Svizzera, Austria-Ungheria, Germania e Francia. Negli ultimi decenni dell'Ottocento un importante *pull factor* fu rappresentato dalle opportunità di lavoro connesse al processo di industrializzazione, come quelle

¹⁹In Italia la rilevazione dei flussi migratori ebbe inizio nel 1876, a cura della Direzione generale della statistica (Ministero dell'agricoltura, industria e commercio). All'inizio le fonti furono essenzialmente i registri dei nulla osta dei sindaci al rilascio dei passaporti. A partire dal 1904, invece, il riferimento divennero i registri dei passaporti concessi che erano detenuti dagli uffici di Pubblica Sicurezza nei diversi circondari, puntando a tener conto anche di quelli richiesti ai consoli da parte di chi era emigrato senza. Tale cambiamento puntava a ridurre il margine di errore, dal momento che non tutti coloro i quali avevano ottenuto il nulla osta ricevevano poi il passaporto. Naturalmente i dati che emergevano dalla rilevazione statistica continuavano a essere non completamente attendibili, non riuscendo a fotografare precisamente e nella sua interezza il fenomeno migratorio. Ad esempio sfuggivano coloro che dichiaravano di emigrare verso il luogo indicato nel passaporto ma poi si recavano in altre mete o coloro che, pur andando effettivamente nel paese riportato nel passaporto poi proseguivano per altre mete. Inoltre bisogna tener presente che il passaporto aveva validità triennale, motivo per cui un lavoratore stagionale poteva compiere tre volte l'espatrio nel corso del periodo di validità del documento senza per questo essere censito. In generale, sugli aspetti amministrativi e sui criteri delle rilevazioni dei flussi migratori in Italia cfr. D. Marucco, *Le statistiche dell'emigrazione italiana*, in P. Bevilacqua, A. De Clementi, E. Franzina (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana*, cit., vol. 1, *Partenze*, pp.61-75.

²⁰L. Favero, G. Tassello, *Cent'anni di emigrazione italiana (1876-1976)* in G. Rosoli (a cura di), *Un secolo di emigrazione italiana 1876-1976*, Roma, Cser, 1976, pp.9-64: 11.

²¹*Ivi*, pp.21-26.

²²Cfr., ad esempio, F. Ramella, *Reti sociali, famiglie e strategie migratorie* in P. Bevilacqua, A. De Clementi, E. Franzina (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana*, cit., vol. 1, *Partenze*, pp.65-83. Sull'importanza delle testimonianze dirette, come i racconti di chi ritornava dopo un periodo di lavoro all'estero o le lettere, nella «formazione dell'idea» di emigrare cfr. A. Martellini, *Abasso di un firmamento sconosciuto - Un secolo di emigrazione italiana nelle fonti autonarrative*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp.19-33.

legate allo sviluppo infrastrutturale. La costruzione della galleria ferroviaria del San Gottardo (1872-1882), ad esempio, costituì un fattore di richiamo in Svizzera per numerosi lavoratori italiani, che si trovarono a far fronte a dure condizioni di lavoro²³ e a fornire un tributo di sangue a causa dei frequenti infortuni, come ben simboleggiato dal monumento alle vittime del lavoro di Vincenzo Vela²⁴. La stessa funzione di richiamo di manodopera fu esercitata dalla costruzione di opere infrastrutturali in Francia, in applicazione del piano Freycinet (1878), e dalla realizzazione di canali in Germania. Oltre a costituire un *pull factor* diretto, lo sviluppo infrastrutturale ebbe anche un ruolo indiretto: ad esempio il potenziamento della linea del Brennero rese più semplici gli spostamenti, favorendo così i flussi di lavoratori che lasciavano l'Italia fra marzo e aprile per lavorare a nord delle Alpi - principalmente in Germania - come stagionali nell'edilizia fino a ottobre/novembre²⁵.

Nel quinquennio 1896-1900 i dati sulle richieste dei passaporti registrarono una media annuale di 46.315 espatri verso i territori dell'Impero austro-ungarico, 30.940 per quelli tedeschi, 25.646 verso la Svizzera e 24.959 per la Francia. Nel quinquennio successivo, 1901-1905, le statistiche ufficiali restituirono invece una media annuale di 56.009 espatri con destinazione l'Impero tedesco, 54.453 partenze verso i territori dell'Impero austro-ungarico (con un *trend* calante), 53.828 in direzione Confederazione elvetica e 52.297 alla volta della Repubblica francese: la somma dei dati era pari a 216.587 movimenti in uscita verso i quattro Stati citati, su una media annuale complessiva di 233.446 trasferimenti all'interno del continente europeo²⁶.

²³Per quanto riguarda le dure condizioni di lavoro nei cantieri per la realizzazione della galleria del San Gottardo, che diedero luogo anche a proteste da parte degli italiani, come quella del 1875 finita tragicamente nel sangue a causa della repressione, cfr. T. Kaestli, *Le condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori stranieri del tunnel del Gottardo, 1872-1882* in *Gli italiani in Svizzera, cit.*, pp.27-33.

²⁴L'opera, realizzata inizialmente in gesso tra il 1880 e il 1882, fu realizzata dallo scultore Vincenzo Vela per testimoniare il sacrificio di vite legato alla costruzione della galleria del San Gottardo. Solo nel 1893, dopo la morte dell'artista, il modello in gesso sarebbe stato fuso in bronzo e collocato nell'odierna Galleria nazionale di arte moderna, dove è tuttora conservato. Un'altra copia sarebbe stata collocata nel 1932 nella stazione di Airolo (comune svizzero del Canton Ticino), dando così seguito alle volontà di Vela, per il quale il monumento doveva essere installato vicino alla galleria del San Gottardo.

²⁵Cfr. G. Pertile, *Gli italiani in Germania - Parte Prima* in *Bollettino dell'emigrazione*, XIII, n.11, 15 ottobre 1914, p.28. L'importanza del trasporto su rotaia è testimoniato anche dall'appellativo «eisenponeri» (derivato dalla parola tedesca «eisenbahn», ferrovia) assegnato ai racconti di coloro i quali tornavano in patria dopo un periodo di lavoro in Germania. Tali racconti, insieme alle lettere, rappresentavano un incentivo a percorrere lo stesso percorso per i conoscenti e i familiari rimasti nel luogo d'origine.

²⁶Mie elaborazioni sulla base dei dati pubblicati in *L'emigrazione italiana dal 1910 al 1923 - Relazione presentata a S.E. il Ministro degli Affari Esteri dal Commissario*

All'inizio del nuovo secolo i censimenti stranieri, che essendo generalmente stilati alla fine dell'anno fotografavano solo la popolazione residente in quel momento, non prendendo così in considerazione gli stagionali, registravano un'importante presenza stanziale degli italiani. In Svizzera, ad esempio, i dati indicavano un aumento del 64% rispetto ai 41.881 del 1888 fissando a 117.059 i cittadini italiani residenti sul suolo elvetico all'inizio del nuovo secolo, pari al 30,5% degli stranieri (secondo gruppo nazionale dopo i tedeschi, in virtù del sorpasso sui francesi)²⁷. In Germania si passò dai 13.080 del 1890 ai 67.760 del 1900²⁸, con un incremento percentuale, in soli dieci anni, del 418%. In Francia, infine, gli italiani residenti stabilmente all'inizio del Ventesimo secolo divennero il primo gruppo nazionale fra gli stranieri, dal momento che aumentarono il loro numero dai 292.000 del 1896 ai 330.000 del 1901, superando così, in virtù di una crescita dell'11,5%, i belgi (323.000)²⁹.

Gli italiani che tra i decenni finali dell'Ottocento e l'alba del nuovo secolo si recarono in Svizzera, Germania, Austria-Ungheria e Francia fecero il loro ingresso in paesi nei quali, progressivamente, stava prendendo piede una legislazione di tutela dei lavoratori. In Svizzera tra gli anni Settanta e Ottanta dell'Ottocento furono emanate alcune leggi federali in materia, che riconobbero anche il principio della responsabilità civile dei datori di lavoro per gli infortuni sul lavoro, nei casi in cui tale responsabilità fosse provata³⁰. In Germania, invece, a partire dai primi anni Ottanta si registrò un salto di qualità, che diede origine al modello dello Stato sociale contemporaneo: tra 1883 e 1889 furono introdotte per via legislativa, infatti, le prime assicura-

Generale dell'Emigrazione, Roma, Edizioni del Commissariato Generale dell'Emigrazione, 1926, vol.1, *Allegati - Tabelle Statistiche*, Tabella 4 - *Emigranti italiani negli anni 1876-1923 classificati secondo i paesi di destinazione*, pp.822-823.

²⁷L. Hersh, *Les étrangers en Suisse* in *Revue d'économie politique*, vol. 33, 1919, 1, p.52.

²⁸G. Pertile, *Gli Italiani in Germania - Parte Prima, cit.*, p.32.

²⁹E. Levasseur, *Résultats statistiques du recensement de la population effectué le 24 mars 1901* in *Journal de la société statistique de Paris*, tome 47, 1906, p.374.

³⁰La legge 23 marzo 1877 relativa al lavoro nelle fabbriche, oltre a prevedere disposizioni in materia di condizioni di lavoro e in relazione all'impiego di donne e bambini, introdusse alcuni principi-quadro in materia di responsabilità civile in caso di infortunio, rinviando a un'apposita legge per la regolamentazione nei dettagli. Tale legge sarebbe stata la legge 25 giugno 1881 sulla responsabilità civile dei *fabricants*. Sei anni dopo la legge 26 aprile 1887 avrebbe esteso il principio della responsabilità civile, sottoponendo al regime anche i lavori in industrie che producevano e impiegavano materiali esplosivi, le attività edili (compresi i lavori eseguiti in ateliers, cantieri, sulla stessa costruzione, o durante il trasporto), il trasporto per mare e terra, la navigazione su zattera (ma non a vapore), la posa e la riparazione dei fili telefonici e telegrafici, la costruzione di treni, tunnel, ponti e strade, lo scavo di pozzi e gallerie, i lavori idraulici, quelli di canalizzazione e quelli nelle cave e nelle miniere.

zioni sociali obbligatorie³¹ che sarebbero diventate un vero e proprio punto di riferimento, negli anni successivi, a livello internazionale.

La legge sull'assicurazione obbligatoria contro le malattie del 1883, ad esempio, dispose l'erogazione di cure mediche e farmaceutiche, indennità giornaliera (pari al 50% del salario), assegni in caso di maternità e sussidi funerari, a fronte del versamento, da parte degli assicurati, dei 2/3 dei contributi previsti per la loro classe di salario, mentre il rimanente 1/3 era corrisposto dai datori di lavoro. Ai beneficiari - inizialmente solo operai e impiegati che guadagnassero meno di duemila marchi e lavorassero nelle fabbriche, nelle miniere, nei trasporti (ferrovie, navigazione) e nel commercio, pur essendo prevista la possibilità di ulteriori ampliamenti - era riconosciuta la facoltà, in omaggio al principio dell'autoamministrazione (*Selbstverwaltung*), di eleggere propri rappresentanti negli organi direttivi delle casse mutue, enti già presenti in alcune località e settori produttivi individuati dalla legge come organismi ai quali affidare la gestione amministrativa del sistema.

Già nel 1884 alla legge sull'assicurazione obbligatoria contro le malattie si aggiunse quella contro gli infortuni³² che, riproducendo una visione paternalistica della fabbrica³³, attribuì a organismi costituiti e amministrati autonomamente dai datori di lavoro, sui quali gravava l'intero onere contributivo, la gestione della tutela assicurativa, inizialmente limitata a lavoratori attivi in specifici settori (ad esempio miniere, cave, saline, fabbriche). Ai sodalizi professionali (*Berufsgenossenschaften*) spettava quindi la fissazione e l'erogazione dell'indennità di infortunio che, secondo la legge, doveva versata a chi avesse subito una riduzione della propria capacità di lavoro (l'importo era variabile in base al grado di invalidità ma non poteva in alcun caso superare i 2/3 del reddito percepito nell'ultimo impiego svolto) o, in caso di morte, ai superstiti (al massimo il 20% del reddito del defunto alla vedova, agli orfani e, in subordine, agli ascendenti o il 15% per i figli di età inferiore ai 15 anni). Ogni sodalizio professionale doveva costituire un tribunale arbitrale (*Schiedsgericht*), nel quale erano presenti anche i rappresentanti degli assicurati, che decideva sugli eventuali ricorsi i quali, pena la nullità, dovevano essere presentati entro quattro settimane dalla comunicazione della

³¹Sulle assicurazioni sociali obbligatorie tedesche cfr. J. Tampke, *Bismarck's Social Legislation: A Genuine Breakthrough?* in W. Mommsen (a cura di), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*, London, Croom Helm, 1981, pp.71-83; G.A. Ritter, *Social welfare in Germany and Britain: origins and development*, New York, Berg, 1986, pp.33-130; S. Kott, *L'état social allemand - Représentations et pratiques*, Paris, Belin, 1995; M. Stolleis, *Origins of the German Welfare State*, Heidelberg, Springer, 2013, pp.68-75.

³²Unfallversicherungsgesetz [Legge sull'assicurazione contro gli infortuni], 6.7.1884.

³³Sul tema cfr., specialmente, S. Kott, *L'état social allemand, cit.*, pp.19-21.

fissazione dell'indennità. L'ultimo grado di giudizio era quello del Tribunale federale delle assicurazioni (*Reichsversicherungsamt*) o, in alcuni Länder del Sud, del Tribunale delle assicurazioni locale (*Landesversicherungsamt*), anch'esso caratterizzato da una composizione mista (ossia figuravano tra i membri anche i rappresentanti degli assicurati, oltre a quelli dei datori di lavoro e dei poteri pubblici) e competente solo sui ricorsi presentati entro quattro settimane dalla decisione del tribunale arbitrale. All'inizio limitata essenzialmente agli operai dell'industria, la platea dei beneficiari sarebbe stata successivamente ampliata per includere anche i lavoratori agricoli (1887), edili (1887) e marittimi.

Infine, nel 1889 fu introdotta anche la legge sulla copertura assicurativa contro i rischi dell'invalidità e della vecchiaia³⁴ che si rivolse a una platea di oltre 11 milioni di persone, ossia il 23% della popolazione tedesca dell'epoca e oltre la metà della forza lavoro. Insieme ai datori di lavoro gli assicurati obbligatori erano chiamati a contribuire, con versamenti di importo differente a seconda del salario, per ottenere, al compimento dei 70 anni di età e dopo 30 anni di contribuzione, una pensione, composta da una parte fissa, corrispondente al sussidio annuo erogato dal Reich, e una variabile a seconda del numero e dell'importo dei versamenti effettuati. Come le indennità di infortunio anche le pensioni di vecchiaia e quelle, di importo leggermente superiore, di invalidità (definita dalla legge del 1889 come l'incapacità di guadagnare neanche 1/6 della paga giornaliera media del luogo di residenza dell'assicurato) avevano un valore economico ridotto, che non assicurava il mantenimento del tenore di vita precedente. La modestia delle prestazioni, unita all'inviso onere contributivo e all'alto tasso di respingimento delle domande a causa di vizi formali, sarebbe stata all'origine dell'impopolarità della legge presso la classe lavoratrice tedesca³⁵.

A differenza di quella del 1883, le leggi del 1884 e del 1889 contenevano disposizioni esplicitamente volte a tracciare distinzioni fra i cittadini tedeschi e gli stranieri. Infatti, in base alla normativa sull'assicurazione contro gli infortuni, ai superstiti non residenti in Germania di un assicurato straniero morto sul lavoro era negato qualsiasi diritto alla rendita³⁶; inoltre, i sodalizi professionali potevano liquidare con un unico pagamento cumulativo le rivendicazioni degli infortunati, non cittadini, che avessero lasciato il territorio nazionale³⁷. Nel 1887 la legge che estese la tutela assicurativa anche ai lavo-

³⁴Oltre ai testi già citati cfr. anche A.C. Mierzejewski, *A History of the German Public Pension System - Continuity amid Change*, Lanham, Lexington Books, 2016, pp.4-50.

³⁵Sul tema cfr. J. Tampke, *Bismarck's Social Legislation*, cit., p.80; S.Kott, *L'état social allemand*, cit., pp.147-153.

³⁶§ 6, Unfallversicherungsgesetz, cit.

³⁷§ 67, Unfallversicherungsgesetz, cit. In particolare, i sodalizi professionali poteva-

ratori edili introdusse la facoltà, per gli organismi erogatori, di sospendere il pagamento dell'indennità per tutta la durata dell'assenza dell'avente diritto dal territorio nazionale³⁸: tale facoltà si aggiungeva alla possibilità di tacitare con un unico pagamento cumulativo le spettanze degli stranieri, anche contro la loro volontà. Per quanto riguardava la normativa del 1889 sulla copertura assicurativa dell'invalidità e della vecchiaia, invece, era prevista solo la possibilità di commutare la pensione dei beneficiari stranieri non più residenti in Germania in una somma *una tantum*, pari al triplo dell'importo della prestazione annuale³⁹.

Le clausole che prevedevano la sostituzione di indennità periodiche con un versamento in un'unica soluzione ambivano a conseguire un duplice obiettivo: ridurre sia l'impegno economico in prospettiva, sia il deflusso di denaro all'estero. Infatti, corrispondere una cifra cumulativa calcolata su un periodo limitato voleva dire ottenere un risparmio nel caso in cui l'assicurato avesse continuato a vivere per altri anni oltre a quelli indennizzati. Inoltre, si evitava di dover effettuare, ogni anno, numerosi pagamenti al di là dei confini.

L'attenzione all'onere economico derivante dall'ammissione degli stranieri nella platea dei beneficiari della legislazione sociale era ben comprensibile, dal momento che nello stesso periodo di nascita dello Stato sociale tedesco la Germania completò la transizione da luogo di emigrazione a paese importatore di manodopera⁴⁰, per l'interazione fra due fenomeni come l'industrializzazione nella parte occidentale del paese e il passaggio, nelle campagne orientali, alla coltivazione intensiva di barbabietole da zucchero⁴¹. Lo sviluppo del settore secondario nella parte occidentale dell'Impero tedesco, infatti, attrasse nelle città tanto flussi dall'estero, come quelli dall'Italia, quanto correnti di migrazione interna provenienti dalle regioni orientali. In questa parte del paese il vuoto lasciato nelle campagne, proprio quando era in corso la transizione a un sistema intensivo di produzione e quindi il bisogno di braccia risultava acuito, fu riempito per lo più da flussi stagionali provenienti dall'Europa dell'est⁴².

no effettuare un pagamento cumulativo pari al triplo dell'indennità annua riconosciuta all'assicurato.

³⁸§ 39, Bau-Unfallversicherungsgesetz [Legge sull'assicurazione contro gli infortuni nell'edilizia], 11.7.1887.

³⁹§ 14, Gesetz, betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung [Legge sull'assicurazione contro l'invalidità e la vecchiaia], 22.6.1889.

⁴⁰K. J. Bade, *German Emigration to the United States and Continental Immigration to Germany in the Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries in Central European History*, XIII, 1980, n.4, p.374.

⁴¹Cfr. U. Herbert, *A History of Foreign Labor*, cit.

⁴²Fin dai primi anni Ottanta dell'Ottocento, infatti, si attivò un canale migratorio attraverso il quale giunsero in Germania, per lavorare nelle campagne orientali, migliaia di

Modelli di riferimento a livello internazionale in generale, i provvedimenti tedeschi che introdussero le assicurazioni sociali obbligatorie costituirono punti di riferimento anche sotto il profilo del trattamento da riservare ai lavoratori stranieri e alle loro famiglie, pur non mancando, in ogni caso, normative prive di disposizioni esplicite sul punto.

Fra quelle che mostravano consonanze con il modello tedesco vi era, ad esempio, la legge austriaca del 1887 relativa all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, che autorizzò gli istituti assicurativi a liquidare con una somma *una tantum* i beneficiari di indennità che fossero stranieri e risiedessero all'estero.

Varata in un periodo nel quale il modello delle assicurazioni sociali tedesche non mancava di circolare ed essere discusso nel Parlamento francese⁴³, anche la legge francese del 1898, che pose a carico dei datori di lavoro le indennità per infortuni avvenuti a causa del lavoro o in occasione dello stesso⁴⁴, spingendoli così ad accendere specifiche polizze presso le compagnie assicurative⁴⁵, prevede un regime differenziale per i lavoratori stranieri e le loro famiglie.

Infatti, l'art.3 disponeva che gli operai stranieri vittime di infortuni non più residenti sul territorio francese avrebbero ricevuto, come indennità, un capitale pari a tre annualità della somma loro accordata⁴⁶. Inoltre, stabiliva

polacchi residenti nella Galizia austriaca o nelle ex province polacche afferenti all'Impero russo. Dopo una sospensione legata a preoccupazioni di tenore nazionalistico - le stesse alla base dell'orientamento ostile all'impiego nelle miniere occidentali di lavoratori, di origine polacca, che non fossero cittadini tedeschi - il flusso di lavoratori stagionali dai confinanti Imperi austro-ungarico e russo si riattivò a partire dal 1890. In quell'anno, infatti, vennero rilasciati i primi permessi di lavoro temporaneo (da aprile a novembre) nelle campagne orientali per i lavoratori polacchi dalla Russia e dalla Galizia. Nell'aprile 1891 la regolamentazione venne estesa anche in riferimento alle aree centrali e occidentali della Prussia, sempre e solo per i lavoratori agricoli. Per una ricostruzione dettagliata cfr. U. Herbert, *A History of Foreign, cit.*

⁴³Sul tema cfr. A. Mitchell, *The Divided Path - The German Influence on Social Reform in France after 1870*, Chapel Hill-London, University of North Carolina Press, 1991.

⁴⁴Erano coperti i lavoratori impiegati nell'edilizia, nelle fabbriche, nelle manifatture, nelle imprese di trasporto per terra e mare nonché di carico e scarico, nei magasins publics, nelle miniere, nelle cave e nelle fabbriche di materiali esplosivi nonché in tutte quelle in cui era fatto uso di macchine mosse da una forza né umana né animale.

⁴⁵Sulla legge francese del 1898 cfr. J. Knetsch, *La loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail et le spectre de l'«État assureur»* in *Revue historique de droit français et étranger*, XC, 2012, n.4, pp.619-631; J.-F. Naudet, *La loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail. Une opportunité pour le secteur privé des assurances (1898-1914)?* in *Revue d'histoire de la protection sociale*, n.14, 2021/4, pp.10-26.

⁴⁶In caso di una invalidità parziale e permanente l'indennità era pari alla metà di quella parte del salario persa a causa dell'infortunio. In caso di invalidità assoluta e permanente, invece, l'indennità era pari ai 2/3 del salario annuale.

che i superstiti di un operaio straniero non avrebbero ricevuto alcunché⁴⁷ qualora, al momento dell'evento luttuoso, non fossero presenti nel paese. Tali clausole, che non mancarono di suscitare reazioni negative⁴⁸, resero la legge un passaggio centrale nel processo di costruzione di quello che è stato definito «état social national»⁴⁹.

La presenza, nelle legislazioni sociali di paesi dove si dirigevano consistenti flussi di lavoratori in uscita dalla penisola, di clausole dannose per i loro interessi iniziò a costituire, alla fine dell'Ottocento, un tema oggetto di attenzione per le classi dirigenti italiane. Nel 1898, ad esempio, furono avviati primi contatti diplomatici con le autorità tedesche⁵⁰: dal 1900 la prospettiva di una regolamentazione favorevole agli interessi italiani avrebbe assunto maggiore concretezza. Infatti, in sede di modifica della normativa in materia di assicurazione contro gli infortuni, il Consiglio federale (Bundesrat) fu autorizzato a derogare, almeno per i casi delle regioni di confine e degli Stati la cui legislazione garantisse livelli di prestazioni paragonabili a quelli tedeschi, alle disposizioni che decretavano l'assenza di diritti alla prestazione per i superstiti non residenti in Germania⁵¹ e la sospensione della rendita per i lavoratori infortunati che non vivevano più nel paese⁵².

⁴⁷In caso di infortunio mortale l'indennità per il coniuge superstite, non divorziato e separato, era pari al 20% del salario annuale della vittima. Per i figli, legittimi o naturali, l'indennità variava dal 15% al 40% del salario annuale, a seconda del loro numero. Per quelli che rimanevano orfani di padre e madre, invece, la rendita era portata per ciascuno di essi al 20% (complessivamente, tuttavia, non poteva essere superato il 60%). In caso di mancanza di coniuge e figli la titolarità delle prestazioni per i superstiti era riconosciuta agli ascendenti, nella misura del 10% del salario annuale della vittima.

⁴⁸Ad esempio, nel Parlamento belga, cfr. G. Noiriel, *Le creuset français. Histoire de l'immigration 19-20 siècles*, Paris, Seuil, 1988, p.112. Da notare che proprio l'infortunio mortale subito da un belga nel corso dei lavori per l'Esposizione Universale di Parigi del 1900 diede origine a una protesta, contro la legge francese che negava l'indennità ai familiari del defunto residenti in Belgio, da parte della Lega per la protezione dei diritti dell'uomo.

⁴⁹L. Isidro, *L'étranger*, cit., p.61.

⁵⁰V. Magaldi, *Les ouvriers étrangers et la législation des assurances ouvrières* in *Congrès international des accidents du travail et des assurances sociales - Septième Session tenue à Vienne du 17 au 23 septembre 1905*, vol. I, Vienne, Handels- und Gewerbekammer, 1906, p. 458.

⁵¹§ 21, Gewerbe-Unfallversicherungsgesetz [Legge sull'assicurazione contro gli infortuni industriali] 30.6.1900; § 22; Unfallversicherungsgesetz für Land-und Forstwirtschaft [Legge sull'assicurazione contro gli infortuni nel settore agricolo e forestale], 30.6.1900; § 9, Bau-Unfallversicherungsgesetz [Legge sull'assicurazione contro gli infortuni in edilizia], 30.6.1900; § 27, See-Unfallversicherungsgesetz [Legge sull'assicurazione contro gli infortuni in mare], 30.6.1900.

⁵²§ 94, comma 2, Gewerbe-Unfallversicherungsgesetz, cit.; § 100, comma 2, Unfallversicherungsgesetz für Land, cit., § 37, Bau-Unfallversicherungsgesetz.

In quel frangente temporale della crisi di fine secolo, d'altronde, in Italia fu definitivamente imboccata la strada della costruzione dello Stato sociale e della piena inclusione, nell'agenda politica, anche della questione migratoria. Nel 1898, infatti, dopo anni di dibattiti attorno al modello tedesco⁵³, fu introdotto una (limitata) forma di assicurazione obbligatoria contro gli infortuni, che non prevedeva disparità di trattamento sulla base della cittadinanza, a differenza della coeva legge sull'assicurazione facoltativa contro la vecchiaia, che riservava ai soli cittadini italiani l'iscrizione alla neo-istituita Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai (Cnp). Nel 1900 il Congresso del Partito socialista votò un ordine del giorno sull'emigrazione, riconoscendo così formalmente la tutela dei lavoratori che si recavano all'estero come proprio obiettivo politico⁵⁴, e, in sede parlamentare, un progetto di legge volto ad affermare un maggiore protagonismo dello Stato in materia migratoria superò il vaglio della Commissione competente.

L'approvazione della legge, nel gennaio 1901, segnò un primo momento di svolta nell'ambito delle politiche per la tutela dei lavoratori migranti italiani. La norma infatti sanzionò un nuovo approccio alla questione migratoria, rispetto a quello tradizionale che considerava i flussi di persone diretti al di là dei confini essenzialmente un problema di ordine pubblico. La legge 31 gennaio 1901, n.23 conteneva infatti alcune clausole volte a tutelare chi lasciava il paese, soprattutto verso destinazioni poste al di là dell'oceano (come mostra l'attenzione che il testo dedicava alla regolamentazione dell'attività delle compagnie di navigazione), rappresentando così una delle prime manifestazioni della progressiva presa di consapevolezza, da parte delle classi dirigenti liberali, della necessità di una politica, e non solo di una polizia, dell'emigrazione⁵⁵.

⁵³Sul tema cfr. G. Gozzi, *Modelli politici e questione sociale in Italia e in Germania fra Otto e Novecento*, Bologna, Il Mulino, 1988, Cap. II.

⁵⁴Fra i vari temi affrontati dall'ordine del giorno figuravano sia istanze volte a tutelare soprattutto gli emigranti transoceanici ma anche rivendicazioni di carattere più generale, come la riforma del servizio consolare e l'istituzione di uffici di informazione, collocamento e protezione nei paesi di immigrazione. Inoltre venivano delineate anche linee d'azione, come la collaborazione con le organizzazioni socialiste all'estero per la tutela dei migranti, a completamento dell'azione esercitata dagli organi ufficiali, e l'organizzazione di campagne di propaganda. Cfr. F. Pedone, *Novant'anni di pensiero e azione socialista attraverso i congressi del Psi*, vol. I - 1892-1914, Palermo, Marsilio Editori, 1983, pp.197-198.

⁵⁵Sulla cesura rappresentata dall'approvazione della l. 31 gennaio 1901, n.23 cfr. F. Manzotti, *La polemica sull'emigrazione nell'Italia unita*, Milano, Società editrice Dante Alighieri, 1969 (seconda edizione riveduta ed accresciuta), pp.138-141; G.N. Sacchetti, *Cento anni di «politica dell'emigrazione» - L'incerta presenza dello Stato di fronte alla realtà migratoria italiana* in G. Rosoli (a cura di), *Un secolo di emigrazione italiana 1876-1976*, cit., p.258; Z. Ciuffoletti-M.Degl'Innocenti, *L'emigrazione nella storia d'Italia 1868-1975: storia e documenti*, Firenze, Vallecchi, 1978, vol. 1, pp. 374-375; V. Briani,

Nella definizione e nell'implementazione di questa politica dell'emigrazione un ruolo cruciale avrebbe dovuto essere svolto da due organismi istituiti dalla legge n.23/1901: il Consiglio dell'emigrazione⁵⁶ e, soprattutto, il Commissariato generale dell'emigrazione (Cge)⁵⁷.

Quest'ultimo era stato concepito come l'organismo nel quale sarebbe stato concentrato tutto ciò che si riferiva ai servizi dell'emigrazione e si configurava come un'amministrazione speciale, direttamente dipendente dal ministro degli Affari Esteri e non inquadrata nella struttura ministeriale. Sorta di «peccato originale» foriero di scontri con gli uffici del Ministero, la formula istituzionale del Cge, caratterizzata da autonomia amministrativa, snellezza dei ranghi e struttura piramidale, rifletteva la tendenza del periodo verso una nuova organizzazione dello Stato che si basasse, in campo economico sociale, non tanto sui ministeri quanto su nuove istituzioni, formate da poco personale ma molto specializzato⁵⁸.

La legislazione emigratoria italiana nelle successive fasi, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1978, pp.41-69 (Capitolo II - *Organicità della legge 31 gennaio 1901, n.23*); M. R. Ostuni, *Leggi e politiche di governo nell'Italia liberale e fascista*, in P. Bevilacqua, A. De Clementi, E. Franzina (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana, cit.*, vol.1, *Partenze*, pp.312-313; M. Colucci, S. Gallo, *L'emigrazione italiana, cit.*, pp.95-96.

⁵⁶La norma attribuì all'organismo solo funzioni consultive, prevedendo che sarebbe stato interpellato relativamente alle questioni «più rilevanti» legate all'emigrazione. In base al dettato legislativo erano chiamati a farne parte il commissario generale dell'emigrazione, per conto dell'amministrazione degli Esteri, un delegato ciascuno per i Ministeri dell'interno, del tesoro, della marina, dell'istruzione pubblica e dell'agricoltura, un membro della Lega nazionale delle società cooperative italiane e un rappresentante «delle principali società di mutuo soccorso delle più importanti città marittime del Regno» (art.7, l. n.23/1901). Sull'attività del Consiglio dell'emigrazione, che sarebbe stato sciolto nel 1927, cfr. D. Marucco, *Il Consiglio superiore dell'emigrazione. Problemi sindacali e sindacalisti nei dibattiti di un quarto di secolo* in V. Blengino, E. Franzina, A. Pepe (a cura di), *La riscoperta delle Americhe. Lavoratori e sindacato nell'emigrazione italiana in America Latina 1870-1970*, Milano, Teti, 1994, pp. 44-61; E. Primiceri, *Il Consiglio Superiore dell'Emigrazione: dalla Grande Guerra al regime fascista*, Lecce, Pensa multimedia, 2010; D. Sacco, *Istituzioni politiche ed emigrazione: il Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana (1901-1915)*, Lecce, Pensa Multimedia, 2017.

⁵⁷Sulla storia del Cge cfr. M.R. Ostuni, *Momenti della «contrastata vita» del Commissariato generale dell'emigrazione (1901-1927)* in B.Bezza (a cura di), *Gli italiani fuori d'Italia, cit.*, pp.101- 118; F. Del Giudice, *Il Commissariato generale dell'emigrazione nel suo sviluppo storico (1901-1928). Personale, uffici, competenze* in L. Pilotti (a cura di), *La formazione della diplomazia italiana (1861-1915)*, Milano, Franco Angeli, 1989, pp.748-773; F. Grassi Orsini, *Introduzione - Per una storia del Commissariato generale dell'emigrazione* in Ministero degli affari esteri, *Il Fondo archivistico Commissariato generale dell'emigrazione (1901-1927) - Inventario*, a cura di P. Santoni, introduzione di F. Grassi Orsini, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1991, pp.9-75; Id., *Per una storia del Commissariato dell'Emigrazione* in *Le Carte e la Storia*, III, 1997, n.1, pp.112-138.

⁵⁸F. Grassi Orsini, *Introduzione - Per una storia del Commissariato, cit.*, p.12. Sul-

Oltre a indicare i compiti assegnati ai nuovi organismi e a figure come gli ispettori dell'emigrazione, destinati a sorvegliare le condizioni degli emigranti transoceanici, la legge prefigurò la costituzione, nei principali paesi di destinazione dei flussi migratori italiani, di «uffici di protezione, d'informazione e d'avviamento al lavoro», ricorrendo eventualmente ad accordi internazionali con i governi di quegli Stati⁵⁹. In tal modo, all'interno di un testo normativo trovava spazio il riconoscimento della necessità di un'azione di tutela da parte degli organi dello Stato anche una volta che i cittadini avessero varcato i confini nazionali. Inoltre, menzionando esplicitamente eventuali accordi diplomatici, la disposizione costituiva un segno di consapevolezza della complessità di una politica di tutela sociale dei migranti, che doveva costituire non solo oggetto di provvedimenti delle autorità dei singoli Stati ma anche materia di regolamentazione internazionale.

Ai negoziati con gli altri governi fecero esplicito riferimento, nella seduta della Camera dei deputati del 28 marzo 1901, i parlamentari Emanuele Di Bagnasco Coardi, Luigi Luzzatti, Attilio Brunialti, Michele Palatini ed Emilio Pinchia. Le interrogazioni da loro rivolte al ministro degli Affari Esteri, infatti, erano relative allo stato di avanzamento dei colloqui diplomatici con i governi di due paesi europei, Francia e Germania, per quanto riguardava l'applicazione ai cittadini italiani delle locali leggi di assicurazione contro gli infortuni. Nella sua risposta il sottosegretario agli Affari Esteri Giacomo De Martino⁶⁰ evidenziò le diversità di impostazione che erano emerse nel corso delle interlocuzioni con le autorità tedesche (reciprocità sostanziale *versus* reciprocità formale) e il mancato avvio di trattative con il governo francese. Affermando la ferma volontà del governo di continuare a lavorare sul dossier, la conclusione dell'intervento costituì un segno della progressiva presa di consapevolezza della necessità che la tutela sociale dei connazionali all'estero facesse parte del novero di competenze degli organi dello Stato e, in particolare, dell'esecutivo:

l'emersione durante il primo quindicennio del Novecento di un primo pluralismo amministrativo cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp.187-191.

⁵⁹ Art.12, legge n.23/1901.

⁶⁰ Giacomo De Martino (1849-1921), conte, dopo una breve esperienza nel corpo diplomatico iniziò la sua carriera politica nel 1890, sedendo fino al 1904 nelle file della Destra alla Camera dei deputati. Dopo essere stato sottosegretario ai Lavori pubblici nel governo Di Rudinì (1896-1898), rivestì per poco tempo, nel governo Zanardelli, le funzioni di sottosegretario agli Affari esteri (1901). Senatore dal 1905, nel 1906 fondò l'Istituto coloniale italiano e tutta la sua carriera negli anni successivi si sarebbe snodata nei possedimenti d'oltremare (fu governatore della Somalia, della Colonia eritrea e della Cirenaica). Per maggiori informazioni biografiche cfr. A. Del Boca, *De Martino, Giacomo*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol.38, Roma, Treccani, 1990, *ad vocem*.

Onorevoli colleghi, non spenderò parole per dimostrarvi quanto l'argomento degli infortuni del lavoro pei nostri operai in Germania ed in Francia interessi profondamente il nostro paese. Sono migliaia di operai che emigrano in Germania ed in Francia, ed un Governo che non sentisse tutto il dover suo per la tutela di quella importantissima emigrazione temporanea, si mostrerebbe ignaro di una delle principali missioni sociali e politiche di uno Stato civile moderno. Questo altissimo dovere hanno sentito i nostri predecessori, iniziando con savio accorgimento quei negoziati. Questo dovere, se ne assicuri la Camera, sentiamo noi nel proseguirli e, lo speriamo vivamente, nel condurre a compimento quei provvedimenti di ordine internazionale che, sanzionando il principio della intera reciprocità, distruggeranno tra popoli civili e amici ogni barriera, quando si tratti di mitigare le asprezze della vita, le miserie e i dolori delle classi lavoratrici. (*Approvazioni*)⁶¹.

Per un'istituzionalizzazione dell'azione di tutela dello Stato

Intervenendo nell'aula della Camera pochi mesi dopo, il deputato Luigi Luzzatti⁶², rilanciò la prospettiva degli accordi diplomatici, sostenendo la creazione di un nuovo strumento del diritto internazionale, il «trattato di lavoro». A suo avviso, le autorità italiane e francesi avrebbero dovuto sottoscrivere tale tipologia di accordo, esplicitamente volta a garantire tutele a chi espatria-

⁶¹Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XXI Legislatura - Sessione 1900-1901 (07/03/1901 - 30/03/1901), Volume III (I Sessione dal 07/03/1901 al 30/03/1901) Roma, Tipografia Camera dei Deputati 1901, tornata del 28 marzo 1901, p.2978.

⁶²Luigi Luzzatti (1841-1927), nato in una famiglia di religione ebraica, si laureò in giurisprudenza per poi dedicarsi soprattutto alle tematiche di carattere economico e sociale. Deputato dal 1871 al 1921, appartenente agli ambienti della Destra storica, rivestì più volte la funzione di ministro del Tesoro (1891-1892, 1896-1898, 1903-1904). Figura chiave nelle negoziazioni che condussero al trattato di commercio franco-italiano del 1898, Luzzatti si distinse anche per il sostegno alle banche popolari e agli istituti cooperativi. Riformatore sociale, sostenne la legislazione per la tutela del lavoro femminile e minorile e l'opportunità della previdenza obbligatoria; al suo nome inoltre si legò la legge del 1903 che fu all'origine dell'Istituto Autonomo Case Popolari. Ministro dell'agricoltura, dell'industria e del commercio (1909-1910) e presidente del Consiglio dei Ministri (1910-1911), dal 1921 alla morte avrebbe svolto la funzione di senatore del Regno. Il suo ricco archivio è conservato a Venezia presso l'Istituto veneto di scienze, lettere ed arti. Sulla sua figura cfr. P.L. Ballini, P. Pecorari (a cura di), *Luigi Luzzatti e il suo tempo: atti del Convegno internazionale di studio, Venezia, 7-9 novembre 1991*, Venezia, Istituto veneto di scienze, lettere ed arti, 1994; P.L. Ballini, P. Pecorari, *Luzzatti Luigi*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol.66, 2006, *ad vocem*.

va per ragioni di lavoro, continuando così la strada, già imboccata a livello interno con la nascente legislazione sociale, diretta verso il riconoscimento della protezione dai rischi connessi all'attività lavorativa come elemento connotante delle società contemporanee. Secondo l'uomo politico veneziano, che era stato il negoziatore dell'accordo commerciale franco-italiano del 1898, se negli anni precedenti era stato ideato il «trattato di commercio» per regolamentare gli scambi di merci, gli sviluppi culturali e legislativi ponevano ora l'esigenza di realizzare anche il «trattato di lavoro» per tutelare non solo il prodotto ma anche il produttore, il lavoratore:

Oggidì è cessata quella teorica positiva e materialista che dava soltanto alla merce la esclusiva prevalenza e non all'anima e al lavoro dell'uomo, che la produce: oggidì è cessata questa teorica materialista per cui il fabbricante assicurava il suo opificio dall'incendio e non assicurava la vita e la salute degli operai dagli infortuni del lavoro e della vecchiaia [...] Quindi accanto al trattato di commercio bisogna mettere il trattato di lavoro, se non si vuole che si dica della nostra società che noi curiamo la merce e non curiamo l'anima immortale degli uomini che la creano (*Bravo! Bravissimo! Applausi a destra*)⁶³.

La proposta di Luzzatti aveva preso spunto dalla discussione, nella Camera dei deputati francese, di un progetto di schema assicurativo contro la vecchiaia che prevedeva un trattamento differenziale per gli operai stranieri. Ma l'idea del «trattato di lavoro» avanzata da Luzzatti non costituiva solo, potenzialmente, una risposta all'embrionale progetto legislativo in materia di assicurazione obbligatoria contro la vecchiaia, in discussione in quel frangente al Parlamento francese. Infatti, qualora le autorità francesi e italiane avessero deciso di concludere un accordo internazionale in materia di assicurazioni sociali basato sul principio della parità di trattamento, come il «trattato di lavoro» evocato da Luzzatti, i cittadini italiani emigrati in Francia per lavoro, e le loro famiglie, avrebbero potuto conoscere un miglioramento della loro posizione anche nel campo dell'indennizzo degli infortuni.

Disposizioni «contrarie ad ogni sentimento di giustizia»⁶⁴, oggetto di lamentele da parte dei cittadini italiani come registrato nei rapporti dei con-

⁶³Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XXI Legislatura - Sessione 1900-1901 (25/05/1901 - 15/06/1901), Volume V (I Sessione dal 25/05/1901 al 15/06/1901), Roma, Tipografia Camera dei Deputati 1901, tornata dell'11 giugno 1901, p.5000.

⁶⁴*Gli italiani nel dipartimento dell'Hérault (da un rapporto del cav. M. Camicia, R. Viceconsole a Cette, luglio 1901)* in Ministero degli Affari Esteri - Commissariato dell'emigrazione, *Emigrazione e Colonie - Raccolta di Rapporti dei RR. Agenti diplomatici e consolari*, Volume I - *Europa*, Parte I - *Francia*, Roma, Tipografia nazionale di G. Bertero & Co., 1903, p.319.

soli⁶⁵, le clausole della legislazione transalpina sull'assicurazione contro gli infortuni erano d'altronde incompatibili con il principio della parità di trattamento. Infatti, la trasformazione in capitale dell'indennità annua per gli infortunati stranieri non più presenti in Francia e, in caso di morte dell'assicurato, la negazione di qualsiasi prestazione ai superstiti non residenti, costituendo l'espressione di una logica discriminatoria di fondo basata sulla cittadinanza, erano prescrizioni agli antipodi con l'orientamento politico-culturale sotteso all'operazione diplomatica prospettata da Luzzatti.

Nell'immediato, tuttavia, sviluppi in senso favorevole ai migranti italiani e alle loro famiglie, nel campo della tutela contro gli infortuni, vennero non dalla Francia ma da un altro paese che attirava allora consistenti flussi dalla vicina penisola, la Germania. Già dal 1898, come ricordato, la questione del trattamento riservato ai cittadini italiani e alle loro famiglie dalla normativa tedesca in materia di assicurazione contro gli infortuni era entrata nell'agenda dei colloqui fra gli esecutivi dei due paesi. Nel 1901 un invito all'eliminazione delle clausole restrittive a beneficio di tutti gli stranieri - o almeno di quelli provenienti da Stati che avessero varato una legge sull'assicurazione contro gli infortuni, prevedendo la reciprocità di trattamento - venne anche dal VI Congresso (Magonza, maggio 1901) dell'Unione muraria tedesca, il principale sindacato dei lavoratori edili in Germania⁶⁶. La risposta formale alle sollecitazioni ricordate arrivò alla fine del giugno 1901, quando una deliberazione del Consiglio federale (il Bundesrat) sospese l'applicazione delle clausole restrittive per i lavoratori italiani impiegati nei settori edile e industriale e i loro superstiti non residenti⁶⁷. Di conseguenza, le due categorie di cittadini italiani menzionate ebbero modo di ricevere l'indennità annua anche vivendo nella penisola⁶⁸ una possibilità ancora preclusa ai lavoratori

⁶⁵Cfr., ad esempio, *Immigrazione e colonie italiane nel dipartimento delle Alpi Marittime (da un rapporto del comm. M. Simondetti, R. Console generale a Nizza settembre 1901)* in Ministero degli Affari Esteri - Commissariato dell'emigrazione, *Emigrazione e Colonie, cit.*, p.325.

⁶⁶Una risoluzione importante in *L'Operaio Italiano - giornale quindicinale degli operai muratori, carpentieri, scalpellini ed affini*, IV, n.10, 2 maggio 1901, pp.4-5.

⁶⁷La decisione non riguardò solo i beneficiari menzionati con cittadinanza italiana ma anche quelli di nazionalità austro-ungarica. Cfr. V. Manfredi, *La condizione dello straniero nelle leggi sulle assicurazioni contro gli infortuni e sulla responsabilità professionale* in *Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie*, vol.37, f. 148, aprile 1905, pp. 506, 508. Probabilmente alla deliberazione del Bundesrat del 29 giugno 1901 si riferisce Julia Moses, parlando di raggiungimento di un accordo fra i due governi nel 1901. Cfr. J. Moses, *The first modern risk - Workplace Accidents and the Origins of the European Social States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, p.188.

⁶⁸Una sentenza del Reichsversicherungsamt [Ufficio imperiale delle assicurazioni], massimo organo giurisdizionale, avrebbe inoltre riconosciuto una sorta di retroattività, garantendo la possibilità di ricevere l'indennità in patria anche a coloro i quali fossero diventati

che si fossero infortunati prestando la loro opera nel settore agricolo e ai loro superstiti.

Il problematico rapporto fra migrazioni internazionali di lavoro e nascenti forme di protezione sociale disciplinate dalla legge divenne rapidamente un tema del dibattito pubblico a livello internazionale. Un contributo venne dalla rete transnazionale di riformatori sociali, ossia la galassia di accademici, esponenti politici e giuristi, di estrazione per lo più liberale e cattolico-sociale, che, condividendo la visione secondo cui la «questione sociale» dovesse trovare risposte concrete nei vari paesi, costituirono a Parigi, nel 1900, l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs (Aiplt)⁶⁹.

La prima assemblea dell'associazione, tenutasi a Basilea nel settembre 1901, aveva visto l'approvazione all'unanimità della mozione del giurista svizzero Ernst Feigenwinter⁷⁰, che chiedeva all'Office international du travail (il segretariato dell'Aiplt) di compiere ricerche comparative sul trattamento previsto, dalle leggi dei vari paesi in materia di assicurazione contro gli infortuni, per le persone che lavoravano fuori dallo Stato nel quale avevano la residenza

beneficiari della prestazione prima dell'emanazione della deliberazione. Cfr. *Una decisione importante* in *L'Operaio Italiano - giornale quindicinale degli operai muratori, carpentieri, scalpellini ed affini*, VI, n.9, 1 maggio 1903, p.69.

⁶⁹L'Association internationale pour la protection légale des travailleurs (Aiplt) non rappresentò solo una rete di esperti in materia di lavoro e legislazione sociale (nonostante la preponderante presenza di professori universitari) ma anche un forum di discussione per i protagonisti del processo di industrializzazione, come i datori di lavoro e i lavoratori (anche se la loro presenza nelle varie sezioni nazionali non era uniforme). Di fatto, pur potendo essere vista come una delle esperienze all'origine delle successive organizzazioni internazionali, l'Aiplt fu più una federazione che una reale istituzione transnazionale, dal momento che erano molto più numerosi gli iscritti alle singole sezioni nazionali che all'organismo sovranazionale. I congressi annuali, tuttavia, rappresentarono un'occasione di vera e propria circolazione transnazionale di idee e pratiche. Punto di convergenza di varie tendenze riformatrici (fra le quali, fin dall'istituzione, un ruolo preminente fu rivestito dal cattolicesimo sociale), l'Aiplt si basava molto sul finanziamento da parte dei governi e sulla partecipazione di funzionari governativi, caratteristiche che non la rendevano pienamente una vera e propria organizzazione non governativa. Su questi aspetti cfr. S. Kott, *From Transnational Reformist Network to International Organization: The International Association for Labour Legislation and the International Labour Organization 1900-1930* in D. Rodogno, B. Struk e J. Vogel (a cura di), *Shaping the Transnational Sphere - Experts, Networks and Issues from the 1840s to the 1930s*, New York, Berghahn, 2015, pp.241-246.

⁷⁰Ernst Feigenwinter (1853-1919), avvocato, fu un riformatore sociale e uomo politico svizzero. Appartenente all'ala cristiano sociale del raggruppamento cattolico conservatore, Feigenwinter sedette al Gran Consiglio di Basilea e al Consiglio nazionale svizzero. Inoltre, fu membro dell'Unione di Friburgo (associazione di politici cattolici sociali), cofondatore con Herman Greulich della Federazione svizzera dei lavoratori e presidente della Federazione delle associazioni cattoliche di uomini e lavoratori. La figlia Maria Elisabeth Feigenwinter è stata una pioniera del servizio sociale.

e per i loro familiari rimasti nel territorio d'origine⁷¹. Già l'anno successivo, a riprova dell'importanza che i riformatori sociali italiani ascrivevano alla protezione dei migranti e delle loro famiglie in caso di infortunio sul lavoro, l'attiva sezione italiana, costituita e presieduta da Giuseppe Toniolo⁷², diede alle stampe uno studio sull'argomento⁷³, uno degli esempi della fiorente letteratura, di taglio giuridico, che si sarebbe sviluppata nel corso degli anni sull'accesso dei lavoratori stranieri alle assicurazioni sociali⁷⁴.

Nel febbraio 1902 Luzzatti, membro della sezione italiana dell'Aiplt, so-

⁷¹ *L'Association internationale pour la protection légale des travailleurs – Assemblée constitutive tenue à Bâle le 27 et 28 septembre 1901*, Berne-Paris-Iéna, Schmidt et Francke, Le Soudier, Gustave Fischer, 1901, p.102.

⁷² Sul protagonismo di Toniolo nella prima fase della vita della sezione italiana cfr. A. Spicciati, *Toniolo per un diritto del lavoro* in R. Molesti (a cura di), *Giuseppe Toniolo - Il pensiero e l'opera*, Milano, Angeli, 2005, pp. 231-252 e G. Maifreda, *Giuseppe Toniolo and the International Association for the Legal Protection of Workers* in A. Carera (a cura di), *Giuseppe Toniolo. L'uomo come fine*, Milano, Vita e Pensiero, 2014, pp.371-390. Sulla rivista diretta da Toniolo che seguì costantemente i lavori tanto dell'Aiplt quanto della sezione italiana cfr. F. Tacchi, *Prisma cattolico e legislazione sociale operaia. Il gruppo della "Rivista internazionale di scienze sociali" al tempo di Giuseppe Toniolo* in *Modernism. Annual Journal of Contemporary Religious Reformism*, I, 2015, pp. 272-301.

⁷³ A. Corsi, G. Vacchelli, *Application des lois territoriales sur les accidents dans le travail aux ouvriers étrangers*, Savona, s.e., 1902.

⁷⁴ Cfr., ad esempio, E. Cimbali, *La legge e la giurisprudenza francese circa gli infortuni sul lavoro e gli operai stranieri*, Roma, 1901; F. De Saint Charles, *Le risque professionnel de l'étranger* in *Questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale*, II, 1901, n.2, pp.54 ss.; A. Sraffa, *La responsabilità per gli infortuni sul lavoro e gli operai stranieri in Francia*, Modena, presso la Rivista sugli infortuni del lavoro, 1901; B. Raynaud, *Les accidents du travail des ouvriers étrangers*, Paris, s.e., 1902; É. Serre, *Les ouvriers étrangers et la législation française sur les accidents du travail* in *Journal du droit international privé*, XXIX, 1902, n.XI-XII, pp.977-987; B. Raynaud, *La réciprocité en matière d'accidents du travail des ouvriers étrangers* in *Questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale*, IV, 1903, n.5, pp.139-141; E. Feigenwinter, *Die Behandlung der Ausländer im Haftpflicht und Versicherungsrecht*, Basel, Druckerei des Basler Volksblattes, 1904; L. Auvillain, *Les ouvriers étrangers en France et les accidents du travail*, Paris, Libraires Générales de droit et de jurisprudence, 1905; F.W. Günther, *Die Stellung der Ausländer in der Arbeiterversicherung der europäischen Staaten* in *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft*, 1906, pp.488-516; J. Martin, *De la situation des ouvriers étrangers en France au point de vue des assurances ouvrières*, Chalons-sur-Marne, Martin Frère Imprimeurs-Éditeurs, 1908; P.M. Raffalli, *De l'application des lois d'assurance et de responsabilité aux ouvriers étrangers, spécialement en matière d'accidents du travail*, Paris, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence-Arthur Rousseau Éditeur, 1908; L. Tous-saint, *Les ouvriers étrangers et les accidents du travail*, Paris, V. Giard & Brière, 1909; I. Sinzot, *Les traités internationaux pour la protection des travailleurs - leur sanction*, Louvain-Paris, Imprimerie Ch. Peeters-Librairies Berger-Levrault, 1911; É. Sorbe, *Condition des ouvriers étrangers en matière d'accidents du travail*, Paris, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence-Arthur Rousseau Éditeur, 1911.

stesse l'opportunità di concludere un accordo bilaterale, per la protezione dei migranti, nell'ambito di un colloquio con l'ambasciatore francese Camille Barrère. I contenuti del colloquio furono resi noti dallo stesso rappresentante diplomatico, tramite lettera, al ministro degli Affari esteri Théophile Delcassé⁷⁵ e nelle carte dell'ambasciata si ritrova anche un manoscritto, dal titolo «Projet en vue de la conclusion d'un traité de travail - Note remise par On. Luzzatti», nel quale veniva delineato il senso dell'operazione politico-diplomatica⁷⁶.

Oltre a mettere in evidenza il grande interesse per la soluzione della disparità di trattamento nell'ambito dell'assicurazione contro gli infortuni (e quella che si delineava nei lavori parlamentari francesi sull'assicurazione contro la vecchiaia) il documento enfatizzava la portata innovativa di un accordo come quello proposto, sostenendo che «l'effet politique serait extraordinaire», dal momento che si sarebbe trattato del «premier exemple de l'incarnation d'une grande idée»⁷⁷. Pochi mesi dopo Luzzatti avrebbe avuto modo di confrontarsi sulla questione con il direttore dell'Office du travail e membro della sezione francese dell'Aiplt Arthur Fontaine: l'assemblea della federazione, tenutasi a Colonia, rappresentò il luogo più adatto a questo primo scambio informale, a testimonianza dell'importanza delle prime reti transnazionali di riformatori sociali.

Non solo singoli parlamentari, governi e riformatori sociali fecero sì, con le loro iniziative, che il tema del trattamento differenziale riservato agli stranieri dalle prime leggi in materia di assicurazioni sociali conquistasse un posto nell'agenda del dibattito pubblico. Un ruolo importante fu svolto infatti anche dalle istituzioni private per la tutela dei migranti.

L'«Opera di assistenza agli operai italiani in Europa e nel Levante», meglio conosciuta come «Opera Bonomelli» dal nome del suo fondatore, il vescovo conciliatorista Geremia Bonomelli, fu la prima organizzazione privata ad agire nel campo dell'assistenza ai migranti italiani⁷⁸, collaborando con

⁷⁵Nantes, Centre des archives diplomatiques (Cadn), Fonds Ambassade de France Rome Quirinal (Ambassade), 579PO/1, b.392, copia manoscritta, con correzioni, della lettera a M. le Ministre datata Rome, le 15 février 1902.

⁷⁶*Ivi*, manoscritto dal titolo «Projet en vue de la conclusion d'un traité de travail - Note remise par On. Luzzatti».

⁷⁷*Ibidem*.

⁷⁸L'«Opera di assistenza agli operai italiani in Europa e nel Levante», più comunemente nota con la denominazione di «Opera Bonomelli» dal nome del primo presidente, il vescovo conciliatorista Geremia Bonomelli, iniziò le sue attività nel 1900. Oltre all'assistenza morale e religiosa agli emigranti, anche le iniziative di patronato e di assistenza materiale facevano parte dell'opera di questa realtà associativa, connotata da un carattere misto laicale/religioso. Sovvenzionata da ambienti liberal-conservatori e, dal 1904, anche dal Cge (che supportava le varie associazioni di patronato), l'Opera Bonomelli faceva affidamento,

l'episcopato e il clero locale tanto in Italia quanto all'estero e concentrandosi in modo particolare, ma non esclusivo, sulla Svizzera e sulla Germania, «sia per il maggior numero dei flussi migratori, sia per la difficile situazione di "minoranza fra le minoranze" che si trovavano a vivere gli operai italiani»⁷⁹ in quei territori.

Oltre alle strutture di matrice cattolica all'alba del nuovo secolo si svilupparono anche i cosiddetti segretariati laici di emigrazione, come quello di Udine che, fondato nel 1900 su impulso del socialista Giovanni Cosattini⁸⁰, sarebbe stato considerato una sorta di modello negli anni successivi⁸¹, o quello di Belluno, istituito quattro anni dopo⁸². I segretariati laici costituiti in

oltre che su articolazioni in Italia, anche su un'ampia rete di missioni e di segretariati nell'Europa occidentale (Belgio, Francia, Germania e Svizzera). La mancanza di notizie circa la conservazione dei suoi archivi e dell'intera collezione del giornale, *La Patria*, pubblicato all'estero rendono complesso ricostruire nel dettaglio il ruolo avuto dall'organizzazione fino al suo scioglimento, avvenuto nel 1928. Sulla storia dell'Opera Bonomelli nel primo quindicennio del XX secolo cfr. comunque G. Rosoli, *L'Emigrazione italiana in Europa e l'Opera Bonomelli (1900-1914)* in B. Bezza (a cura di), *Gli italiani fuori d'Italia, cit.*, pp.163-201.

⁷⁹L. Trincia, *Emigrazione e diaspora - Chiesa e lavoratori italiani in Svizzera e in Germania fino alla prima guerra mondiale*, Roma, Studium, 1997, p.225.

⁸⁰Giovanni Cosattini (1878-1954), impegnato nella tutela dell'emigrazione temporanea, fondò a Udine nel 1900 il segretariato dell'emigrazione al fine di tutelare i lavoratori migranti, sia attraverso la formazione professionale e sindacale sia attraverso il sostegno in caso di controversie. Autore di uno studio sull'emigrazione temporanea friulana (*L'emigrazione temporanea del Friuli*, Roma, Tipografia nazionale di G. Bertero & C., 1903), Cosattini fu anche esponente del Partito socialista italiano sotto il cui simbolo si presentò a varie consultazioni locali e nazionali, prima di essere effettivamente eletto deputato nel 1919 e consigliere provinciale nel 1920. Membro dal 1922 del Partito socialista unitario, nel 1926 decadde dalle funzioni di parlamentare. Durante la seconda guerra mondiale avrebbe partecipato alla Resistenza, perdendo nella lotta contro il nazifascismo anche due figli, Alberto e Luigi, attivi nelle formazioni partigiane di Giustizia e Libertà. Membro della Consulta nazionale, nel secondo dopoguerra fu anche sindaco di Udine e senatore. Per un profilo biografico dettagliato cfr. P. Alatri, *Giovanni Cosattini (1878-1954). Una vita per il Socialismo e la Libertà*, Udine, Aviani, 1994.

⁸¹A. Cabrini, *Il modello dei Segretariati d'emigrazione* in *L'Operaio Italiano - Organo settimanale in lingua italiana dei Sindacati professionali della Germania*, XI, n.12, 21 marzo 1908, p.45. Tra il 1901 e il 1907 la corrispondenza in arrivo al Segretariato sarebbe passata da 252 a 4046 lettere. La Sezione infortuni trattò 37 pratiche nel 1902, 65 nel 1903, 151 nel 1904, 158 nel 1905, 191 nel 1906 e 204 nel 1907.

⁸²Sul Segretariato di Belluno cfr. F. Vendramini, *Tutela e autotutela degli emigranti tra Otto e Novecento - Il Segretariato dell'emigrazione di Belluno*, Belluno, Comunità montana bellunese-Associazione bellunesi nel mondo, 2002. Il Segretariato si sarebbe occupato di 60 pratiche di infortunio nel 1904, un centinaio nel 1905, 110 nel 1906, 114 nel 1907 (di cui 62 per infortuni avvenuti in Germania, 26 per infortuni avvenuti in Austria-Ungheria, 16 per infortuni avvenuti in Svizzera), 133 nel 1908, 150 nel 1909, 104 nel 1910 (di cui 58 per infortuni avvenuti in Germania, 14 per infortuni avvenuti in Svizzera, 13 per infortuni

Italia, e le analoghe strutture messe in piedi all'estero, offrivano assistenza nel disbrigo delle pratiche e consulenza legale ai migranti o alle loro famiglie, in caso, ad esempio, di infortuni sul lavoro o mancato versamento di salari, nonché informazioni in materia di collocamento. Dal 1904 il coordinamento di queste strutture fu assicurato dal Consorzio per la tutela dell'emigrazione temporanea, organismo sorto sotto l'egida di un ente filantropico di ispirazione socialista, la Società Umanitaria⁸³ e, dal 1907, dopo lo scioglimento del Consorzio, la stessa funzione sarebbe stata assolta *de facto* dall'Ufficio centrale dell'emigrazione della Società Umanitaria, retto dapprima da Angiolo Cabrini⁸⁴ e, in seguito, da Giovanni Valär⁸⁵, due protagonisti nel campo della

avvenuti in Austria-Ungheria), 96 nel 1911 (di cui 31 per infortuni avvenuti in Germania, 19 per infortuni avvenuti in Austria e 16 per infortuni avvenuti in Svizzera) e 112 nel 1912 (di cui 50 per infortuni avvenuti in Germania, 19 per infortuni avvenuti in Svizzera, 17 per infortuni avvenuti in Austria-Ungheria).

⁸³La Società Umanitaria è un'istituzione filantropica sita in Milano, tuttora esistente, che affonda le sue radici nel tardo Ottocento, quando ne fu riconosciuto, da un punto di vista giuridico, lo statuto. Fondata per dar seguito al lascito testamentario di Prospero Moisé Loria, la Società Umanitaria divenne operativa a partire dal 1902, occupandosi fin da subito di assistenza ai disoccupati e agli emigranti, nonché di formazione professionale. Pur non essendoci legami di filiazione diretti, l'influenza dell'orientamento socialista rappresentò una caratteristica dell'ente (come indicato anche dalla presenza di esponenti della galassia socialista nei ruoli gestionali). In generale sulla sua storia cfr. E. Decleva, *Etica del lavoro, socialismo, cultura popolare: Augusto Osimo e la Società Umanitaria*, Milano, Franco Angeli, 1985. Per una focalizzazione specifica sull'opera svolta nell'ambito della tutela degli emigranti cfr. M. Punzo, *La Società Umanitaria e l'emigrazione dall'inizio del secolo alla Prima guerra mondiale* in B. Bezza (a cura di), *Gli italiani fuori d'Italia, cit.*, pp. 119-144.

⁸⁴Angiolo Cabrini (1869-1937), fra i fondatori del 1892 del Partito dei lavoratori italiani, poi Partito socialista italiano (Psi), si rifugiò in Svizzera nel 1895 per sfuggire alla stretta anti-socialista crispina: da questa esperienza maturò un duraturo interesse per le condizioni dei migranti italiani. Eletto deputato nel 1900, oltre che di tematiche migratorie si sarebbe molto occupato nel corso del suo mandato parlamentare anche di legislazione sociale. Socialista riformista, nel 1906 sarebbe stato tra i fondatori della Confederazione generale del lavoro (Cgdl) e dal 1907 al 1909 avrebbe guidato l'Ufficio dell'emigrazione della Società Umanitaria. Espulso dal Psi nel 1912 per l'appoggio alla guerra italo-turca, fu tra i principali esponenti del Partito socialista riformista. Interventista, nel 1919 avrebbe partecipato alla Conferenza di Pace di Versailles, prendendo parte ai lavori della commissione incaricata di elaborare un programma di legislazione internazionale del lavoro. Dopo aver aderito al Partito socialista unitario nel 1922, si sarebbe progressivamente avvicinato al regime fascista, mantenendo il ruolo di direttore del bollettino *Informazioni sociali*.

⁸⁵Giovanni Valär (1864-1942), cittadino svizzero trasferitosi in Italia (terra d'origine degli avi) da bambino, fuggì dalla penisola come molti altri socialisti a causa della repressione ordinata da Pelloux nel 1898. L'anno successivo avrebbe iniziato ad occuparsi della tutela dei lavoratori migranti italiani, come redattore del giornale in lingua italiana dei sindacati tedeschi *L'Operaio Italiano* e come propagandista. Dal 1907 in Svizzera come responsabile aggiunto del Segretariato del lavoro di Zurigo, nel 1910 avrebbe assunto la guida dell'Ufficio

tutela dei lavoratori migranti italiani.

Tanto l'Opera Bonomelli quanto la Società Umanitaria, pur nella diversità di impostazione che non mancò di dar luogo a una forte conflittualità tra gli esponenti delle due istituzioni, contribuirono a far entrare la tutela del lavoro italiano all'estero fra i temi dell'agenda politica del paese. Nel corso del primo quindicennio del secolo, in virtù delle spinte convergenti provenienti tanto da esponenti della politica e della cultura accademico-giuridica quanto da corpi intermedi come organismi privati di assistenza ai migranti e sindacati, sarebbero state elaborate le principali linee d'azione in materia di migrazione e protezione sociale: i convegni dedicati alla tematica migratoria e il Parlamento costituirono i principali luoghi di elaborazione e discussione di queste linee.

Nel 1903, in occasione del primo Congresso nazionale dell'emigrazione temporanea⁸⁶, il capo del segretariato laico dell'emigrazione di Udine presentò un ordine del giorno relativo al tema della protezione dei migranti in caso di infortunio. Il testo deplorava «l'impossibilità in cui si trovano gli emigranti stessi, di reclamare sussidi che loro spettano» a causa della non conoscenza delle lingue e delle «procedure prescritte dalle leggi», della difficoltà a procurarsi certificati medici e a superare «l'ostilità degli istituti di assicurazione» e, infine, della «scarsissima e spesso nulla [...] assistenza che riescono ad ottenere dalle agenzie consolari italiane»⁸⁷.

Il voto finale sul tema rivendicava l'istituzione, presso il Commissariato generale dell'emigrazione, di «una speciale sezione» che studiasse le «legisla-

centrale dell'emigrazione della Società Umanitaria, lasciandola nel 1918. Attivo nelle file socialiste anche nel primo dopoguerra, dopo l'avvento del regime fascista avrebbe continuato a vivere in Italia fino al 1930, anno del trasferimento in Germania ove costituì un'associazione antifascista. Dopo il 1933 avrebbe lasciato nuovamente il territorio tedesco, recandosi dapprima in Turchia e in seguito in Svizzera, dove rivestì il ruolo di segretario federale del Psi. Per il suo profilo biografico cfr. G.L. Bettoni, *Valär Giovanni* in *Dizionario biografico dei friulani, ad vocem* (<https://www.dizionariobiograficodeifriulani.it/valar-giovanni/>).

⁸⁶Il Congresso, tenutosi a Udine dal 22 al 23 settembre 1903, vide esponenti politici, alti funzionari dello Stato e rappresentanti di organizzazioni attive, tanto in campo cattolico quanto in campo socialista, nel campo della tutela dei migranti discutere su alcuni nodi problematici dell'emigrazione temporanea, come la sindacalizzazione degli italiani nei paesi dove si recavano a lavorare, le forme di contrattualizzazione e di mediazione del lavoro, il trattamento riservato dalle legislazioni estere in caso di infortunio. Non mancarono differenze anche sostanziali fra la visione propugnata dagli esponenti socialisti e quella delle personalità di estrazione cattolica. Sul punto cfr. G. Brosadola, *Il Congresso nazionale dell'emigrazione temporanea tenuto in Udine dal 22 al 23 settembre 1903* in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie*, vol. 33, fasc. 132, dicembre 1903, pp. 509-523.

⁸⁷Cit. in G. Di Giacomo, *Tra governo e autogoverno: l'emigrazione temporanea in Europa, i Segretariati laici e la Società Umanitaria*, tesi di dottorato in Scienze Giuridiche - Ciclo XXXIV - Università degli Studi di Milano Bicocca, a.a. 2020-2021, p.62, n.131.

zioni estere su gl'infortuni del lavoro, per dare ai segretariati dell'emigrazione i possibili e solleciti chiarimenti» e di apposite figure, presso i consolati, «per l'esaurimento delle pratiche relative agl'infortuni sul lavoro»⁸⁸. Dal Congresso, nel corso del quale non mancarono critiche alla scarsa considerazione manifestata negli anni dalle autorità italiane per l'emigrazione temporanea, emergeva quindi la richiesta di un maggiore supporto istituzionale alle iniziative private di tutela messe in campo dall'Opera Bonomelli e dai segretariati laici dell'emigrazione collegati alla Società Umanitaria. Nella stessa direzione andò anche un altro voto del congresso, perorato tra gli altri da Felice Quaglino⁸⁹, sindacalista particolarmente attivo nella tutela dei lavoratori migranti impiegati nel settore edile, che rivolgeva al governo l'invito affinché «nei centri principali di emigrazione all'estero presso i consolati istituisca un posto per un addetto del lavoro che si occupi esclusivamente degli emigranti».

La proposta fu rilanciata nell'aula della Camera dei deputati da uno dei partecipanti al congresso di Udine, il parlamentare socialista Angiolo Cabrini. Vero e proprio protagonista del dibattito politico in materia di migrazione e protezione sociale nei primi due decenni del Novecento, il 3 febbraio 1904 Cabrini indirizzò un'interrogazione al ministro degli Affari esteri Tommaso Tittoni per sapere se intendesse promuovere l'istituzione degli «addetti al lavoro presso le Ambasciate e i Consolati italiani dei centri europei ove più dense affluiscono le correnti della nostra emigrazione continentale» investendoli delle «funzioni, - nei rapporti della merce-lavoro esportata - che già furono assegnate agli addetti commerciali nell'interesse delle altre merci esportate dall'industria nazionale»⁹⁰.

Il sottosegretario agli Affari esteri Guido Fusinato⁹¹, rivendicando di aver

⁸⁸G. Brosadola, *Il Congresso nazionale, cit.*, p.519.

⁸⁹Felice Quaglino (1870-1935), muratore, nel 1895 fondò la prima organizzazione sindacale dei lavoratori edili a Torino. Fra i fondatori della Federazione italiana fra gli addetti alle arti edili e della Cgdl, fu tra i sostenitori dell'autonomia del sindacato dal partito. Nel 1909 fu eletto per la prima volta deputato (avrebbe mantenuto il seggio fino al 1924). Rappresentante sindacale nel Consiglio generale dell'emigrazione e nel Consiglio superiore del lavoro dal 1912, si occupò costantemente della questione migratoria (nel 1926 avrebbe partecipato al Congresso mondiale dell'emigrazione). Negli ultimi anni della sua vita, in esilio in Francia, sarebbe divenuto segretario aggiunto del Bureau de la main-d'oeuvre étrangère della Confédération générale du travail francese. Per un profilo biografico dettagliato cfr. A. Andreasi, *Quaglino Felice* in F. Andreucci, T. Detti (a cura di), *Il movimento operaio italiano - dizionario biografico 1853-1943*, vol.4, Roma, Editori Riuniti, 1978, *ad vocem*.

⁹⁰Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XXI Legislatura - Sessione 1902 - 1904, Volume XI, II Sessione dal 28/01/1904 al 27/02/1904, tornata del 3 febbraio 1904, Roma, Tipografia Camera dei Deputati 1904, p.10371.

⁹¹Guido Fusinato (1860-1914), giurista internazionalista, fu eletto deputato per la prima volta nel 1892 e scelse i banchi della Destra moderata. Sottosegretario agli affari esteri nei

sostenuto nell'assise friulana questa proposta, garantì che il Consiglio dell'emigrazione era stato già investito del problema e prospettò la prossima presentazione di una proposta formale al Parlamento. La risposta a Cabrini fornì l'occasione per spiegare, nell'aula della Camera, perché l'istituzione di una specifica figura come l'addetto al lavoro negli uffici diplomatici all'estero avrebbe consentito di tutelare maggiormente i cittadini che espatriavano per ragioni di lavoro. Riconoscendo l'inadeguatezza del personale consolare, già denunciata in occasione del Congresso di Udine dell'anno precedente da alcuni oratori, Fusinato sostenne che integrando la rappresentanza diplomatica tradizionale presente nelle ambasciate e nei consolati con funzionari incaricati di seguire da vicino la componente operaia dell'emigrazione, si sarebbe ottenuta una maggiore protezione di quei cittadini recatisi all'estero. L'obiettivo esplicitamente perseguito consisteva nella salvaguardia del legame con la madrepatria, mostrando così una concezione dell'azione di tutela come strumento delle politiche di cittadinanza:

Le condizioni della nostra emigrazione, così numerosa e spesso disordinata, reclamano una protezione più efficace e più vicina. L'azione dei consoli fino ad oggi si è dimostrata per molte ragioni insufficiente. Non dirò quali siano queste ragioni; ma ne ricorderò una sola. I consoli, per ragione del loro ufficio, sono costretti ad una residenza fissa; e i nostri emigranti troppo spesso non sanno, e non possono recarsi dai consoli. Dal momento che gli emigranti non vanno alla protezione consolare, è necessario che la protezione consolare vada ad essi. Occorre, in altre parole, l'istituzione di agenti che debbano sempre percorrere il proprio distretto, che si pongano in relazione coi gruppi operai, che sappiano e possano comprenderne i bisogni, raccoglierne le lagnanze, dar loro aiuti, indizi, consigli; che rappresentino, insomma, presso di essi la patria lontana, mostrando loro che non soltanto con le parole, la patria ricorda i propri figli che recano per il mondo l'esempio mirabile del valore, dell'onestà, della costanza del lavoro italiano⁹².

In quello stesso 1904 la Camera dei deputati avrebbe accordato uno stanziamento, anche se inferiore alle richieste, per istituire i primi due posti di

governi Pelloux e Saracco (1899-1901), rivestì nuovamente la funzione nel governo Giolitti II (1903-1905), nonché nel successivo esecutivo Fortis I (1905). Ministro dell'istruzione pubblica per breve tempo durante il governo Giolitti II, avrebbe continuato a occuparsi di diritto internazionale, partecipando a congressi, redigendo saggi e rivestendo anche il ruolo di negoziatore, insieme ad altri, della pace che mise fine alla guerra italo-turca.

⁹²Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XXI Legislatura - Sessione 1902 - 1904, Volume XI, II Sessione dal 28/01/1904 al 27/02/1904, tornata del 3 febbraio 1904, Roma, Tipografia Camera dei Deputati 1904, p.10371.

addetto all'emigrazione: la scelta sarebbe ricaduta su Giuseppe De Michelis⁹³, già autore di un dettagliato studio sull'esperienza migratoria italiana in Svizzera⁹⁴, che fu destinato a Ginevra, prima tappa di un percorso che l'avrebbe portato a rivestire un ruolo di primo piano nella politica migratoria italiana, e su Giacomo Pertile, che fu invece inviato a Colonia, per occuparsi non solo dei connazionali in quell'area della Germania ma anche di quelli nel Granducato del Lussemburgo. Anche in questa piccola entità statale dell'Europa occidentale la crescente comunità italiana⁹⁵ doveva fare i conti con una normativa sull'assicurazione contro gli infortuni che, oltre che per il disegno complessivo, era modellata sull'esempio tedesco anche per quanto riguardava le restrizioni legate alla cittadinanza e alla residenza. Infatti, l'indennità degli assicurati stranieri era sospesa in caso di residenza all'estero e sostituita con una somma *una tantum* in caso di definitivo abbandono del

⁹³Giuseppe De Michelis (1872-1951), laureato in medicina, fin dagli ultimi anni del XIX secolo si impegnò nel campo del supporto ai lavoratori italiani in Svizzera, impegnandosi nell'opera di informazione in sede pubblicistica e promuovendo la costituzione di strutture di tutela a Ginevra. Incaricato nel 1902 dal Cge di produrre uno studio sui problemi dell'emigrazione italiana in Svizzera, nel 1904 fu nominato addetto di emigrazione a Ginevra. La nomina costituì l'inizio di una fulgida carriera nei ranghi del Cge, che non fu fermata dalla campagna di stampa promossa da quegli ambienti, come quelli delle compagnie di navigazione, toccati negativamente dalla politica di tutela dei migranti posta in essere dal Cge, di cui De Michelis fu attivo interprete. Massone, durante la Prima guerra mondiale sostenne la linea della cosiddetta «valorizzazione» dell'emigrazione e fu un protagonista delle trattative franco-italiane che condussero, nel 1919, alla stipula del Trattato di lavoro. Nello stesso 1919 assunse la guida del Commissariato generale dell'emigrazione, che avrebbe diretto fino allo scioglimento nel 1927. Personaggio centrale nella storia dell'emigrazione italiana di questi anni, nel 1920 promosse la creazione dell'Istituto nazionale per la colonizzazione e le imprese di lavoro all'estero e nel 1923 quella dell'Istituto nazionale di credito per il lavoro italiano all'estero. Divenuto nel 1920 membro del Consiglio d'amministrazione del Bit in rappresentanza del governo italiano, De Michelis avrebbe mantenuto l'incarico fino al 1936: nell'arco di questo periodo avrebbe inoltre guidato la delegazione italiana nelle varie sessioni della Conferenza internazionale del lavoro, impegnandosi anche nel contrasto alle proteste contro la designazione di un sindacalista fascista come rappresentante dei lavoratori italiani. Per un profilo biografico dettagliato cfr. M.R. Ostuni, *De Michelis Giuseppe in Dizionario biografico degli italiani*, vol.38, Roma, Treccani, 1990, *ad vocem*.

⁹⁴G. De Michelis, *L'emigrazione italiana nella Svizzera in Bollettino dell'emigrazione*, II, 1903, n.12, pp.3-160.

⁹⁵Solo 439 nel 1895, gli italiani registrati nel Lussemburgo sarebbero diventati 7.432 nel 1900 e 8.079 nel 1905. Un importante fattore di attrazione fu la costruzione, a partire dal 1890, di acciaierie. Cfr. B. Gallo, *Les Italiens au Grand-Duché de Luxembourg - Un siècle d'histoire et de chroniques sur l'immigration italienne*, Luxembourg, Imprimerie Saint-Paul S.A., 1987, pp.10-11. Sulla storia dell'emigrazione italiana nel Lussemburgo in questa fase cfr. anche G. Trausch, *L'immigration italienne au Luxembourg des origines (1890) à la grande crise de 1929 in Risorgimento. Rivista europea di storia contemporanea*, 1980, n.1, pp.7-31.

territorio granducale⁹⁶.

Svizzera e Germania erano due delle principali mete dei flussi migratori italiani diretti verso località europee: nel quinquennio 1901-1905 i dati ufficiali registrarono una media annua di 53.828 espatri verso la vicina Confederazione e 56.009 partenze per il territorio tedesco⁹⁷. La Svizzera era già da alcuni anni un importante luogo di immigrazione tanto che la presenza italiana nel paese era quantificata in 117.048 unità dal censimento del 1900⁹⁸ ed erano nate le prime comunità di italiani, le cosiddette «colonie»⁹⁹. Dal punto di vista del profilo professionale, la forza lavoro italiana che si recava nel territorio della vicina Confederazione era composta per lo più da muratori e operai, che andavano a lavorare nelle città o nei cantieri delle opere infrastrutturali viarie e ferroviarie. Non mancavano inoltre braccianti e fittavoli che portavano il concorso delle loro braccia nelle valli del Canton Ticino.

Per i lavoratori rimasti vittime di infortunio, le uniche tutele previste erano quelle introdotte dal legislatore elvetico negli ultimi decenni dell'Ottocento con la legge sulla responsabilità civile, dal momento che il progetto di legge volto a introdurre, anche nella Confederazione, l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro non aveva superato la prova del referendum¹⁰⁰. I rapporti diplomatici erano concordi nell'evidenziare l'insufficiente tutela che gli italiani ricevevano in caso di infortunio in territorio elvetica. Il massimo

⁹⁶La legge sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni, varata nel 1902, prevedeva che l'erogazione della rendita fosse sospesa in caso di residenza all'estero del beneficiario non cittadino, nonché l'esclusione degli aventi diritto non residenti sul suolo granducale e la trasformazione dell'indennità annuale in una somma *una tantum* in caso di definitivo abbandono del territorio nazionale. Cfr. Artt. 48-49, loi du 5 avril 1902 concernant l'assurance obligatoire des ouvriers contre les accidents.

⁹⁷Mie elaborazioni in base ai dati pubblicati in *L'emigrazione italiana dal 1910 al 1923*, cit., vol.1, *Allegati - Tabelle Statistiche*, Tabella 4, cit.

⁹⁸*L'emigrazione e le colonie italiane in Svizzera - Rapporto del r. ministro a Berna comm. L. Silvestrelli* in Ministero degli affari esteri - Commissariato dell'emigrazione, *Emigrazione e colonie*, cit., p.16. La maggiore presenza (circa 30.000 individui) era registrata nel Canton Ticino. Seguivano con poco più di 10.000 presenze ciascuno i cantoni di Zurigo e Ginevra. Per una sintesi della storia dell'emigrazione italiana in Svizzera cfr. T. Ricciardi, *Breve storia dell'emigrazione italiana in Svizzera - Dall'esodo di massa alle nuove mobilità*, Roma, Donzelli, 2018.

⁹⁹Cfr., ad esempio, U. Topi, *Gli italiani in Svizzera - La Colonia e le Associazioni italiane a Ginevra (Raccolta di notizie sulle istituzioni italiane di beneficenza e previdenza all'estero)*, Cesena, Tipografia G. Vignuzzi e C., 1900.

¹⁰⁰Il progetto fu respinto nel maggio 1900 dal 70% dei votanti. Il fronte contrario alla legge era composto dalle organizzazioni dei lavoratori e, soprattutto, dal Partito liberalconservatore, dalle compagnie assicurative, dalle fazioni più conservatrici del Partito radicale e da ampi settori dell'imprenditoria. Cfr. M. Leimgruber, *Solidarity without the State - Business and the Shaping of the Swiss Welfare State, 1890-2000*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p.36.

rappresentante diplomatico italiano in Svizzera, che godeva della qualifica di «ministro a Berna», scrisse ad esempio che le società assicuratrici facevano «il possibile» per negare all'operaio italiano infortunato «i modesti diritti che gli accorderebbe la legge»¹⁰¹. Il console generale italiano a Ginevra riportò nell'ottobre 1901 le «parecchie lagnanze [che] vanno suscitando le questioni inerenti al risarcimento dei danni agli operai vittime di infortuni sul lavoro, alla tutela dei cui interessi non sempre basta l'assistenza del consolato, spesso ignaro dei procedimenti delle società assicuratrici»¹⁰².

Dal momento che la maggior incidenza di infortuni si registrava in quei settori - come quello edile - in cui si dirigevano per lo più i flussi di manodopera italiana, nel suo dettagliato studio sull'emigrazione italiana in Svizzera De Michelis notò come il trattamento di cui i connazionali potevano fruire in caso di infortunio non fosse una questione di rilevanza secondaria. L'indicazione che emergeva dal suo studio era la necessità che il governo intervenisse per tutelare «i nostri emigranti [che] pagano, abbastanza spesso, col proprio sangue, colle proprie sofferenze, colla vita o colla inabilità al lavoro per l'avvenire la occupazione che essi trovano in Svizzera»¹⁰³. Si trattava a suo avviso di una necessità imposta sia da considerazioni di natura umanitaria sia da esigenze di opportunità nazionale:

Di fronte al numero enorme degli infortuni sul lavoro nei quali le vittime sono di nazionalità italiana, questo fatto assume per noi una grande importanza. Dal punto di vista della giustizia e del diritto; perché il legislatore [...] ha voluto fare opera previdente, dando all'operaio il mezzo di premunirsi contro le conseguenze dell'infortunio e contro l'avarizia degli assicuratori. Dal punto di vista umano e nazionale: perché sono migliaia i nostri connazionali che, nel compiere il proprio dovere nella lotta diuturna e faticosa della vita, lasciano qui i brandelli della propria carne e della propria esistenza economica avvenire, e devono ancora soffrire, durante mesi e mesi, gli stenti e la miseria, in attesa dell'indennità cui hanno diritto¹⁰⁴.

Come messo in evidenza già dai rapporti diplomatici, la difficoltà maggiore per i connazionali risiedeva nella relazione con le compagnie assicuratrici. Nel caso di infortuni gravi, infatti, queste società cercavano generalmente di proporre «transazioni derisorie», approfittando della scarsa confidenza che

¹⁰¹ *L'emigrazione e le colonie italiane in Svizzera, cit.*, p.21.

¹⁰² *I cantoni francesi della Svizzera e le loro colonie italiane - A- Rapporto del cav. G. Basso, r. console generale a Ginevra (ottobre 1901)* in Ministero degli affari esteri - Commissariato dell'emigrazione, *Emigrazione e colonie, cit.*, p.59.

¹⁰³ G. De Michelis, *L'emigrazione italiana, cit.*, p.82.

¹⁰⁴ *Ivi*, pp-82-83.

gli italiani avevano con la lingua e le norme della Confederazione e facendo leva sulla compiacenza dei medici a rilasciare certificati di guarigione o di abilità al lavoro non rispondenti al vero.

Qualora gli infortunati avessero avuto la forza - economica e psicologica - di adire le vie legali, sulla loro strada avrebbero trovato la lentezza del sistema giudiziario e le tattiche dilatorie degli avvocati, senza poter neanche contare su un efficace sostegno da parte del consolato di riferimento, di base adibito ad altre mansioni. Un caso esemplificativo era quello del lavoratore vercellese S.G. infortunatosi a Ginevra, citato da De Michelis nel suo studio: il giudizio era pendente da due anni.

Nei casi di infortunio mortale la difficoltà di produrre testimonianze e i tempi di prescrizione rappresentavano altri gravi ostacoli sulla strada dei superstiti verso l'ottenimento dell'indennità. Non solo le fonti di matrice italiana ma anche i rapporti del Segretariato operaio, degli ispettori federali e dei governi cantonali svizzeri testimoniavano le difficili condizioni che gli infortunati di nazionalità italiana si trovavano ad affrontare¹⁰⁵.

Una volta nominato addetto all'emigrazione, De Michelis dedicò gran parte della sua attività all'assistenza agli infortunati: dopo aver seguito 83 casi nei primi sei mesi di attività¹⁰⁶, nel corso del primo anno avrebbe trattato ben 352 pratiche in totale, a testimonianza dell'elevata incidenza degli infortuni nella comunità di italiani espatriati, stagionalmente o più a lungo, nel territorio della Confederazione. L'opera di De Michelis fu esplicitamente lodata dal segretariato dell'emigrazione di Belluno¹⁰⁷, di matrice socialista e quindi non assestato su posizioni filogovernative, che, vista l'alta incidenza di veneti nei flussi migratori diretti verso i paesi a nord delle Alpi, trattava soprattutto pratiche relative a infortuni avvenuti in Svizzera, oltre che in Germania, altro contesto nel quale varie difficoltà si frapponevano ai cittadini italiani che reclamavano la loro indennità.

Proprio in Germania, non a caso, era stato chiamato ad operare l'altro addetto all'emigrazione nominato nel 1904, Pertile. Come per De Michelis, così per Pertile gran parte del lavoro sarebbe consistito nel sorvegliare i casi di infortunio avvenuti nella comunità italiana e tutelare i connazionali, anche presso le sedi giudiziarie. Infatti, come segnalavano i dispacci consolari

¹⁰⁵ *Ivi*, pp.82-88.

¹⁰⁶ Sui primi mesi di attività come addetto all'emigrazione cfr. G. De Michelis, *Relazione del R. Addetto per l'emigrazione presso i distretti consolari di Ginevra e di Basilea (Svizzera)* in *Bollettino dell'emigrazione*, IV, 1905, n.18, pp.3-16, per il servizio degli infortuni sul lavoro pp.3-8.

¹⁰⁷ F. Vendramini, *Tutela e autotutela, cit.*, Doc. 15 - *L'opera del Segretariato dell'emigrazione di Belluno nel 1905, Tip. Cavessago, senza data ma 1906 (AMF, b. serie 32, cat. XIII, classe 2, n.3)*, p.204.

dell'inizio del secolo, fra i migranti si riscontrava una scarsa conoscenza della lingua e delle procedure previste dalla normativa tedesca in materia di assicurazione contro gli infortuni.

Ad esempio, il console italiano di stanza a Francoforte sul Meno - area nella quale si registrava un'immigrazione stagionale annua di circa 20.000 persone dal Veneto, ma anche dalla Lombardia e dalla Toscana, per svolgere vari mestieri (come quelli di muratore, scalpellino, minatore e bracciante) - evidenziò che, per una «ingiustificata» diffidenza nei confronti dei medici tedeschi, non pochi italiani rimpatriavano quando la cura era ancora in corso, senza regolarizzare la propria posizione nei confronti dell'organismo assicuratore ed esponendosi così al rischio di poter essere anche privati dell'indennità¹⁰⁸.

Ancor più paternalistico fu il tono del vice-console italiano a Dresda che elencò le mancanze dei connazionali impiegati nei territori sotto la giurisdizione del Consolato (Sassonia e Turingia, zone minerarie), senza tuttavia riconoscere l'assenza di iniziative delle strutture diplomatiche per rendere effettivamente edotti i connazionali dei requisiti previsti dalla legislazione tedesca sull'assicurazione contro gli infortuni per l'ottenimento e la conservazione dei benefici:

Preoccupa non poco questo regio ufficio la questione degli infortuni sul lavoro. La cosa più difficile è di far comprendere alle vittime che le pensioni sono liquidate in proporzione al grado d'invalidità accertato, al termine della cura, dai medici. Se si dice a questi miseri - provvisti, secondo il caso, di piccole pensioni - di dedicarsi ad un altro lavoro meno faticoso, proporzionato alle diminuite forze fisiche, rispondono: "ebbene, l'associazione professionale me lo cerchi!" e non giova ripetere loro che le associazioni professionali non se ne occupano. I nostri operai inoltre, ignorando le formalità richieste dalla legge, trascurano spesso quanto riuscirebbe a loro di vantaggio; denunciano un infortunio vari mesi dopo, quando è difficile e talvolta impossibile constatarlo; avversi al recarsi in un ospedale, in ispecie tedesco, non ubbidiscono agli ordini dei medici e ne derivano danni per la loro sorte. Non sempre si persuadono che le associazioni professionali, se non altro nel proprio interesse materiale, applicano ogni miglior metodo di cura,

¹⁰⁸ *Gli italiani nel distretto consolare di Francoforte sul Meno e condizione loro di fronte alle leggi germaniche sulle assicurazioni operaie - dai rapporti del r. console generale, conte B. Lambertenghi in Ministero degli Affari Esteri - Commissariato dell'emigrazione, Emigrazione e colonie - Raccolta di Rapporti dei RR. Agenti Diplomatici e Consolari, Volume I - Europa, Parte III - Germania, Lussemburgo, Belgio, Olanda, Stati scandinavi, Russia, Penisola balcanica, Roma, Tipografia dell'Unione Cooperativa Editrice, 1905, p.17.*

onde le conseguenze d'un infortunio siano quanto più lievi è possibile, e per conseguenza minime le pensioni a loro carico¹⁰⁹.

Una maggiore attenzione all'aspetto informativo, necessario affinché i migranti fossero consapevoli dei diritti loro garantiti e potessero rivendicare le tutele, connotò le organizzazioni di tutela, che misero in campo campagne di alfabetizzazione, sia in Germania sia in Italia. L'obiettivo era quello di diffondere presso i lavoratori che avevano già varcato il confine o si accingevano a farlo o rifarlo (nel caso di migrazioni stagionali) la coscienza sindacale (in funzione anticrumiraggio) e rudimenti di legislazione sociale, affinché sapessero, ad esempio, che l'indennità di infortunio era calcolata in base al reddito (e che quindi, in caso di conclusione di contratti solo verbali, prassi invalsa soprattutto nel settore edile, il datore di lavoro poteva aver buon gioco a dichiarare presso la società assicurativa una retribuzione inferiore a quella pattuita) e che era necessario rispettare precise tempistiche per la denuncia dei sinistri e per la regolazione definitiva della pratica. Tuttavia, la scarsa sindacalizzazione dei lavoratori italiani, problema costantemente affrontato nel periodo dagli organizzatori italiani e tedeschi, limitò fortemente l'efficacia di queste campagne di alfabetizzazione¹¹⁰.

Essere capaci di districarsi nei meandri della normativa relativa all'assicurazione contro gli infortuni e nei passaggi burocratici necessari per l'ottenimento dell'indennità costituiva una vera e propria necessità per i migranti italiani in Germania, che spesso lasciavano nel territorio tedesco una parte o la totalità della loro capacità lavorativa, se non anche la vita. Attivo in un'area sottoposta alla giurisdizione di un Consolato che già sosteneva, grazie all'opera del funzionario Felice Calimani, i migranti che adivano le vie legali per tutelare i loro diritti¹¹¹, nel solo 1906 Pertile avrebbe trattato 326 pratiche di infortuni sul lavoro, di cui 47 mortali¹¹².

¹⁰⁹ *La immigrazione italiana nel regno di Sassonia ed in Turingia - A) rapporto del bar. G. Locella, r. vice-console a Dresda* in Ministero degli Affari Esteri - Commissariato dell'emigrazione, *Emigrazione e colonie, cit.*, Volume I - Europa, Parte III, *cit.*, p.44.

¹¹⁰ Sul tema cfr. H. Schäfer, *L'immigrazione italiana nell'Impero tedesco (1890-1914)* in B. Bezza (a cura di), *Gli italiani fuori d'Italia, cit.*, p.756; R. Del Fabbro, *Emigrazione proletaria italiana all'inizio del XX secolo* in J. Petersen (a cura di), *L'emigrazione tra Italia e Germania, cit.*, pp.40-42; M. Forberg, *Manodopera italiana, cit.*; G. L. Bettoli, *Il male viene dal Nord. Come il sindacato tedesco promosse la nascita del socialismo in Friuli* in M. Colucci, M. Nani (a cura di), *Lavoro mobile. Migranti, organizzazioni, conflitti (XVIII-XX secolo)*, Palermo, New digital frontiers, 2015, p.113, n.33.

¹¹¹ *Relazione del R.Addetto per l'emigrazione presso il R. Consolato di Colonia (Germania) (Relazione del dottor Giacomo Pertile - Dicembre 1904-aprile 1905)* in *Bollettino dell'emigrazione*, IV, 1905, n.18, p.22

¹¹² *Relazione sui servizi dell'emigrazione per il periodo aprile 1906-aprile 1907* in *Bollettino dell'emigrazione*, VI, 1907, n.11, p.102.

Non soltanto in caso di infortunio sul lavoro, tuttavia, la situazione era problematica per i lavoratori italiani recatisi in Germania. Divenuti invalidi o raggiunta l'età prevista dalla normativa per la pensione di vecchiaia, in base alle disposizioni in vigore se rimpatriavano perdevano il diritto all'assegno. Dal momento che, a differenza dell'assicurazione contro gli infortuni, i lavoratori erano chiamati a contribuire direttamente a quelle contro i rischi dell'invalidità e della vecchiaia, gli italiani che desideravano rientrare in patria al termine della loro vita lavorativa rischiavano di essere soltanto i finanziatori di prestazioni sociali fruite per lo più dai colleghi tedeschi:

Gli assegni di questa specie, costituiti mercé i contributi dei padroni, degli operai e dell'impero, sono poi sempre così scarsi (è già molto quando raggiungono i 100 marchi annui), che non basterebbero per vivere a un nazionale tedesco, se questi non avesse altri proventi e non godesse di altri diritti, garantiti dalle leggi locali, specialmente in materia di beneficenza pubblica. Lo straniero che abbia acquisito il diritto a una rendita per invalidità o vecchiaia, non potendo vivere col tenue assegno guadagnato in tanti anni di piccoli contributi, né essendogli consentito di profittare delle varie forme di pubblica assistenza, dovrà inevitabilmente tornare in patria e subire la perdita della meschina rendita promessagli. Questa assicurazione, obbligatoria per tutti gli operai maggiori di 16 anni e per altre categorie di persone, si risolve dunque, per i nostri lavoratori, in una imposta, ad esclusivo beneficio dell'operaio tedesco¹¹³.

Agli albori della «diplomazia sociale»

Nel marzo 1904 Cabrini - insieme a un gruppo di deputati socialisti che, oltre a figure di spicco come Filippo Turati e Rinaldo Rigola¹¹⁴, comprendeva un altro parlamentare particolarmente attivo in materia di tutela dei migranti

¹¹³ *Gli italiani nel distretto consolare di Francoforte, cit.*, p.10.

¹¹⁴ Rinaldo Rigola (1868- 1954), falegname e intagliatore vittima di infortunio sul lavoro, intraprese l'attività politica e sindacale nella parte finale del XIX secolo, divenendo poi deputato nel 1900. Caratterizzato da un certo eclettismo politico, era un sostenitore dell'idea di un sindacato che non giocasse un ruolo eversivo ma puntasse al miglioramento delle condizioni delle classi lavoratrici. Figura di spicco della Cgdl, al termine della guerra perorò l'ingresso del sindacato nelle commissioni predisposte dal governo per affrontare i problemi della guerra, andando incontro a una sconfitta interna e a una progressiva marginalizzazione. Attivo in ambito editoriale prima e dopo l'avvento del fascismo (*Il Tempo, Il Resto del Carlino, I Problemi del Lavoro*), avrebbe attirato alcune critiche da parte degli ambienti antifascisti per suoi articoli sul corporativismo. Per un profilo biografico dettagliato cfr. *Il movimento operaio italiano, cit., ad vocem*.

come Dino Rondani¹¹⁵ - interrogò il ministro degli Affari Esteri Tommaso Tittoni proprio in relazione alla possibilità per i migranti italiani di ottenere effettivamente una protezione al momento della cessazione dell'attività lavorativa. In particolare, chiese se intendesse «adoprarsi perché dalla legge germanica sulla assicurazione contro la invalidità e la vecchiaia degli operai vengano eliminate le disposizioni contrarie agli interessi degli operai stranieri lavoratori ma non domiciliati in Germania»¹¹⁶.

Nella sua risposta il sottosegretario Guido Fusinato riconobbe la gravità del problema: la legge tedesca prevedeva l'erogazione di una pensione di invalidità dopo almeno 200 settimane di versamenti contributivi o quella di vecchiaia dopo un periodo minimo di 1200 settimane, requisiti a causa dei quali «i nostri operai, nel fatto, non possono mai o quasi mai fruire di queste pensioni», visto che «il lavoro italiano in Germania si svolge, nella sua grande maggioranza, sotto la forma temporanea». Secondo Fusinato, dunque, i versamenti dei lavoratori italiani - quantificabili all'incirca in non meno di 600 mila lire annue - finivano per costituire «un vero tributo forzato che i nostri operai versano a vantaggio dei loro compagni tedeschi di lavoro, senza nessun corrispettivo»¹¹⁷.

La soluzione prospettata dal sottosegretario era l'apertura di trattative diplomatiche con l'esecutivo tedesco per giungere a un accordo. Due questioni erano tuttavia d'ostacolo: da un lato la diversa natura della legislazione nei due paesi - in Germania l'assicurazione contro l'invalidità e la vecchiaia era obbligatoria, in Italia no, e, dall'altro lato, la disposizione secondo la quale solo i cittadini italiani potevano essere iscritti alla Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai.

Sul punto non mancò di insistere, nella sua replica, Cabrini, che reiterò la richiesta di sviluppare la legislazione sociale italiana, sostituendo all'assicurazione facoltativa quella obbligatoria. Inoltre, rievocando il discorso di Luzzatti del 1901, invitò a considerare i trattati di commercio come stru-

¹¹⁵Dino Rondani (1868-1951), avvocato, nel 1898 fuggì in Svizzera, dove era già stato brevemente nel 1894, dopo i moti di Milano. Eletto deputato nel 1900, avrebbe conservato il seggio fino al 1924, aderendo agli ambienti dei socialisti riformisti. Particolarmente attento alla condizione dei lavoratori migranti, svolse il ruolo di ispettore viaggiante per la Società Umanitaria, recandosi spesso fra le comunità italiane all'estero. Nel 1922 avrebbe aderito al Partito socialista unitario e dopo il 1926 si sarebbe recato in esilio in Francia. Attivo nel Psi anche all'indomani della fine della Seconda guerra mondiale, nel 1949 sarebbe confluito nel Partito socialista dei lavoratori italiani (Psli), il futuro Partito socialista democratico italiano (Psdi).

¹¹⁶Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XXI Legislatura - Sessione 1902 - 1904, Volume (XII) II Sessione dal 29/02/1904 al 26/03/1904, Roma, Tipografia Camera dei Deputati 1904, prima tornata pomeridiana, 17 marzo 1904, p.11743.

¹¹⁷*Ivi*, p.11744.

menti per ottenere lo scopo auspicato: «allorquando le condizioni del lavoro presentano una diversità tra le correnti di emigrazione da un paese all'altro, si possono ben stabilire, per temperare questa diversità, alcune compensazioni nei trattati che riguardano la merce manufatta e i trattati che concernono la merce lavoro»¹¹⁸.

L'interrogazione di Cabrini è ben esemplificativa della linea che connotò le prese di posizione del gruppo parlamentare socialista, in merito alla tutela dei migranti, nel corso dei primi anni del Novecento. Infatti, oltre a premere per l'istituzione degli addetti al lavoro, i deputati socialisti si distinsero per la costante richiesta, alle classi dirigenti liberali, di concludere accordi bilaterali e di sviluppare la legislazione sociale nazionale. I due punti erano collegati dal momento che, mettendo l'Italia allo stesso livello degli altri paesi in termini di tutele assicurative contro i rischi del lavoro, si poteva far leva sulla cosiddetta reciprocità formale, rendendo così più agevole l'ottenimento, in sede negoziale, della parità di trattamento nei singoli programmi sociali.

Tanto l'idea di regolare tramite accordi diplomatici la materia in oggetto quanto quella di puntare sul miglioramento della legislazione sociale nazionale per facilitare il raggiungimento del risultato auspicato costituirono il cuore dell'operazione che condusse al principale risultato del secondo governo Giolitti nel campo della tutela dei lavoratori italiani all'estero, ossia la conclusione della Convenzione franco-italiana per la protezione degli operai, siglata a Roma il 15 aprile 1904.

Frutto di un lungo lavoro preparatorio, avviato nel 1901 da Luzzatti in modo informale e proseguito dal 1903 con i crismi dell'ufficialità, l'accordo conteneva una serie di disposizioni programmatiche. In primo luogo, il testo dell'accordo prevedeva il trasferimento senza spese dei risparmi dei lavoratori da uno Stato all'altro, nonché dei contributi versati o delle prestazioni economiche per le quali si era maturato il diritto. In secondo luogo, esprimeva l'auspicio che nell'elaborazione degli schemi assicurativi contro l'invalidità e la vecchiaia si garantisse il diritto del lavoratore straniero almeno alla quota di pensione risultante dai suoi versamenti, riservando comunque la regolamentazione della materia a successivi patti da concludersi dopo l'approvazione delle norme nei due Stati.

Altrettanto proiettate al futuro erano le clausole relative all'impegno, da parte del governo italiano, di istituire un servizio di ispezione del lavoro sul modello francese e all'inserzione, fra i temi da sottoporre ad accordo, dell'ammissione dei lavoratori dei due paesi agli aiuti economici in caso di disoccupazione, ossia un programma sociale non solo non ancora introdotto ma neanche oggetto di discussioni parlamentari in nessuno dei due paesi.

¹¹⁸ *Ivi*, p.11745.

Infine, la Convenzione aprì la strada a successivi accordi non solo sulla questione del trattamento previsto dalla normativa sull'assicurazione contro gli infortuni, ma anche su un tema fortemente avvertito in Italia, come quello della tutela dei giovani operai, ossia i bambini reclutati per lavorare in Francia, soprattutto nelle vetrerie¹¹⁹.

Per quanto riguardava il trattamento degli infortunati e dei loro superstiti l'attuazione del principio di parità di trattamento espresso nell'accordo del 1904 sarebbe stata realizzata solo con la Convenzione 9 giugno 1906 relativa al trattamento degli operai in caso di infortunio, siglata per lo Stato italiano dall'ambasciatore a Parigi Giuseppe Tornielli e dall'ispettore generale del credito e della previdenza presso il Ministero dell'agricoltura, industria e commercio Vincenzo Magaldi e, per lo Stato francese, dal ministro degli Affari Esteri Léon Bourgeois (il padre del solidarismo) e dal ministro del Lavoro Gaston Doumergue. La Convenzione del 1906, infatti, stabilì le disposizioni necessarie per consentire il pagamento, anche al di fuori dei confini nazionali, di eguali indennità agli infortunati, o ai superstiti, a partire dall'entrata in vigore dell'accordo, il primo novembre 1907. Sarebbero pertanto rimaste escluse tutte quelle persone infortunatesi prima della data di decorrenza della validità dell'accordo e i loro superstiti, sulla cui sorte avrebbe cercato invano di attirare l'attenzione, in particolare, la Società Umanitaria, destinataria di alcune lettere sul punto come quella, carica di pathos, di Andrea P.¹²⁰. Per quanto riguardava la tutela dei minorenni, invece, la definizione di un sistema di regole per disciplinarne l'assunzione, prevista nella Convenzione del 1904, avrebbe dovuto attendere ancor di più, dal momento che un accordo sarebbe stato raggiunto solo nel 1910.

La Convenzione del 1904 conteneva più promesse che realizzazioni immediate, aprendo tuttavia prospettive interessanti per lo sviluppo del diritto internazionale del lavoro¹²¹. Questa dimensione fu subito evidenziata dai giuristi esperti del settore. Nel rapporto stilato per conto della sezione italiana dell'Aiplt, ad esempio, il docente di diritto internazionale Alessandro Corsi enfatizzò proprio quella che si potrebbe definire la valenza programmatica della Convenzione franco-italiana. In particolare, scrisse:

¹¹⁹Cfr., ad esempio, R. Paulucci di Calboli, *Encore de la traité des petits italiens en France*, Paris, 1898; E. Schiapparelli, *Il traffico dei minorenni italiani per le vetrerie estere* in *La Rassegna Nazionale*, XXII, 1901, vol. 121, pp.708-726; G. Napodano, *La tratta dei fanciulli italiani all'estero* in *Rivista penale*, 1902, 56, pp.497-506.

¹²⁰Per una ricostruzione dettagliata della vicenda cfr. G. Di Giacomo, *Tra governo ed autogoverno*, cit., pp.147-156; pp.230-232 (trascrizione della lettera di Andrea P.)

¹²¹Per una panoramica sulle riflessioni giuridiche dell'epoca cfr. V. Amorosi, *Storie di giuristi e di emigranti tra Italia e Francia. Il diritto internazionale del lavoro di primo Novecento*, Napoli, ESI, 2020.

Dans la protection des travailleurs toutes les législations des peuples civilisés doivent se rencontrer; et leur accord est peut-être moins difficile en cette matière que dans toute autre branche de la législation civile et industrielle. Le traité du travail franco-italien du 15 avril 1904, dont le texte est annexé à ce rapport, est le premier présage de cette alliance universelle. [...] Lorsque ces accords seront multipliés et uniformes, il sera facile d'arriver à la formation d'une **Union internationale pour la protection des travailleurs**, qui devrait être, pour ainsi dire, l'idéal maternel de notre Association. Elle remplira ainsi dans le monde cette mission civilisatrice et bienfaisante que l'Association littéraire et artistique internationale a accompli par la fondation de l'Union pour la protection de la propriété intellectuelle; et ce sera un résultat d'autant plus méritoire; parce que les travailleurs qui sont l'objet de ses soins, infiniment plus nombreux que les ouvriers de la pensée, au point de vue du droit ils sont beaucoup plus faibles et maladroits, quoiqu'ils soient en réalité bien plus forts et pleinement conscients de leurs droits et mieux enrégimentés¹²².

Un riferimento ai risultati già conseguiti in altri ambiti del diritto internazionale compariva anche nelle pagine dedicate alla Convenzione franco-italiana da Paul Pic, membro della sezione francese dell'Aiplt. Fra i giuristi più esperti nel campo del diritto sociale e direttore della rivista *Questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale*, Pic vedeva nella parificazione fra cittadini e migranti il carattere costitutivo di un processo volto a far risultare il fenomeno emigratorio/immigratorio soltanto un flusso di mobilità interna. Dal suo punto di vista, convenzioni internazionali sul modello di quella franco-italiana appena conclusa, andando nella direzione di un'omogeneizzazione delle legislazioni sociali, avrebbero dato luogo a un unico spazio di condizioni lavorative e previdenziali, con ovvi benefici dal punto di vista della concorrenza e della protezione sociale, due esigenze che sarebbero state così conciliate e non più considerate come opposte:

Cette révolution s'accomplira à la longue, sans porter aucune atteinte à la nationalité de chacun, sans compromettre en rien la génie propre à chaque race: puisqu'aussi bien les traités du travail n'ont pas pour but de doter les États contractants d'une législation commune, mais seulement d'établir entre les législations, demeurées distinctes,

¹²² Association internationale pour la protection légale des travailleurs - Section Italienne, *Projet de Convention internationale pour l'Application des lois nationales aux ouvriers étrangers en cas d'accidents sur le travail - Rapports de M. A. Corsi, Professeur ordinaire de droit international à l'Université de Pise et de M. F. Invrea, Avocat à Turin*, Turin, Imprimerie de l'Union Typographique éditrice, 1904, pp.16-17. Il grassetto è presente nel testo.

des principes communs, et d'instituer concurremment des services internationaux de solidarité et de prévoyance, instruments précieux de rapprochement entre les peuples¹²³.

Sul carattere di accordo-quadro che di fatto aveva la Convenzione franco-italiana del 1904 si soffermò, parlando di «programme», «rêve», anche il giurista Barthélemy Raynaud, che auspicò che anche altri paesi seguissero l'esempio:

Peut-être l'intérêt réciproque des deux pays à son application et plus tard à son renouvellement peuvent-ils faire bien augurer des résultats attendus [...] L'expérience et peut-être l'imitation par d'autres pays montreront quel parti on peut tirer de ces conventions internationales relatives au travail, en attendant que dans un lointain avenir les progrès parallèles de la législation ouvrière dans chaque pays permettent le traité général avec faculté d'accès, comme en d'autres matières déjà réglées par des conventions internationales¹²⁴.

La Convenzione franco-italiana del 1904, in effetti, ebbe una funzione catalizzatrice, come mostra la conclusione, a partire dai mesi successivi, di vari accordi in materia di migrazione e protezione sociale. Tralasciando le generiche formulazioni, inserite sotto la forma di clausole all'interno di trattati di commercio, sulla necessità di stringere accordi per assicurare la parità di trattamento in materia di indennizzo contro gli infortuni (si pensi ad esempio all'art.17 del trattato di commercio italo-svizzero del 13 luglio 1904, all'art.4 del supplemento al trattato di commercio italo-tedesco del 3 dicembre 1904, o al supplemento al trattato di commercio austro-tedesco del 19 gennaio 1905), fra il 1905 e il 1914 furono sottoscritte undici convenzioni specifiche.

La Convenzione belga-lussemburghese del 15 aprile 1905, quella lussemburghese-tedesca del 2 dicembre 1905, quelle franco belga del 21 febbraio 1906 e franco-italiana del 9 giugno 1906 (attuativa dell'accordo del 1904), il trattato franco-lussemburghese del 27 giugno 1907 e quello olandese-tedesco del 27 agosto 1907 furono i primi esempi. Legando fra loro paesi dell'Europa occidentale, questi accordi costituirono un'ulteriore conferma dell'importanza raggiunta dai flussi migratori all'interno di questa area, nonché dalle interconnessioni economiche (le convenzioni regolavano infatti anche i casi in cui un'azienda avesse sede in un paese ma esercitasse la sua attività anche in un altro, individuando la legislazione di riferimento per l'assolvimento dell'onere contributivo ai fini dell'assicurazione contro gli infortuni). A partire dal 1909

¹²³P. Pic, *La Convention Franco-Italienne du Travail du 15 avril 1904 et le droit international* in *Revue générale de droit international public*, XI, 1904, p. 530.

¹²⁴B. Raynaud, *Droit international ouvrier*, Paris, Rousseau, 1906, p.97.

anche Gran Bretagna e Svezia si aggiunsero ai paesi firmatari di questa nuova tipologia di accordi ma il peso dell'Europa continentale occidentale continuò a essere rilevante: fino allo scoppio della prima guerra mondiale sarebbero stati siglati, infatti, le convenzioni britannico-svedese del 18 giugno 1909 e britannico-francese del 3 luglio 1909, quella italo-ungherese del 19 settembre 1909, il trattato italo-tedesco del 31 luglio 1912 e quello olandese-tedesco del 30 maggio 1914¹²⁵.

La logica sottesa a questi trattati era la diffusione di standard comuni propedeutica, in definitiva, all'eliminazione del rischio del *dumping*¹²⁶. Dal momento che il principio di base era quello della reciprocità, per concludere gli accordi era necessario che entrambi gli Stati firmatari avessero introdotto un sistema di tutele assicurative, più o meno simile per quanto possibile: in tal modo la «diplomazia sociale» sollecitava la diffusione e l'omogeneizzazione delle politiche sociali, tentando così di evitare che alcuni sistemi economici, dove erano mancanti forme di assicurazioni sociali, acquisissero un vantaggio competitivo rispetto a quelli dove la legislazione sociale imponeva oneri aggiuntivi.

Su questo aspetto ha posto molto l'attenzione, analizzando la Convenzione franco-italiana del 1904 da lui definita un vero e proprio «archetipo», il giurista e uomo politico belga Léon Eli Troclet, evidenziando come uno dei motivi da tenere presente per comprendere la genesi dell'accordo fosse stato il ruolo avuto dalle delocalizzazioni di attività produttive dalla Francia verso il Nord Italia alla fine dell'Ottocento, a causa del risparmio derivante dal minore sviluppo della legislazione sociale italiana¹²⁷. Inoltre, Troclet ha enfatizzato l'apporto dei riformatori sociali, visibile nel testo dell'accordo non solo nelle clausole sull'assistenza in caso di disoccupazione¹²⁸, ma anche nella previsione dell'impegno italiano a costituire un regime di ispezione del

¹²⁵Prendendo in considerazione alcuni di questi accordi (quelli sottoscritti dalle autorità britanniche, italiane e tedesche) Julia Moses ha evidenziato come le migrazioni sottoponessero a una prova i confini delle leggi nazionali sulla compensazione in caso di infortunio, sottolineando tuttavia il mancato raggiungimento, nonostante la conclusione di trattati bilaterali, di effettivi standard internazionali comuni. Cfr. J. Moses, *Foreign Workers*, cit. p.239.

¹²⁶Cfr., ad esempio, il discorso in tal senso pronunciato al Reichstag, commentando i primi accordi di questo tipo sottoscritti dalle autorità tedesche, dal sottosegretario di Stato all'Interno Arthur von Posadowsky-Wehner, cit. in G. Perrin, *L'assurance sociale – ses particularités – son rôle dans le passé, le présent et l'avenir* in *Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung - Colloquium des Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht*, Berlin, 1983, p.43, n.32.

¹²⁷L.E. Troclet, *Législation sociale internationale*, Bruxelles, La Librairie encyclopédique, 1952, p.137.

¹²⁸*Ivi*, p. 143

lavoro sul modello francese. Tale impegno fornì anche alla parte francese un motivo per negoziare e sottoscrivere il patto: vista la sproporzione dei flussi migratori (al 1901 solo 20.000 francesi all'incirca risiedevano in Italia a fronte di 330.000 italiani in Francia), in assenza di contropartite in altri campi, l'affermazione della mera reciprocità nell'ambito dell'applicazione delle leggi sociali sarebbe andato ad esclusivo vantaggio della parte italiana.

Sulla stessa linea interpretativa si sono collocati anche Michel Cointepas¹²⁹ e Paul-André Rosental: quest'ultimo inoltre ha individuato altri due importanti novità introdotte dall'accordo. In primo luogo, secondo la sua visione la Convenzione segnò l'applicazione di un principio inedito, istituendo una sorta di nesso fra le legislazioni nazionali: i flussi migratori conducevano i legislatori nazionali a tener conto delle riforme adottate negli altri paesi¹³⁰. Inoltre, la conclusione del trattato testimoniò la possibilità di dare corpo alla «diplomazia sociale» anche in caso di non reciprocità diretta, ossia nei casi in cui le legislazioni nazionali non fossero già compiutamente comparabili¹³¹.

La firma della Convenzione franco-italiana del 1904 fu salutata con grande favore in occasione della terza assemblea generale del Comitato dell'Aiplt, tenutasi a Basilea dal 26 al 28 settembre 1904. In questa direzione si mossero ad esempio gli interventi dei delegati francesi e italiani - Arthur Fontaine, Alexandre Millerand e Alessandro Corsi - che enfatizzarono l'importanza della Convenzione nel percorso verso una legislazione internazionale del lavoro, nonché l'influenza indiretta dell'Aiplt ai fini del conseguimento del risultato. Ma sulla stessa linea si collocarono anche i pronunciamenti del conte Edoardo Soderini - latore di una lettera del cardinale segretario di Stato Rafael Merry del Val che esprimeva la soddisfazione del pontefice Pio X per la stipula dell'accordo, nonché la speranza che nuovi trattati fossero sottoscritti - e del giurista belga Ernest Mahaim, secondo il quale la Convenzione franco-italiana segnava il superamento degli ostacoli fino a quel momento incontrati sulla strada di una regolamentazione sovranazionale costituendo, quindi, il preludio a un trattato multilaterale¹³².

¹²⁹M. Cointepas, *L'entrée de la direction du Travail dans les relations internationales à travers la naissance du droit international du travail* (extraits des cahiers du Chatefp n. 7, mars 2007).

¹³⁰P.-A. Rosental, *Géopolitique et État-providence*, cit. p. 109.

¹³¹Id., *Migrations, souveraineté*, cit., p.350.

¹³²*Exposé de la convention franco-italienne relative au travail et à la prévoyance sociale in Compte-rendu de la troisième assemblée générale du Comité de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs tenue à Bâle le 26, 27 et 28 septembre 1904 - suivi de rapports annuels de l'Association internationale et de l'Office international du travail - publié par le Bureau de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs*, Paris, Berger-Levrault & Cie Librairies Éditeurs, 1905, pp.34-46.

L'esaltazione della Convenzione franco-italiana rappresentò solo una parte dei lavori dell'assemblea dedicati alla questione della tutela degli stranieri in caso di infortunio che furono svolti, per la gran parte, in seno a una delle cinque commissioni nelle quali si articolò il lavoro del consesso, ossia la quinta, esplicitamente incaricata di affrontare il tema «assurance-accident et maladie et responsabilité civile visant les personnes qui travaillent dans un pays autre que celui du domicile de leur famille»¹³³. I lavori di questa commissione ospitarono quella che rappresentò una delle prime occasioni di confronto intellettuale sulla nozione di diritti sociali in generale, e di diritti sociali dei lavoratori migranti in particolare.

Due furono le coordinate generali che emersero. Da un lato, vi era la linea interpretativa espressa ad esempio da Corsi, secondo la quale il fondamento della titolarità dei lavoratori stranieri alla piena eguaglianza di trattamento rispetto ai colleghi autoctoni potesse essere trovato collegandosi a un principio di diritto naturale, ossia quello del dovere dell'assistenza e della carità fraterna. Dall'altro lato vi era invece la visione perorata da Feigenwinter, che vedeva nel contratto la fonte del diritto all'eguaglianza di trattamento¹³⁴.

Nel primo caso il riconoscimento ai lavoratori migranti e alle loro famiglie degli stessi benefici garantiti ai cittadini si qualificava come un dovere esclusivamente morale, dettato da considerazioni di natura caritatevole. Questa logica era evidente, ad esempio, nel ragionamento del giurista francese Raoul Jay¹³⁵, anch'egli come Corsi di estrazione cattolico-sociale, caratterizzato dal ricorso a termini che si rifacevano alla sfera della morale:

La conscience publique se révolte à l'idée que l'ouvrier qui a consacré ses forces à une industrie peut être le jour où l'accident survient, où la maladie ou la vieillesse le condamnent au repos, jeté à la porte

¹³³La commissione era composta dal litografo tedesco Christian Tischendörfer, da Karl Pribram (membro supplente della delegazione austriaca), dal professore Laurent Dechesne (membro supplente della delegazione belga), dall'ex ministro Alexandre Millerand (delegato francese), dal professore Alessandro Corsi (membro supplente della delegazione italiana) e dall'avvocato Ernst Feigenwinter (delegazione svizzera).

¹³⁴*Rapport de la Commission sur l'Assurances des ouvriers étrangers in Compte-rendu de la troisième assemblée générale, cit.*, p.73.

¹³⁵Raoul Jay (1856-1921), economista e giurista di estrazione cattolico sociale, era un membro del Musée social e del Conseil supérieur du travail, nonché uno dei fondatori della sezione francese dell'Aiplt. Professore di diritto alle Università di Grenoble e di Parigi e poi di economia politica e legislazione industriale presso l'ateneo parigino, scrisse saggi in materia di lavoro e protezione sociale sia in francese sia in tedesco. Nel 1904, ad esempio, diede alle stampe il volume *La Protection Légale des Travailleurs* (Paris, Larose, 1904). Sulla sua figura cfr., ad esempio, Y. Le Gall, *Raoul Jay et le droit du travail* in J.-P. Le Crom (a cura di), *Les acteurs de l'histoire du droit du travail*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004, pp. 41-58.

de l'atelier comme on jette un vas brisé, sans que personne s'inquiète de son sorte. Qui niera est cruel de refuser le droit à la vie aux enfants de l'ouvrier tué, parce qu'ils n'ont pas pu continuer à résider dans le pays où l'ouvrier a travaillé et a été victime d'une accident? Qu'il est plus cruel encore de réduire à une indemnité dérisoire la somme payée à l'ouvrier qui dans la fleur de sa jeunesse, s'est vu condamner à l'invalidité par un accident parce que, contraint peut-être il est retourné où il peut trouver l'assistance et les secours [...] Nous sommes tout d'accord, pour poursuivre ensemble la disparition de ces cruautés¹³⁶.

Nel secondo caso, il riferimento al contratto rappresentava invece un tentativo di fondare giuridicamente la titolarità all'eguaglianza di trattamento, valido tanto nei contesti nei quali era in vigore solo una legge sulla responsabilità professionale quanto in quelli dove invece era stato introdotto un vero e proprio sistema assicurativo:

et les droits issus de la loi sur la responsabilité et ceux concédés par les lois d'assurance en faveur des ouvriers victimes d'accidents et de leurs représentants, sont des droits qu'on institue, somme toute, eu égard au contrat de louage de services. Ce contrat crée des droits en deux sens, d'abord par le fait de l'entente directe entre les contractants, et puis de par le droit public qui fixe au contrat de louage de services une certaine teneur ne souffrant aucune modification. Si l'on admet cela, il s'ensuit que ce n'est pas juste, eu égard au contrat de louage de services, de ne point traiter étrangers et nationaux sur un pied d'égalité¹³⁷.

Pur fatto proprio dalla Commissione, la cui relazione finale all'assemblea riconosceva i «droits garantis à l'ouvrier et à ses ayants-cause [...] comme découlant du contrat de travail»¹³⁸, il riferimento al contratto incontrò l'opposizione, fra gli altri, del rappresentante del governo tedesco Caspar, direttore presso il Ministero dell'interno del Reich, dal momento che le prestazioni riconosciute dalle leggi sulle assicurazioni sociali si iscrivevano nell'alveo del diritto pubblico più che del diritto privato. Pur riconoscendo la validità del riferimento al contratto per far riconoscere il principio dell'eguaglianza di trattamento a prescindere dalla cittadinanza e dalla residenza, il rappresentante del governo francese Millerand propose al collega tedesco, ottenendone

¹³⁶Ginevra, Archives du Bureau international du Travail (d'ora in poi ABIT), Fondo *Association internationale pour la protection légale des travailleurs* (d'ora in poi Aiplt), busta 158 (54), f. «Kommission V (Auslanderversicherung)», resoconto dattiloscritto con correzioni manoscritte.

¹³⁷*Rapport de la Commission, cit.*, p.81.

¹³⁸*Ivi*, p.72.

il consenso, di firmare insieme un emendamento, caratterizzato da forte valenza simbolica visto che era promosso dai delegati dei governi di due paesi nei quali erano in vigore disposizioni discriminatorie ai danni degli assicurati stranieri e dei loro superstiti:

nous ne sommes pas une académie, nous visons à aboutir à des résultats pratiques. C'est pourquoi, afin de manifester notre volonté à arriver le plus tôt possible à des résultats conformes à ce qui apparaît comme la vérité et la justice, j'ai demandé à M. Caspar qui a bien voulu l'accepter, de mettre son nom à côté du mien, au bas d'un amendement qui fait disparaître la seule raison de dissidence qui existait entre un certain nombre des membres de cette assemblée. Ainsi, en laissant de côté la question très intéressante mais après tout secondaire, du contrat de travail, nous pourrions peut-être (ce qui serait je crois une manifestation très intéressante) arriver à un vote unanime sur la déclaration de principe que tous les ouvriers, quelle que soit leur nationalité, doivent avoir droit au même traitement. Et cette déclaration aura d'autant plus importance qu'elle aura été provoquée par des délégués qui appartiennent à deux nations dont les législations font précisément échec à ce principe¹³⁹.

Il testo dell'emendamento prevedeva l'eliminazione di qualsiasi riferimento al contratto come fonte originaria dei diritti, nonché il riconoscimento del principio dell'eguaglianza di trattamento, a prescindere dalla cittadinanza, dal domicilio e dalla residenza: per la prima volta un consesso sovranazionale affermava chiaramente questo principio in un testo formale. La risoluzione finale inoltre indicava nella *lex loci* il principio da seguire nei casi di dubbi sulla legislazione di riferimento e chiedeva alle sezioni nazionali dell'Aiplt di fornire indicazioni sui mezzi per realizzare l'obiettivo auspicato nei vari paesi:

Pour les droits garantis à l'ouvrier et à ses ayants cause par les législations d'assurance et de responsabilité professionnelle il n'y a lieu d'établir aucune différence entre les bénéficiaires à raison de leur nationalité, de leur domicile ou de leur résidence. Est applicable la loi du lieu de l'entreprise pour laquelle travaille l'ouvrier.

Les Sections nationales devront, avant la prochaine assemblée générale, fournir au Bureau de l'Association un rapport sur les voies et moyens d'application de ce principe dans l'intérieur de chaque pays et dans les relations internationales au double point de vue de la responsabilité civile et de l'organisation de l'assurance¹⁴⁰.

¹³⁹ *Ivi*, p.86.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

Oggetto di attenzione anche nell'ambito della settima sessione (Vienna, 1905) del Congrès international des accidents du travail et des assurances sociales¹⁴¹, uno dei quattro quattro consessi nei quali si svolse nel periodo precedente alla Grande guerra il confronto internazionale fra le reti dei riformatori sociali sulle materie assistenziali e previdenziali¹⁴², nel 1906 la

¹⁴¹Cfr. V. Magaldi, *Les ouvriers étrangers*, cit.; L. Lass, *Internationale Rechtsbeziehungen auf dem Gebiete der Arbeiterversicherung*, in *Congrès international des accidents du travail et des assurances sociales*, cit., pp.467- 499. La prima assise di questo tipo si tenne nell'ambito dell'Esposizione Universale di Parigi con la denominazione di Congresso internazionale degli infortuni sul lavoro (1889). In seguito fu costituito un comitato internazionale permanente (il Comité permanent des congrès des accidents du travail), con la partecipazione di economisti, giuristi, medici, sociologi e rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, incaricato di organizzare le assemblee periodiche e di raccogliere documentazione. Dopo l'assemblea di Berna del 1891, dalla riunione di Milano del 1894 il Congrès international des accidents du travail assunse la denominazione di Congrès international des accidents du travail et des assurances sociales, ad attestazione dell'ampliamento di temi affrontati. Nel 1908 sarebbe caduto definitivamente il riferimento agli infortuni sul lavoro tanto che l'assise periodica avrebbe assunto la denominazione di Congrès international des assurances sociales e il comitato permanente il nome di Comité permanent des Congrès internationaux des assurances sociales. A cura del Comitato furono pubblicati vari studi sulle assicurazioni sociali nei vari paesi nonché una rivista (pubblicata, con titoli diversi a seconda dei cambiamenti di denominazione dell'organismo che la realizzava, dal 1890 al 1914). Per una ricostruzione specifica cfr. B. Debaenst, *L'Office International des Accidents du Travail (1890-1914), catalyseur du droit social naissant* in *Revue du nord*, Hors Série. Collection Histoire N.40, 2020 - *Réception des législations relatives aux accidents du travail XIX-XXème siècles France-Belgique*, sous la direction de N.Crochepeyre, B. Dubois, F. Lekéal, pp.19-42.

¹⁴²Oltre al Congrès e alla già citata Aiplt, un altro consesso importante per la diffusione a livello internazionale di expertise e pratiche in materia di assicurazioni sociali fu l'Association internationale pour la lutte contre le chômage). Sui tre consessi cfr. R. Gregarek, *Une législation protectrice: les Congrès des assurances sociales, l'Association pour la protection légale des travailleurs et l'Association pour la lutte contre le chômage 1889-1914* in *Laboratoires du nouveau siècle*, cit., pp. 317-333. Di politiche prettamente assistenziali si occupavano invece i Congressi internazionali di assistenza pubblica e privata, che avevano avuto inizio nel 1856 quando, dopo le prime ipotesi formulate nel corso del congresso penitenziario del 1847 e di quello statistico del 1853, venne organizzato a Bruxelles il primo incontro. Dopo aver assunto la denominazione di Congressi internazionali di assistenza pubblica e di beneficenza privata, a partire dall'inizio del Novecento assunsero la denominazione di Congressi internazionali di assistenza pubblica e privata. Il primo così denominato si tenne a Parigi nel 1889. In seguito vi furono i congressi di Ginevra (1896), Parigi (1900), Milano (1906), Copenaghen (1910) e Parigi (1912). A partire dal 1900 la convocazione fu curata dal Comité international des Congrès d'assistance publique et privée, istituito proprio per sovrintendere all'organizzazione di queste conferenze: l'organo aveva natura privata, ma era sovvenzionato dai governi e vedeva fra i suoi membri esponenti politici, accademici, funzionari governativi e responsabili di istituti assistenziali. Nel corso degli anni i Congressi internazionali di assistenza pubblica e privata si occuparono più volte del trattamento riservato agli stranieri: cfr., ad esempio, *IV Congresso internazio-*

questione del trattamento riservato dalle legislazioni sociali nazionali ai lavoratori stranieri e al loro familiari tornò a essere presente nell'agenda dei lavori dell'assemblea generale dell'Aiplt.

In questa occasione, per la prima volta, fu ventilata la prospettiva di un accordo internazionale per regolare, in via multilaterale, la materia, almeno per quanto riguardava il campo dell'assicurazione contro gli infortuni. Pur riconoscendo l'utilità dello strumento delle convenzioni bilaterali, infatti, il giurista italiano Corsi, membro e relatore della Commissione sull'assicurazione degli stranieri nominata in seno all'assemblea¹⁴³, sintetizzò chiaramente in seduta plenaria il concetto: «nous croyons que pour arriver à un résultat définitif et complet il est essentiel d'avoir une convention internationale»¹⁴⁴. La fattibilità dell'operazione era suggerita dalla constatazione dei progressi realizzati sia grazie alla conclusione di trattati bilaterali sia tramite la

*nale d'assistenza pubblica e privata, Milano 23-27 Maggio 1906 - Atti del Congresso, vol.I - Dell'assistenza agli stranieri, Milano, Dalla sede del comitato esecutivo del congresso, 1907; Congrès international d'assistance publique et privé - Copenhague, 9-13 Août 1910. Deuxième Question: Assistance aux étrangers. Conclusions adoptées par le Congrès in Congrès des Comités Italia-Francia et France-Italie à Paris, 28-31 Mai 1916 - Rapport sur l'Extension mutuelles aux nationaux Italiens et Français des Lois d'Assistance et de Prévoyance régissant les deux Pays, s.e., pp. 28-30; République Française, Ministère des Affaires Étrangères, Conférence internationale d'assistance aux étrangers (Procès verbaux des séances, Documents annexes, Suite des réponses au questionnaire du Gouvernement français), Paris, Imprimerie Nationale, 1912. Sulla conferenza cfr. ora B. Althammer, 'Welfare Does Not Know Any Borders': Negotiations on the Transnational Assistance of Migrants before the World Wars in *Journal of Migration History*, VI, 2020, n.3, pp.352-378. Nel 1907 il Comité international des congrès d'assistance publique et privée istituì il Bureau international d'Informations et d'études sur l'assistance aux étrangers che, dopo la Grande guerra, sarebbe confluito nella Società delle Nazioni (1921).*

¹⁴³La Commissione, presieduta da Mons. Guglielmo Uberto Nolens (che nel 1919 avrebbe partecipato alla prima sessione della Conferenza internazionale del lavoro, tenutasi a Washington, perorando la continuazione dell'attività dell'Aiplt, oltre che degli altri circoli di riformatori sociali, cfr. I.M. Sacco, *Note e discussioni - Mons. Nolens e il pensiero cristiano alla Conferenza di Washington* in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali e Discipline Ausiliarie*, serie III, vol. 3, fasc. 3, Maggio 1932, pp. 348-360), era composta da K. Goldschmidt, Christian Tischendörfer (sezione tedesca), Karl Kögler e barone Hess-Diller (sezione austriaca), prof. Hector Denis (sezione belga), José Manuel de Bayo (sezione spagnola), Henri-Émile Barrault e prof. Adéodat Boissart (Sezione francese), prof. Alessandro Corsi (sezione italiana), Ernst Feigenwinter e prof. Jean Spiro (sezione svizzera).

¹⁴⁴V *Commission. Assurance des ouvriers étrangers* in *Compte-rendu de la quatrième assemblée générale du Comité de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs tenue à Genève le 26, 27, 28 et 29 septembre 1906 - suivi de rapports annuels de l'Association internationale et de l'Office international du travail - publié par le Bureau de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs*, Paris, Berger-Levrault & Cie Librairies Éditeurs, 1907, p.55.

sospensione, almeno per alcune nazionalità, degli effetti delle clausole restrittive delle legislazioni sociali nazionali. Ciò era quanto sostenuto dall'altro relatore, il giurista elvetico Feigenwinter:

nous avons pu constater que malgré le fait que les États envisagent dans leurs législations toute cette question plutôt au point de vue national et ne reconnaissent pas ce principe que nous considérons comme le seul vrai, quelques améliorations, ont été apportées, pendant les dernières années»¹⁴⁵.

Legando questi sviluppi all'opera dei riformatori riuniti nell'Aiplt, definiti «ingénieurs qui, s'ils ne construisent pas du jour au lendemain un chemin de fer [...] indiquent au moins avec leurs petits drapeaux le tracé de la ligne que nous espérons qu'on achèvera un jour», anche Feigenwinter, come Corsi, invitava i delegati ad approvare la risoluzione redatta dalla commissione, che, prendendo atto della possibilità di riconoscere - tramite intesa internazionale - il principio dell'eguaglianza di trattamento, chiedeva alle sezioni nazionali di lavorare in questo senso, a partire dalla tutela in caso di infortunio:

L'Association internationale pour la protection légale des travailleurs constate qu'il ressort des rapports des sections nationales qu'il est possible de réaliser par une entente internationale le principe de l'égalité des nationaux et des étrangers au point de vue de l'assurance ouvrière. En conséquence elle invite les sections: 1 - À présenter à la prochaine Assemblée des délégués un projet de convention internationale, d'abord sur l'assurance-accidents, réalisant ce principe tant au point de vue du montant de l'indemnité qu'à celui des conditions nécessaires pour bénéficier de l'assurance. 2 - À continuer à travailler, au moyen des législations nationales et des traités internationaux, à la réalisation de ce principe jusqu'à ce qu'il soit pleinement reconnu par une convention internationale. 3 - À présenter à la prochaine Assemblée des délégués un rapport sur la manière dont il conviendra de modifier les lois de leurs pays respectifs ou d'élaborer des lois nouvelles, afin qu'elles soient conformes au principe énoncé ci-dessus¹⁴⁶.

Nonostante la predisposizione, da parte delle sezioni nazionali dell'Aiplt, di vari progetti per una convenzione internazionale sul tema¹⁴⁷, non si

¹⁴⁵ *Ivi*, p.56.

¹⁴⁶ *Ivi*, p.163.

¹⁴⁷ Cfr., ad esempio, Association internationale pour la protection légale des travailleurs - Section Italienne, *Projet de Convention internationale pour l'Application*, cit., pp.4-17 ; Deutsche Sektion - Gesellschaft für Soziale Reform, *Die Staatsverträge über Arbeiterversicherung nebst Entwurf zu einem internationalen Abkommen über Unfallversicherung* -

sarebbe giunti alla convocazione di un'assise per la firma di un accordo multilaterale, sul modello dei due testi siglati a Berna nel 1906, sempre sotto l'egida dell'Aiplt, per l'interdizione del lavoro notturno delle donne e dell'uso del fosforo bianco.

L'assemblea dell'associazione tenutasi a Lucerna nel settembre 1908 si sarebbe dunque limitata a votare una nuova risoluzione programmatica, che condensava gli anni di lavoro sul dossier: il testo prevedeva l'eliminazione delle clausole che subordinavano a requisiti di cittadinanza e territoriali la copertura assicurativa e l'accesso alle prestazioni previste in caso di infortunio¹⁴⁸, fornendo una sorta di accordo-quadro per eventuali trattati bilaterali.

L'infortunio all'estero

Gli infortuni sul lavoro, di maggiore o minore gravità, rappresentavano una piaga frequentissima per i lavoratori migranti italiani che spesso, all'estero, trovavano un'occupazione nei settori produttivi dove maggiore era il rischio di perdere una quota più o meno rilevante della capacità lavorativa, se non addirittura la vita.

«Quivi i disastri sul lavoro sono continui» scrisse nel 1906 Luigi P., chiedendo alla Società Umanitaria un consiglio per un connazionale infortunatosi mentre lavorava alla costruzione di impianti per l'energia idroelettrica a Brusio, località svizzera del Cantone dei Grigioni¹⁴⁹. Per le decine di migliaia di italiani che si recavano in Svizzera ogni anno in quel frangente - nel quinquennio 1906-1910 fu registrata una media annua di 77.305 espatri verso la vicina

*Bericht an die Internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz erstattet von Professor Dr. Jur. Ludwig Laas, Berlin, Druck der Vaterländischen Verlags- u. Kunstanstalt, 1906, pp. 7-13; L. Wodon, *Projet de convention internationale relative aux accidents du travail*, Liège, Aug. Bernard, 1907, pp.10-11 (questo progetto, redatto dal prof. Wodon per conto della sezione belga dell'Aiplt, ottenne anche il supporto della sezione francese, cfr. *La réalisation de l'égalité entre nationaux et étrangers au point de vue de l'indemnisation des accidents du travail par voie de convention internationale - Rapport présenté à l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs par M. A. Boissard*, Paris, Alcan, 1908, p.8); H. Neuman, *Projet d'une convention internationale concernant l'exécution des lois relatives à l'indemnisation en matière d'accidents du travail*, Luxembourg, Imprimerie P. Worré-Mertens, 1908, pp. 13-18.*

¹⁴⁸S. Bauer, *International Labor Legislation and the Society of Nations in Bulletin of US Labor Statistics*, n.254, May 1919, p.35.

¹⁴⁹Milano, Archivio storico della Società Umanitaria [d'ora in poi ASU], Fondo Assistenza e Previdenza [d'ora in poi AP], b.185, f.«Consorzio per la tutela dell'Emigrazione temporanea - Corrispondenza varia nell'anno 1906», lettera di Luigi P. al presidente del Consorzio per la tutela dell'emigrazione temporanea datata Bianzone (Sondrio), 11 marzo 1906.

Confederazione¹⁵⁰ - fornire il contributo della propria braccia alla costruzione di opere infrastrutturali o siti produttivi costituiva uno dei principali sbocchi occupazionali.

Gran parte degli infortuni avveniva in queste attività: non a caso, sui giornali volti a informare i migranti, comparivano avvisi (come la segnalazione che in caso di imprudenze o sollevamento pesi eccessivi la colpa dell'infortunio sarebbe ricaduta sull'operaio) e raccomandazioni affinché nei cantieri si seguissero le norme di sicurezza (come ad esempio passare per le scale apposite senza invece adoperare travi trasversali o altri passaggi pericolosi)¹⁵¹. Proprio nell'ambito delle costruzioni, e più precisamente dei lavori per la costruzione di trafori ferroviari che fin dall'ultimo quarto del XIX secolo attiravano importanti contingenti di manodopera italiana, avvenne una delle principali tragedie della storia dell'emigrazione italiana in Svizzera e nell'Europa occidentale in generale.

Fra il 1906 e il 1913 numerosi lavoratori italiani prestarono la loro opera per i lavori di costruzione della galleria del Lötschberg, il traforo che collega ancor oggi il cantone di Berna con il Canton Vallese, recandosi per lo più nelle località di Goppenstein e Kandersteg, tanto che il deputato Gian Giacomo Morando Dè Rizzoni Bolognini presentò un'interrogazione per chiedere se non si ritenesse opportuna l'istituzione di un'agenzia consolare a Kandersteg¹⁵² e l'Opera Bonomelli istituì propri segretariati nelle due località¹⁵³. Il traforo che collega ancor oggi il cantone di Berna con il Canton Vallese sarebbe stato inaugurato dopo sette anni di lavoro costellati da una serie di infortuni, anche mortali.

Uno di questi episodi avvenne il 24 luglio 1908, nella località di Kandersteg, quando la caduta di una parte di roccia, in seguito alla detonazione delle mine, provocò l'allagamento della galleria e la morte per annegamento di venticinque operai italiani. La catastrofe ebbe una notevole eco mediatica, tramite articoli che espressero amarezza e indignazione per le condizioni di lavoro nel cantiere del traforo. Ad esempio, l'organo della federazione svizzera degli operai metallurgici ancora mesi dopo la tragedia avrebbe espresso una dura condanna:

¹⁵⁰Mia elaborazione sulla base dei dati pubblicati in *L'emigrazione italiana dal 1910 al 1923*, cit., pp.822-823.

¹⁵¹*Consigli e avvertenze* in *L'avvenire*, 17 marzo 1906, cit. in *Tutela e autotutela*, cit., p.108.

¹⁵²Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XXII Legislatura - Sessione 1904 - 1906, Volume IX, I Sessione dal 27/11/1906 al 22/12/1906 Roma, Tipografia Camera dei Deputati 1907, tornata di martedì 27 novembre 1906, p. 10108.

¹⁵³U. Guida, *Le associazioni e opere cristiane in Italia per l'assistenza degli emigranti*, in *Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie*, vol.96, f.368, agosto 1923, p.325.

non sono in giuoco che vite umane, sono operai italiani e non bisogna badarvi di molto; queste vite valgono quasi niente. Le indennità per le vittime della valanga furono una vera vergogna. E per la vittima dell'infortunio del lato nord si sono offerti 800 franchi. 800 franchi per un uomo, un padre di famiglia! Che consolazione! A questo prezzo si spiega la disinvoltura colla quale si mette a repentaglio la vita degli operai¹⁵⁴.

L'edilizia rappresentava una delle attività nelle quali si registrava il maggior numero di infortuni anche nella comunità italiana in Francia. Un esempio è quello di Luigi F., muratore che, dopo essersi infortunato cadendo da un ponteggio mentre lavorava in una «osina»¹⁵⁵ di «pagni sul mosel»¹⁵⁶, denunciò il mancato pagamento tanto del mezzo salario quanto dell'indennità e le risposte elusive ricevute dal datore di lavoro e dalla «suranza» (grafia che, per assonanza, rimanda ad «assurance», e quindi alla compagnia assicurativa). Venuto a conoscenza dell'ingiustizia subita solo comparando la sua situazione con quella di un cittadino francese ricoverato anch'egli nella stessa struttura, Luigi F. chiedeva aiuto al Consorzio dell'emigrazione temporanea della Società Umanitaria per ottenere l'indennità, anche al fine di poter ripianare i debiti contratti fino a quel momento con i «Compagni [sic] di lavoro» che l'avevano sostenuto per oltre quattro mesi, a testimonianza dell'esistenza di una rete di solidarietà professionale:

di professione Muratore provincia Bologna Comune Bazzano eta [sic] 45enne Amoliato [sic] e 5 figli, dichiaro che il 22 febbraio 1906 Cascando da un ponte lavorando mi sono stravoltato [sic] il piede Sinistro il medico padronale Miacurato [sic] 4 mesi non è Stato buono di guarirmi e Miafatto [sic] trasferire alla Clinica di Nancy [...] Da poi che mi anno trasferito Cioe dal 15 giugno lasocieta Suranza mia messo dentro di un piccolo otel [sic] e paghano [sic] 75 franchi al mese di pensione per me. Avertò che un infortunato Francese è stato qui 2 mesi Nella medesima pensione e miadetto [sic] che il suo padrone glia sempre pagato la meta del suo salrio [sic] ogni mese anche i due mesi che equi in pensione e oggi non essendo guarito loanno [sic] mandato a casa sua egli anno asegnato [sic] una pensione vitalizzia [sic], ed io sono tutto Al contrario dal 22 febbraio [sic] a oggi non mi anno dato niente Il padrone mi dice che non e lui risponsabile a pagarmi che è

¹⁵⁴ Al Lötshberg in *Le Métallurgiste - Organe de la Fédération suisse des ouvriers sur métaux*, VIII, n.13, 27 marzo 1909, p.4.

¹⁵⁵ Grafia non corretta per «usine», fabbrica in francese.

¹⁵⁶ Grafia non corretta per Pagny-sur-Moselle, località sita nel dipartimento della Meurthe-et Moselle.

la suranza La suranza Mia risposto che mi paga Soltanto quando serò
[sic] guarito¹⁵⁷.

Anche in Germania il lavoro nel settore edilizio esponeva a un alto rischio di infortuni. Sulle pagine de *L'Operaio Italiano*, il giornale edito in italiano dai sindacati liberi tedeschi per raggiungere anche i lavoratori provenienti dalla penisola, apparvero frequenti denunce delle disgrazie sul lavoro nei cantieri, spesso caratterizzate da esito mortale. La linea editoriale dell'organo di stampa non mancava di enfatizzare le lacune dell'azione del personale consolare italiano, accusato in alcuni casi di essere più attento a soddisfare le esigenze di reclutamento dell'imprenditoria locale invece che a tutelare i connazionali in difficoltà, quali erano le vittime di infortunio o i superstiti¹⁵⁸. A questi atti di accusa si affiancarono anche solleciti alla diplomazia italiana affinché si occupasse delle condizioni di lavoro dei connazionali, visti come le principali vittime delle logiche di risparmio dei datori di lavoro:

Noi protestiamo ancora una volta contro questi misfatti che vengono perpetrati freddamente dalla classe capitalistica, per pura avidità di lucro [...] Gli ingordi capimastri s'infischiano d'ogni legge, pur di realizzare guadagni. Le autorità stesse, di solito così rigorose, trattandosi di italiani, chiudono volentieri un occhio e anche tutti e due. Dovere dunque delle autorità consolari italiane è di tutelare i propri cittadini e di intervenire energicamente presso le autorità locali affinché la legge sia rispettata e tutelata la sicurezza della vita dei lavoratori¹⁵⁹.

Una delle chiavi di lettura della frequenza degli infortuni sul lavoro, ossia il collegamento con il sistema di produzione capitalistico¹⁶⁰, era inoltre uno dei temi che connotavano le denunce della piaga degli infortuni sul lavoro in Germania pubblicate da *L'Operaio Italiano*:

¹⁵⁷Milano, ASU, AP, b.185, f. «Consorzio per la tutela dell'Emigrazione temporanea - Corrispondenza varia nell'anno 1906», lettera manoscritta di Luigi F. datata Nancy, 1 agosto 1906.

¹⁵⁸Cfr., ad esempio, *Sapienza. . . consolare?* in *L'Operaio Italiano - giornale quindicinale degli operai muratori, carpentieri, scalpellini ed affini*, VIII, n.5, 29 aprile 1905, p. 34; Vugi, *Ancora la "Sapienza. . . consolare?"* in *L'Operaio Italiano - giornale quindicinale degli operai muratori, carpentieri, scalpellini ed affini*, VIII, n.6, 13 maggio 1905, pp.42-43; *Tutela consolare?* in *L'Operaio Italiano - giornale quindicinale degli operai muratori, carpentieri, scalpellini ed affini*, VIII, n.16, 30 settembre 1905, pp.122-123; P. Pavasio, *Come vengono tutelati gli emigranti italiani dai signori Consoli* in *L'Operaio Italiano - organo settimanale in lingua italiana dei Sindacati professionali della Germania*, XI, n.41, 9 ottobre 1908, p.164.

¹⁵⁹Pungiglione, *Pforzheim* in *L'Operaio Italiano - organo settimanale in lingua italiana dei Sindacati professionali della Germania*, XI, n.28, 1908, p.113.

¹⁶⁰Per una riflessione generale sul tema cfr. T. Ricciardi, *Le catastrofi delle migrazioni: punti di cesura o rivelatori di processi terminati?* in *Farestoria*, II, 2020, n.2, pp.9-23.

La cagione è sempre la trascuratezza degli imprenditori o dei loro capi nell'applicare quei provvedimenti di sicurezza che le leggi tassativamente impongono o che le autorità incaricate non fanno osservare. La responsabilità si può far risalire quasi esclusivamente a quest'ultime, perché il costruttore, preoccupato dell'utile che gli deve dare la sua impresa, sarà sempre restio ad aumentare il suo passivo con opere di sicurezza mentre la vita spenta di un operaio, che non fa parte del suo patrimonio, non porta il minimo squilibrio nel suo bilancio. Il muratore o manovale che al mattino si reca alla costruzione non sa se quel ponte ch'egli dovrà percorrere per tutta la giornata, trasportando pietre, lo sosterrà sempre oppure se in un dato momento crollerà sotto i suoi piedi e lo lascerà [sic] andare a fracassarsi la testa al suolo. Egli deve pure tenere presente che la minima disattenzione, la perdita d'equilibrio di un istante significa la morte per lui¹⁶¹.

Non solo il lavoro nei cantieri edili ma anche quello nelle miniere era fonte di numerosi infortuni sul lavoro, spesso mortali. Nel 1906, ad esempio, Cristiano D.P., minatore diciottenne della provincia di Vicenza, morì in Vestfalia a causa della caduta da un pozzo posto all'altezza di 45 metri, lasciando due genitori che, per ottenere un'indennità, si rivolsero al segretario comunale del loro paese, estensore di una lettera in cui perorava il caso alla Società Umanitaria. Due anni dopo, nel novembre 1908, furono 13 i minatori italiani che, anch'essi occupati in una miniera della Vestfalia, lasciarono le loro famiglie, perdendo la vita nel disastro minerario di Radbod, che ispirò anche l'omonima xilografia di Umberto Boccioni¹⁶².

Oltre a costituire una disgrazia in sé, a prescindere dal luogo in cui si fosse verificato, l'infortunio, qualora fosse avvenuto all'estero, era ancor più gravoso. Di fronte all'infortunato o, in caso di morte, dinanzi ai superstiti si stagliavano infatti vari ostacoli, oltre all'eventuale presenza di clausole formalmente o sostanzialmente discriminatorie nella legislazione estera, che rendevano impervia la strada verso l'indennizzo: barriere linguistiche, scarsa conoscenza dei tecnicismi delle normative, solitudine di fronte alle pratiche dilatorie delle società assicuratrici e dei datori di lavoro erano alcuni dei principali nodi problematici che emergevano dalle testimonianze.

Nel corso degli anni tanto le organizzazioni private di assistenza quanto il Commissariato generale dell'emigrazione cercarono di diffondere notizie utili

¹⁶¹G. Pelizzoni, *Le disgrazie edilizie* in *L'Operaio Italiano - organo settimanale in lingua italiana dei Sindacati professionali della Germania*, XI, n.44, 30 ottobre 1908, p.176.

¹⁶²*Il disastro minerario in Vestfalia* in *L'illustrazione italiana : rivista settimanale degli avvenimenti e personaggi contemporanei sopra la storia del giorno, la vita pubblica e sociale, scienze, belle arti, geografia e viaggi, teatri, musica, mode*, XXXV, 1908, n. 47, 22 novembre, p.486.

ai migranti e alle loro famiglie, ad esempio attraverso vademecum volti a divulgare disposizioni normative e procedure amministrative da seguire¹⁶³.

Per ottenere l'indennità coloro che sopravvivevano a un infortunio o, in caso di morte, i congiunti dell'assicurato deceduto dovevano infatti affrontare un *iter* burocratico che poteva essere pieno di insidie, soprattutto nel caso in cui non si avesse la piena conoscenza delle regole.

In Germania, ad esempio, i superstiti vedevano spesso respinte le proprie rivendicazioni a causa di vizi formali. Se per moglie e figli era sufficiente produrre i certificati di matrimonio e di nascita, qualora l'assicurato deceduto sul lavoro non fosse sposato e non avesse prole, i genitori, per poter beneficiare dell'indennità, dovevano provare di essere inabili al lavoro, indigenti e a carico, se non totalmente almeno in maniera preponderante, del figlio deceduto.

Come il Consorzio per la tutela dell'emigrazione temporanea scrisse al segretario comunale di Cogollo (Vicenza), che perorava il caso dei genitori di Cristiano D.P., il minatore deceduto in Germania menzionato nelle pagine precedenti, «nell'interpretazione della legge tanto le Società Professionali di assicurazione quanto i Tribunali si mostrano di una severità che noi giudi-

¹⁶³Consorzio per la tutela dell'emigrazione temporanea in Europa, *Guida dell'emigrante italiano in Germania: consigli, indicazioni, indirizzi*, Milano, Tip. degli Operai, 1904; Id., *Guida dell'emigrante italiano in Svizzera: consigli, indicazioni, indirizzi (specialmente per i muratori ed i manovali)*, Milano, Tipografia degli Operai, 1904; Id., *Guida dell'emigrante italiano in Austria: consigli, indicazioni, indirizzi*, Milano, Tip. degli Operai, 1904; *Guida dell'emigrante italiano oltr'Alpe*, Bologna, Tip. Lit. L. Pongetti, 1905 (Omaggio dell'Arcidiocesi di Bologna al Fondatore dell'Opera assistenza degli operai italiani emigrati in Europa e nel Levante); Consorzio per la tutela dell'emigrazione temporanea in Europa, *Guida dell'emigrante italiano in Francia. consigli, indicazioni, indirizzi specialmente per i muratori, manovali, minatori e sterratori*, Milano, 1905; Id., *Guida dell'emigrante italiano nel Lussemburgo: consigli, indicazioni, indirizzi*, Milano, Tip. degli Operai, 1906; G. De Michelis, *Avvertenze per l'emigrante italiano nella Svizzera: Guida (R. Commissariato dell'emigrazione)*, Roma, Tip. Nazionale di G. Bertero e C., 1906; Regio Commissariato dell'emigrazione, *Guida dell'emigrante italiano in Francia/compilata dal R. Ambasciatore d'Italia in Parigi*, Roma, Tip. Nazionale, di G. Bertero e C., 1907; Regio Commissariato dell'emigrazione, *Avvertenze per l'emigrante italiano nella Germania e nel Lussemburgo-Guida compilata dal Cav. G. De Michelis*, Roma, Cooperativa Tip. Manuzio, 1908; Manualletto per l'emigrante in Europa, Milano, Sonzogno, 1909; A. Cabrini, *Il maestro degli emigranti: guida per lezioni e conferenze a preparazione degli emigranti italiani*, Imola, Galeati, 1909; Regio Commissariato dell'Emigrazione, *Avvertenze per l'emigrante italiano in Austria-Ungheria (compresa la Bosnia-Erzegovina) - Guida compilata dal Cav. G. De Michelis*, Roma, Tipografia Manuzio, 1910; A. Cabrini, *Emigrazione ed emigrati: manuale*, Bologna, Zanichelli, 1911; Opera di assistenza agli operai italiani emigrati in Europa, *L'emigrante istruito: guida per gli italiani emigranti in Europa*, Basilea, St. Ludwig (a cura del giornale La Patria), 1913.

chiamo eccessiva»¹⁶⁴. Dal suo osservatorio progressivamente crescente - visto che il suo ufficio si occupò di 26 pratiche di infortunio mortale tra luglio e dicembre 1905 (su un totale di 118 infortuni denunciati), 53 nel periodo gennaio 1906-marzo 1907 (su un totale di 394 infortuni denunciati) e 80 nell'anno aprile 1907-aprile 1908 (su un totale di 529 infortuni denunciati)¹⁶⁵ - anche l'addetto all'emigrazione Pertile confermò questo giudizio.

La giurisprudenza delle Commissioni arbitrali federali tedesche e del tribunale centrale era particolarmente severa: le istanze dei genitori di lavoratori deceduti sul lavoro senza lasciare moglie e figli erano i ricorsi che venivano rigettati più frequentemente. A tale esito conducevano l'inadeguatezza dei certificati rilasciati dalle amministrazioni comunali di residenza e la mancata produzione di prove che attestassero la completa dipendenza economica dalla persona defunta. Su quest'ultimo punto nel 1908 il professor Alberto Franz Labriola, corrispondente del Cge da Berlino, scrisse una circolare, che fu ripresa tanto da *L'Operaio Italiano*¹⁶⁶ quanto dal *Bollettino dell'emigrazione*¹⁶⁷, per invitare a usare i vaglia come strumento di trasmissione del denaro a casa, così da poter tracciare il sostegno fornito ai congiunti: conservando le ricevute si sarebbe potuto disporre di una prova diretta per provare lo stato di bisogno effettivo della famiglia e il ruolo di unico sostegno rivestito dal migrante.

Un'altra tipologia di istanze sulla quale si abbatteva frequentemente la scure degli organismi giudicanti erano i ricorsi contro le perizie mediche. Gli organismi assicuratori, per risparmiare, facevano pressioni affinché le periodiche visite mediche certificassero miglioramenti e quindi consentissero di diminuire l'indennità da versare: come commentò amaramente Pertile, «é innegabile che, quasi tutte le volte che gli operai vengono visitati da questi medici di fiducia del Consolato germanico, si riscontra nelle loro condizioni fisiche un miglioramento, ed una conseguente diminuzione d'incapacità al lavoro»¹⁶⁸. Da questa situazione derivò non solo il ricorso da parte dei Se-

¹⁶⁴Milano, ASU, AP, b.185, f. «Consorzio per la tutela dell'Emigrazione temporanea - Corrispondenza varia nell'anno 1906», lettera a Domenico D.C., datata 6 dicembre 1906.

¹⁶⁵*Le condizioni degli operai italiani nei distretti consolari di Colonia, Dusseldorf, Saarbrücken e Lussemburgo (Rapporto del dott. G. Pertile, regio addetto per l'emigrazione in Colonia)* in *Bollettino dell'emigrazione*, VII, 1908, n.19, p.2034.

¹⁶⁶*Avvertimenti, consigli e informazioni - Rendite infortunio - Invio somme alle famiglie* in *L'Operaio Italiano - organo settimanale in lingua italiana dei Sindacati professionali della Germania*, XI, n.30, 24 luglio 1908, p.120.

¹⁶⁷A. F. Labriola, *Liquidazione delle indennità a favore delle famiglie italiane residenti nel Regno, nei casi di infortunio sul lavoro avvenuti in Germania* in *Bollettino dell'emigrazione*, VIII, 1909, n.5, pp.563-564.

¹⁶⁸*Le condizioni degli operai italiani, cit.*, p. 2056.

gretariati di tutela degli emigranti, come quello di Belluno¹⁶⁹, e dell'ufficio di Pertile a medici specializzati per istruire i ricorsi (le perizie dovevano essere redatte attentamente, per contrastare quelle molto dettagliate, a volte munite anche di documentazione fotografica a corredo, dei dottori che lavoravano per conto delle casse), ma anche la proposta in base alla quale le visite di controllo avrebbero dovuto essere realizzate da un pool sanitario, composto da un professionista di fiducia degli istituti assicuratori e uno indicato dal governo italiano¹⁷⁰.

Una convenzione bilaterale su questi temi fra Italia e Germania sarebbe stata «desiderabile»¹⁷¹, così come una, sempre nel campo dell'assicurazione contro gli infortuni, fra Italia e Lussemburgo. Nel Granducato, area che rientrava nelle responsabilità di Pertile fin dal 1904, si registravano d'altronde gli stessi problemi incontrati in Germania. La legge lussemburghese sull'assicurazione contro gli infortuni del 1902 era basata sul modello tedesco e subordinava alla residenza nel territorio granducale il pieno godimento per gli stranieri dell'indennità: in caso di trasferimento all'estero l'erogazione della prestazione sarebbe stata solo sospesa, in caso di abbandono definitivo, invece, il pagamento annuale sarebbe stato sostituito da un versamento in unica soluzione. Al governo granducale era riconosciuta la facoltà di sospendere l'applicazione delle disposizioni restrittive e nel 1905 lo strumento dell'accordo internazionale nel campo dell'assicurazione contro gli infortuni sarebbe entrato formalmente nel diritto lussemburghese. Vi erano quindi le condizioni per avviare negoziati diplomatici volti alla conclusione di una convenzione che, nell'ottica delle autorità italiane, sarebbe stata particolarmente utile per i connazionali trasferitisi per lavoro nel Lussemburgo.

Come fu evidenziato in un promemoria del rappresentante italiano a L'Aja, indirizzato nel luglio 1907 al sottosegretario agli Affari esteri Guido Pompilj¹⁷², che gestiva il dossier, sebbene già da due anni, grazie all'intercessione

¹⁶⁹ *Doc.17 - Segretariato dell'emigrazione di Belluno, Relazione del lavoro compiuto nell'Anno 1907 in Tutela e autotutela, cit.*, p.213.

¹⁷⁰ *Le condizioni degli operai italiani, cit.*, p. 2058.

¹⁷¹ *Ivi*, pp.2045, 2058.

¹⁷² Guido Pompilj (1854-1910), sostenitore delle tesi dei cosiddetti «socialisti della cattedra», strinse un rapporto di stretta collaborazione con Luigi Luzzatti, collaborando al *Giornale degli economisti* e occupandosi dei trattati di commercio. Esponente della politica locale del suo comune, Magione, fin dal 1878, dal 1886 al 1910 rivestì il ruolo di deputato e dal 1897 al 1910 esercitò le funzioni di presidente della provincia dell'Umbria. Dopo essere stato membro del governo Saracco, come sottosegretario alle Finanze (1900-1901), avrebbe partecipato di nuovo a un esecutivo qualche anno dopo, ricoprendo la carica di sottosegretario agli Affari esteri tra il 1906 e il 1909, nel terzo governo Giolitti. Fu plenipotenziario alle Conferenze di pace de L'Aja del 1899 e del 1907. Sulla sua figura cfr. *G. Pompilj in Dizionario biografico multimediale dei parlamentari umbri dall'Unità*

del governo granducale, l'Istituto di assicurazione contro gli infortuni del Lussemburgo «si astenesse dall'applicare rigorosamente» le disposizioni restrittive ai danni degli operai italiani «il trattamento da essi goduto riposa[va] sopra su una semplice concessione di fatto, che giova[va] sancire e garantire con accordi formali». Inoltre, il *modus vivendi* trovato lasciava insoluti alcuni problemi, come ad esempio l'obbligo per i titolari di indennità per inabilità al lavoro non permanenti di sottoporsi periodicamente a visite mediche nel Lussemburgo, che li costringeva a restare nel territorio granducale o, se rimpatriati, a dover sostenere le spese di viaggio¹⁷³.

Già nel marzo 1906 era stata aperta la trattativa diplomatica, che, nelle intenzioni delle autorità italiane, doveva condurre a un accordo che riconoscesse non solo quanto già concesso nella prassi, ossia il pagamento in Italia dell'indennità, ma anche la validità dei certificati redatti dai medici provinciali italiani (per consentire anche a chi era tornato in Italia colpito da un'incapacità temporanea al lavoro di non dover compiere la scelta fra perdita dell'assegno temporaneo o ritorno a proprie spese nel Granducato) e l'applicazione del principio dell'eguaglianza di trattamento in relazione a tutte le leggi, comprese quelle future, sulle assicurazioni sociali (escludendo comunque i casi in cui la legislazione volesse espressamente riservare le prestazioni ai soli cittadini). Alla fine del 1907 entrambi i nodi continuavano a non essere sciolti.

Per quanto riguardava il riconoscimento delle diagnosi dei medici italiani, che avrebbe permesso agli operai infortunatisi nel Lussemburgo rientrati in Italia di non dover tornare lì per sottoporsi alle visite di controllo, l'ostacolo era rappresentato «dalla scarsa fiducia» nutrita dalle autorità lussemburghesi nei confronti dei certificati dei medici italiani.

Per quanto riguardava invece la realizzazione di un accordo di ampia portata, che affermasse il concetto di eguaglianza di trattamento come principio-base nella sfera delle assicurazioni sociali, prevaleva la volontà delle autorità lussemburghesi di non vincolarsi, mentre erano ancora in corso i lavori parlamentari volti all'elaborazione della legge sull'assicurazione contro i rischi dell'invalidità e della vecchiaia¹⁷⁴.

alla XVI Legislatura, <http://www.montesca.eu/dbm/pompilj-guido/>.

¹⁷³Roma, Archivio storico diplomatico del Ministero degli affari esteri (Asdmae), Gabinetto Tommaso Tittoni (Sottosegretario Pompilj) 1902-1909, f. «Trattative con il Lussemburgo circa le assicurazioni operaie», manoscritto dal titolo «Pro-memoria - Trattative col Lussemburgo, circa le assicurazioni operaie», datato L'Aja, luglio 1907

¹⁷⁴La risposta delle autorità lussemburghesi al «Projet de Convention entre l'Italie et le Luxembourg, concernant la réparation des dommages résultant des accidents du travail, la protection et les assurances ouvrières» presentato dalla diplomazia italiana fu costituita dall'aide-mémoire stilato dal presidente dell'Istituto di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro Henri Neumann, inoltrato al sottosegretario Pompilj dal primo mi-

Negli anni successivi non si sarebbero registrati progressi nelle trattative e, alla vigilia della Grande guerra, nessun accordo era stato sottoscritto¹⁷⁵.

«Insufficienza di leggi, differenza di lingua e di costumi, mancanza di consigli, inesperienza del paese, rendono indispensabile un'azione energica di direttive e di organizzazione della enorme massa dei nostri operai»¹⁷⁶, scrisse Giuseppe De Michelis nel 1908, dando conto dell'esperienza da addetto all'emigrazione, ora di stanza non più a Ginevra ma a Berna, nel periodo aprile 1907-aprile 1908, nel corso del quale si era occupato di 589 pratiche di infortunio.

L'eventuale presenza di clausole discriminatorie nella legislazione sociale del paese estero era in effetti solo uno degli ostacoli sulla strada dei lavoratori migranti e dei loro familiari. L'eliminazione dell'efficacia di queste disposizioni, attraverso un accordo diplomatico che proteggesse i connazionali in virtù del possesso della cittadinanza italiana, non costituiva automatica garanzia della piena fruizione delle prestazioni sociali. Come accadeva anche nei paesi nei quali la legislazione formalmente non prevedeva differenze di trattamento, per gli aspiranti beneficiari nati all'estero alle prese con barriere linguistiche e pratiche differenti, incombevano i rischi rappresentati dal tasso

nistro lussemburghese Paul Eyschen. Cfr. Roma, Asdmae, Gabinetto Tommaso Tittoni (Sottosegretario Pompilj) 1902-1909, f. «Trattative con il Lussemburgo circa le assicurazioni operaje», dattiloscritto dal titolo «Aide-Mémoire concernant le projet de Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume d'Italie, sur les accidents du travail», allegato alla lettera dattiloscritta n. B.1577 di Paul Eyschen (Ministre d'Etat, Président du Gouvernement) al sottosegretario di Stato d'Italia Monsieur Pompilj datata Luxembourg, le 8 octobre 1907 (su carta intestata «Grand-Duché de Luxembourg - Division des Affaires Étrangères»).

¹⁷⁵Le carte conservate nell'Archivio storico della Società Umanitaria confermano tuttavia che almeno le disposizioni della legge lussemburghese più restrittive, ossia quelle che subordinavano alla residenza nel territorio granducale, per gli stranieri, la possibilità di fruire delle prestazioni continuavano a non essere effettivamente applicate agli italiani anche alla vigilia della guerra. Nell'agosto 1912, infatti, al minatore italiano Giuseppe T., che aveva perso le cinque dita del piede lavorando a Differdange e, volendo fruire dell'indennità di infortunio in Italia, chiedeva il sostegno dell'ente milanese non fidandosi del console («conduco una vita miserabile i miei figli languono e vivono nella miseria» [...] «vorrei scrivere al R. Console Italiano nel Lussemburgo ma l'assicuro che poco si cura dei suoi connazionali conosce altro che interesse a parte delle industrie straniere»), Francesco Cafassi rispose che «l'infortunato ha diritto di percepire la sua rendita anche rimpatriato, trattandosi di un italiano». Cfr. Milano, ASU, AP, b. 481, f.2, lettera s.d. di Giuseppe T. a «Rispettabile Società Umanitaria Milano»; copia della lettera a Giuseppe T. firmata pel capo Ufficio da Francesco Cafassi, datata 2 agosto 1912.

¹⁷⁶*Relazione sui servizi dell'emigrazione per il periodo aprile 1907-aprile 1908 - Capitolo VI - L'emigrazione italiana per paesi d'Europa e del bacino del Mediterraneo - Opera dei RR. Addetti Consolari per l'emigrazione- R. Addetto per la Svizzera, in Bollettino dell'emigrazione, VII, 1908, n.9, p.986.*

di formalizzazione dell'*iter* amministrativo in caso di infortunio (tempistiche per denunce, produzione di certificati, eventuali passaggi in tribunale) e dalla diffusa mancanza di neutralità da parte di istituti assicuratori e medici.

L'organizzazione di un'azione di sostegno sul campo era dunque essenziale affinché l'infortunio sul lavoro, che già costituiva una disgrazia in sé, a prescindere dal luogo in cui si fosse verificato, diventasse, qualora fosse avvenuto all'estero, ancor più gravoso per la vittima e i suoi familiari, a causa di un trattamento iniquo dal punto di vista della compensazione. Il tema acquisì sempre maggiore rilevanza nel dibattito pubblico, in un contesto in cui la tutela dei connazionali all'estero si consolidò nel novero di competenze, progressivamente crescenti, delle autorità dello Stato italiano.

Infortuni e insufficienza dell'azione di tutela a favore dei migranti furono temi oggetto di discussione all'VIII Congresso internazionale delle assicurazioni sociali, tenutosi a Roma dal 12 al 16 ottobre 1908. In quell'occasione il professor Edmond Blind, docente di medicina presso l'Università di Strasburgo, presentò una relazione volta a evidenziare la maggiore incidenza percentuale delle nevrosi traumatiche post-infortunio nella comunità degli operai italiani infortunatisi nell'Alsazia-Lorena rispetto ad altri gruppi nazionali. In particolare, egli ricondusse l'insorgenza di questa sintomatologia anche alle preoccupazioni derivanti dalla mancata garanzia di prestazioni economiche. Dalla sua esposizione emerse una vivida descrizione della concreta esperienza di vita comune a molti delle decine di migliaia di migranti che prestavano la loro opera nelle ex regioni francesi in quel momento sottoposte alla giurisdizione tedesca. La barriera linguistica e la mancanza di reti sociali rappresentavano i principali ostacoli per gli operai infortunati, che in caso di mancata erogazione della rendita potevano essere ulteriormente provati dal punto di vista psicologico. In particolare, Blind scrisse:

Dès l'accident, le blessé italien se trouve dans des conditions infiniment plus défavorables que son compagnon d'infortune indigène, L'immigré, dans un isolement inévitable et des plus pénibles, est exposé à des épreuves morales bien plus dures et plus considérables que ce dernier. Il est peu ou point acclimaté au pays étranger, il ne trouve pas, comme l'indigène, un secours matériel ou moral dans sa famille ou dans les nombreuses organisations ouvrières du pays. La grande majorité des italiens ignorent la langue de leur patron ou de leur médecin et ne peuvent qu'insuffisamment les comprendre et se faire entendre. A la maison de santé encore, médecins, infirmiers, soeurs de charité chargés des soins à donner au blessé ne le comprennent guère; il ne trouve pas assez de camarades ni d'occasion de conversation, de lecture ou de correspondance, ni jeux, ni distractions à son goût. Sa culture intellectuelle, dans la plupart des cas, ne lui permet pas de se

mettre suffisamment au courant des lois et des règlements étrangers, de correspondre avec son consul pour lui exprimer ses craintes ou pour obtenir des caisses ou des syndicats la liquidation de sa rente, cette importante «petite veine d'or» qui guérit tant de maux. Isolé dans un pays étranger qui même à l'ouvrier italien bienportant n'offre son hospitalité qu'à contre-cœur, l'accidenté immigré ne tarde pas à subir de grosses inquiétudes sur son avenir, sur ses moyens d'existence, sur son rapatriement — soucis économiques qui sont d'un effet désastreux sur son équilibre moral et sur son énergie¹⁷⁷.

Secondo Blind, le nevrosi traumatiche post-infortunio non avrebbero dovuto lasciare indifferenti le autorità degli Stati di provenienza, traducendosi, al pari dell'alcolismo o della tubercolosi, in rischi di «dégénérescence de la race»¹⁷⁸ o comunque, in maniera più immediata, in carichi assistenziali al rientro in patria. Tuttavia, la relazione del medico evidenziò l'assenza di consolati italiani in Alsazia-Lorena: i più vicini erano quelli di Mannheim (Baden), di Sarrebruck (Prussia Renania) o di Stuttgart (Württemberg), tutti distanti da Strasburgo un centinaio di chilometri. Di fatto, quindi, gli interlocutori più immediati per le migliaia di italiani che animavano ogni anno il flusso migratorio verso l'Alsazia-Lorena erano le organizzazioni private - come l'Opera Bonomelli e la Società Umanitaria - che avevano istituito missioni o segretariati o, se i lavoratori conoscevano la lingua¹⁷⁹, i sindacati operai tedeschi. La tecnicità della materia previdenziale rendeva molto utile l'assistenza consolare: infatti, dove erano presenti nel resto della Germania, queste strutture erano meta dei lavoratori infortunati che chiedevano supporto. Al tempo stesso, in Alsazia-Lorena mancava anche la possibilità rappresentata dall'aiuto che potevano offrire gli uffici dell'emigrazione, le ramificazioni all'estero del Cge. Su questi aspetti Blind scrisse:

Beaucoup de Consulats italiens de l'Empire allemand sont fréquentés de la façon la plus assidue par les accidentés. Certains d'entre eux sont même transformés, dit-on, en véritables bureaux de renseignements pour les questions d'indemnités et de rentes, questions parfois très compliquées et difficiles, non seulement pour les assurés indigènes, mais pour les experts eux-mêmes. Les précieux services que les Consulats sont appelés à rendre aux étrangers victimes du travail échappent

¹⁷⁷E. Blind, *Le sort des accidentés italiens à l'étrangers spécialement en Alsace-Lorraine* in *Actes du VIII Congrès International des Assurances Sociales*, Rome, Imprimerie Nationale de J. Bertero & C., 1909, p. 423.

¹⁷⁸*Ivi*, p.421

¹⁷⁹Per quanto riguarda l'ostacolo linguistico Blind curò la redazione di un glossario (E. Blind, *Primi soccorsi: dizionario dei termini di uso comune nei casi di infortunio sul lavoro*, Roma, Cooperativa tipografica Manuzio, 1910).

donc en grande partie aux Italiens établis en Alsace-Lorraine. Autre lacune, Cologne, par exemple, a l'avantage de posséder un médecin attaché au Bureau de l'émigration (regio addetto all'emigrazione) qui exerce ces mêmes fonctions pour le grand-duché de Luxembourg; dans le centre italien d'Esch-sur-Alzette, en moyenne deux fois par mois, il se met d'une façon absolument gratuite à la disposition de ceux de ses compatriotes qui auraient besoin de ses conseils. Cette institution encore manque malheureusement en Alsace-Lorraine¹⁸⁰.

L'assenza delle istituzioni diplomatiche italiane in Alsazia-Lorena colpisce se si pensa alla rilevanza numerica che la presenza di lavoratori italiani nell'area aveva raggiunto. Al 31 marzo 1908 erano presenti 36.181 italiani, pari al 44% della popolazione straniera attiva nella regione. Quello italiano era il gruppo nazionale più corposo, sopravanzando sia i francesi, pari al 17.8% (14.611 unità), sia gli svizzeri pari al 14.8 % (12.187) sia i lussemburghesi pari al 13.7% (11.294). I 36.181 lavoratori italiani - più di un terzo di tutti quelli presenti in Germania (98.000, principalmente cementatori, muratori, sterratori e trasportatori) - erano concentrati per lo più nelle aree minerarie di Thionville Est e Thionville Ovest¹⁸¹. Questa notevole consistenza numerica era frutto di un processo che aveva visto lo spostamento della direttrice del flusso migratorio italiano diretto in Germania: se nel 1890 il 17.7% dei migranti in Germania si era recato in Baviera, nel 1910 tale dato sarebbe sceso al 7% a fronte di una percentuale superiore al 33% in Alsazia-Lorena e di un aumento, dal 7 al 20% del dato per la Renania¹⁸².

Pochi giorni dopo l'intervento di Blind un altro consesso romano vide all'ordine del giorno la condizione dei lavoratori migranti all'estero e la limitata azione di tutela esercitata a loro favore dagli organi dello Stato. Nella sua relazione sull'emigrazione continentale al I Congresso degli italiani all'estero, infatti, Angiolo Cabrini invitò a istituire presso il Cge una sezione apposita per i flussi migratori diretti verso mete europee e a investire su un ampio numero di addetti all'emigrazione che tenessero contatti diretti con le organizzazioni operaie: «a noi sembra che occorra invocare dallo Stato l'organizzazione di un servizio di assistenza ai nostri emigranti temporanei, nei paesi d'Europa a più intenso afflusso italiano, per mezzo di funzionari godenti la fiducia dei lavoratori. Questo è l'importante»¹⁸³.

¹⁸⁰E. Blind, *Le sort, cit.*, pp. 423-424

¹⁸¹*Ivi*, pp.419-420

¹⁸²R. Del Fabbro, *Immigrati stagionali, cit.*, p.120.

¹⁸³Istituto Coloniale Italiano, *Atti del Primo Congresso degli Italiani all'estero (Ottobre 1908)* - Volume I - *Relazioni e Comunicazioni*, Cooperativa Tipografica Manuzio, 1910, pp.259-260.

Sul punto si registrò la convergenza anche degli altri componenti della III sezione del Congresso, quella dedicata all'emigrazione e presieduta da Guido Fusinato. Fra le proposte approvate dai vari membri, principalmente provenienti dalle fila delle organizzazioni private di tutela dei migranti (Bonomelli e Umanitaria) ma anche dall'amministrazione statale (ad esempio Pertile e Labriola), c'era anche quella di fondere in un unico corpo speciale, quello degli ispettori dell'emigrazione, tanto gli addetti di emigrazione quanto gli ispettori viaggianti: gli ispettori dell'emigrazione avrebbero dovuto avere residenza fissa in località dei paesi europei ed extraeuropei per potersi occupare continuamente della tutela dei migranti

Questa era sola una delle proposte di riforma sul piano istituzionale: il Congresso fece anche voti affinché il Cge fosse dotato «della più larga autonomia, accentrando presso di esso il servizio relativo agli infortuni sul lavoro all'estero, ed istituendo presso lo stesso una speciale sezione per l'emigrazione continentale»¹⁸⁴.

Non mancava, vista la composizione dell'assise, la richiesta di erogare «adeguati contributi» ai segretariati e alle varie iniziative (case d'asilo, ospedali, scuole) pro-migranti e di dare voce nel Consiglio dell'emigrazione alle rappresentanze delle organizzazioni operaie e agricole nonché agli istituti attivi nel campo dell'assistenza ai migranti¹⁸⁵.

I voti emersi dal I Congresso degli italiani all'estero non si limitarono a proporre solo un programma di riforma attuabile a livello interno. Affermando «l'utilità di una Conferenza internazionale per l'emigrazione», l'assise invitò il governo italiano a «prendere iniziative per stringere convenzioni di lavoro ed ospitaliere con gli Stati ove maggiormente affluisce la nostra emigrazione», per ottenere «efficaci miglioramenti delle leggi sociali estere, nei riguardi della mano d'opera italiana»¹⁸⁶.

Per quanto riguardava la Germania, una particolare enfasi era posta sulla facoltà, per l'infortunato, di indicare un medico di fiducia come componente del collegio incaricato di redigere la perizia e sulla possibilità, per le autorità italiane, di assumere le prove necessarie ai fini della liquidazione delle indennità di infortunio ai superstiti (semplificando così gli oneri a carico dei beneficiari). Infine, veniva chiesto di estendere il regime previsto dalla legge del 1901 - non applicazione delle clausole restrittive della legge ai lavoratori edili e agli operai infortunati, nonché ai loro superstiti - anche ai lavoratori agricoli e ai loro familiari. Per quanto riguardava la Francia, invece, si enfatizzava la necessità di rendere più rapide le procedure per la liquidazio-

¹⁸⁴Istituto Coloniale Italiano, *Atti del Primo Congresso degli Italiani all'estero (Ottobre 1908)* - Volume II - *Rendiconti delle Sedute*, Cooperativa Tipografica Manuzio, 1910, p.334.

¹⁸⁵*Ibidem.*

¹⁸⁶*Ibidem.*

ne delle indennità e di comprendere nell'applicazione della Convenzione del 1906 anche gli italiani infortunatisi prima dell'entrata in vigore dell'accordo diplomatico¹⁸⁷.

Due erano gli orientamenti generali che emergevano con forza dai lavori del I Congresso degli italiani all'estero sulla tematica migratoria. Da un lato, veniva riaffermata l'idea secondo la quale la protezione dei connazionali espatriati dai rischi connessi all'attività lavorativa, e coperti negli altri paesi dalle assicurazioni sociali, rientrasse fra le attribuzioni dell'esecutivo. In quest'ottica la cittadinanza italiana dava la titolarità alla tutela anche al di là dei confini nazionali: un personale specializzato avrebbe dovuto assolvere a tale compito. Il tema non mancò di divenire argomento di campagna elettorale, visto che nei comizi per sollecitare i migranti a tornare in patria a votare per l'estrema sinistra si fece esplicitamente ricorso all'argomento della tutela all'estero:

Sono così insistenti le loro richieste per un indirizzo politico che ponga in prima linea i problemi della emigrazione! Dalla riforma dell'istituto consolare alla organizzazione di un largo e rapido servizio di assistenza dell'operaio italiano all'estero, con anima schiettamente laica; dalla convenzioni fra l'Italia e i paesi di immigrazione in materia di assicurazioni sociali agli ordinamenti delle scuole italiane all'estero; dalle invocate modifiche alla legge elettorale per rendere possibile l'esercizio del diritto di voto anche all'italiano il quale al momento delle elezioni politiche si trovi oltre il confine e nella impossibilità di rimpatriare alle convenzioni internazionali sull'assistenza ospitaliera [...] tutta un folla di iniziative di indole legislativa ormai è stata e viene ogni anno raccomandata dalle assemblee invernali dei nostri emigranti: iniziative che soltanto con una Camera dei deputati disposta a fare una politica sociale coraggiosa e moderna potranno giungere in porto¹⁸⁸.

Cambiare passo rispetto alla «politica addormentatrice giolittiana» all'origine dei mancati progressi nel campo della legislazione sociale, «tutela laica dell'emigrazione da parte dello Stato» e «riforma del servizio consolare» («basti dire che su 30 consolati generali, consolati e agenzie consolari italiani che ci sono in Germania, solamente sei sono retti da italiani! I rimanenti sono tutti in mano di capitalisti tedeschi, che disprezzano cordialmente gli italiani») erano alcune delle parole d'ordine¹⁸⁹.

¹⁸⁷ *Ivi*, p.335.

¹⁸⁸ A. Cabrini, *Le prossime elezioni politiche e gli emigranti temporanei* in *L'Operaio Italiano - organo settimanale in lingua italiana dei Sindacati professionali della Germania*, XII, n.7, 12 febbraio 1909, p.25.

¹⁸⁹ *Agli emigranti elettori* in *L'Operaio Italiano - Organo settimanale in lingua italiana dei Sindacati professionali della Germania*, XII, n.9, 26 febbraio 1909, p.33.

Dall'altro lato, il I Congresso degli italiani all'estero riaffermò la necessità di proseguire sulla strada della «diplomazia sociale», facendo riferimento all'utilità di una «conferenza internazionale per l'emigrazione» e sollecitando al tempo stesso il governo a stipulare trattati bilaterali.

Per quanto riguardava la conferenza internazionale, come visto, la prospettiva multilaterale promossa negli ambienti dei riformatori sociali non ebbe ricadute concrete nell'immediato¹⁹⁰. Altrettanto insuccesso avrebbe incontrato il progetto di Luzzatti, nel periodo in cui era presidente del Consiglio (marzo 1910-marzo 1911), di convocare a Roma una «conferenza internazionale intesa a preparare comuni e costanti norme direttive per trattati di lavoro, di emigrazione e di cittadinanza», che, nella sua visione, avrebbe ravvivato «di nuovo contenuto sociale e umano l'ambiente delle Cancellerie» e avrebbe riconciliato «l'anima popolare anche col più severo protocollo»¹⁹¹.

Per quanto riguardava, invece, i trattati bilaterali, la cui sottoscrizione era caldeggiata anche da sindacalisti e deputati socialisti, oltre che da parlamentari di altre sensibilità politiche, l'invito fu raccolto già nel 1909, quando, tre anni dopo la Convenzione franco-italiana del 1906, il governo italiano - ancora una volta uno presieduto da Giolitti - riuscì a siglare un nuovo trattato internazionale per la tutela dei connazionali all'estero.

Si trattava della Convenzione italo-ungherese sugli infortuni sul lavoro, siglata il 19 settembre 1909 ed entrata in vigore, con lo scambio di ratifiche, solo il 14 giugno 1911. I negoziati propedeutici alla sottoscrizione dell'accordo erano partiti in seguito all'approvazione, il 6 aprile 1907, della legge ungherese sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e contro le malattie. La normativa magiara dispose la piena assimilazione degli stranieri ai cittadini ai fini della copertura assicurativa contro le malattie e dell'accesso alle correlate prestazioni, subordinando invece la parità di trattamento, per quanto riguardava l'assicurazione contro gli infortuni, alla garanzia, da parte del paese di provenienza, della reciprocità. Allo stesso modo, all'art.77, la legge stabilì che gli aventi diritto residenti all'estero di un assicurato straniero morto in seguito ad infortunio sul lavoro non potessero rivendicare l'indennità, a meno che lo Stato di origine garantisse il trattamento di reciprocità. Qualora i superstiti che già percepivano un'indennità annuale in territorio ungherese si fossero trasferiti all'estero, essi avrebbero ricevuto una somma

¹⁹⁰Cfr. *supra*, paragrafo *Agli albori della «diplomazia sociale»*.

¹⁹¹Discorso di Luigi Luzzatti alla Camera dei deputati citato in L. De Feo, *I trattati di lavoro e la protezione dei nostri lavoratori all'estero*, Milano, Fratelli Treves Editori, 1916, p.83, nota 1. Un'attestazione della proposta luzzattiana si trova anche nella documentazione archivistica francese, dal momento che l'ambasciatore francese a Roma Camille Barrère comunicò l'idea all'esecutivo transalpino. Cfr. Nantes, Cadn, Ambassade, 579PO/1, b. 81, f. «Conférence sur les traités de travail, émigration, nationalité (1910)».

una tantum pari al triplo della cifra versata ogni anno, perdendo in caso di ritorno in territorio ungherese la possibilità di tornare a percepire il pagamento periodico.

Sul modello di quanto avveniva in altri paesi, tale clausola fondeva logiche nazionalistiche e territorialistiche colpendo così i lavoratori migranti e i loro familiari. La Convenzione italo-ungherese garantì formalmente la parità di trattamento, la possibilità di esportare l'indennità e il trattamento fiscale favorevole (esenzione dal pagamento di tasse), costituendo così uno strumento di tutela per i non pochi lavoratori italiani che avevano portato la loro opera nei territori della corona magiara¹⁹².

A differenza della Convenzione franco-italiana del 1906, il trattato italo-ungherese riconobbe inoltre il principio della retroattività: la diplomazia italiana riuscì infatti ad ottenere che le tutele previste dall'accordo - parità di trattamento, esportazione dell'indennità, esenzione dalle tasse - potessero essere godute anche da chi si fosse infortunato prima dell'entrata in vigore del testo. Anche se per considerazioni di bilancio la controparte decise di concedere la retroattività solo dal primo luglio 1908, e non dal primo luglio dell'anno precedente quando era entrata in vigore la legge ungherese sull'assicurazione infortuni, la portata innovativa della disposizione non era intaccata. Una panoramica della giurisprudenza conferma che il principio della retroattività, oltre a comparire nell'accordo, fu effettivamente tradotto in pratica visto che i tribunali ungheresi riconobbero il diritto all'indennità anche a cittadini italiani infortunatisi prima che la Convenzione bilaterale fosse diventata effettivamente vigente¹⁹³.

¹⁹²Secondo i dati del censimento del 1900 gli italiani presenti in territorio ungherese erano circa 9000, di cui 2215 a Fiume e 2647 nella Croazia Slavonia. Cfr. *L'Ungheria e l'emigrazione italiana - Da un rapporto del conte R. Della Valle, r.vice-console a Budapest (Ottobre 1901)* in Ministero degli Affari Esteri - Commissariato dell'emigrazione, *Emigrazione e Colonie, cit.*, p.129. Anche i flussi stagionali si rivolgevano prevalentemente verso le stesse aree. Nel maggio 1910 Luigi Bodio, relatore in Senato del disegno di legge portante l'approvazione della Convenzione, quantificava la presenza italiana nelle terre ungheresi in 12.000 unità, a fronte delle poche centinaia di ungheresi presenti in Italia. Cfr. Atti Parlamentari Senato del Regno, Legislatura XXIII, prima sessione 1909-1910, Documenti, Disegni di legge e relazioni, Senato del Regno (N.165-A), Relazione della Commissione per i trattati internazionali sul disegno di legge presentato dal Ministro degli Affari Esteri di concerto col Ministro di Agricoltura, Industria e Commercio e col Ministro delle Finanze nella tornata del 22 febbraio 1910 - Convenzione tra l'Italia e l'Ungheria sull'assicurazione degli operai contro gli infortuni sul lavoro, p.1.

¹⁹³Cfr. la rassegna di casi in G.C. Noaro, *La convenzione sugli infortuni del lavoro fra l'Italia e l'Ungheria*, in *Rassegna dei lavori pubblici e delle strade ferrate*, IV, n.44, 31 ottobre 1911, pp.790-791.

La persistenza del regime differenziale per gli stranieri

Come l'approvazione della legge ungherese sull'assicurazione contro gli infortuni aveva sollecitato l'avvio di un'interlocuzione diplomatica, così anche la votazione, da parte del Parlamento francese, della legge 5 aprile 1910 sulle pensioni operaie e contadine (*loi sur les retraites ouvrières et paysannes*) segnalò la necessità di riaprire le trattative con le autorità transalpine in materia di migrazione e protezione sociale.

Approvata al termine di un lungo *iter*, la norma istituì il primo sistema francese di assicurazione obbligatoria contro la vecchiaia¹⁹⁴. Secondo il dettato legislativo i salariati di ambo i sessi attivi nei settori dell'agricoltura, dell'industria e del commercio, nonché i lavoratori domestici e il personale dello Stato che non fosse già iscritto a programmi previdenziali, avrebbero ricevuto - a partire dall'età di sessantacinque anni (sessanta dal 1912) o, accettando riduzioni, cinquantacinque - una pensione di vecchiaia, grazie ai contributi a loro detratti dallo stipendio (in misura minore per donne e minori rispetto agli uomini) e ai versamenti dei datori di lavoro.

Inoltre, la pensione sarebbe stata determinata anche dalle *allocations viagères de l'État*, ossia assegni erogati dalle casse pubbliche agli assicurati che avessero raggiunto l'età di sessantacinque anni e potessero vantare almeno trent'anni di versamenti: per chi avesse contribuito per un periodo più breve, purché superiore ai quindici anni, era prevista una somma ridotta. Disposizioni speciali erano previste per quelle persone che non fossero nelle prime fasi della loro attività lavorativa al momento dell'entrata in vigore della legge: per gli *assurés de la période transitoire* che avessero avuto un'età superiore ai trentacinque anni non sarebbe stato necessario rispettare i requisiti temporali fissati per beneficiare dell'*allocation*; nel caso di persone entrate nel meccanismo assicurativo dopo aver già compiuto i quarantacinque anni l'importo dell'*allocation* sarebbe stato progressivamente aumentato, per compensare evidentemente il minor numero di contributi versati.

Accanto agli assicurati obbligatori la legge prevedeva anche la figura dell'assicurato facoltativo, consentendo così anche a quelle categorie (come mezzadri, coltivatori, artigiani, salariati con retribuzione superiore ai 3000 franchi all'anno) non incluse all'interno della platea di beneficiari definita dalla legge di beneficiare del nuovo schema assicurativo contro il rischio di vecchiaia. Dal punto di vista amministrativo la gestione del dispositivo era affidata a casse

¹⁹⁴Sull'*iter* propedeutico all'approvazione della legge e sull'importanza storica della norma cfr. B. Dumons, G. Pollet, *La naissance d'une politique sociale: les retraites en France (1900-1914)* in *Revue française de sciences politiques*, XLI, 1991, n.5, pp.627-648.

di varie tipologia (la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, Cnrv, istituita nel 1886, le casse mutualistiche, sindacali, datoriali, dipartimentali e regionali) mentre la supervisione era in capo a uno speciale comitato istituito in seno al Ministero del lavoro.

Il sistema di tutele disegnato dalla legge avrebbe potuto riguardare una platea di 18 milioni di persone, fra assicurati obbligatori e assicurati facoltativi, ma al 1912 erano censiti solo 7.600.000 iscritti (di cui 700.000 facoltativi) al nuovo schema assicurativo: fra questi ben 4.800.000 non avevano alcun contributo registrato a loro nome¹⁹⁵. Accanto al metodo della capitalizzazione¹⁹⁶ e al principio dell'obbligatorietà, l'immatricolazione degli assicurati e la registrazione dei contributi, tramite l'applicazione di specifici bolli sulle tessere, costituirono gli aspetti più contestati della legge negli ambienti sindacali, per il potenziale uso che potevano farne le autorità come strumenti di controllo. Non a caso dunque, oltre a essere analizzata come primo tentativo, per quanto effimero, di istituire un sistema di assicurazione obbligatorio contro la vecchiaia¹⁹⁷, la legge 5 aprile 1910 ha attirato interesse, in sede storiografica, anche nell'ambito della riflessione sull'espansione del raggio d'azione dei poteri pubblici nella sfera privata dei cittadini, nonché sulla trasformazione dei rapporti tra individui e potere¹⁹⁸.

Altra caratteristica rilevante della legge che è stata rilevata dalla storiografia era il trattamento differenziale previsto per le persone prive della cittadinanza francese¹⁹⁹. Infatti, l'articolo 11 disponeva che i lavoratori stranieri, pur sottoposti come i cittadini all'obbligo assicurativo, potessero beneficiare di tutte le prestazioni previste dalla normativa solo nel caso in cui fosse in vigore un trattato diplomatico di reciprocità che legasse il proprio paese di provenienza e la Repubblica francese. L'opuscolo volto a divulgare presso l'ampia platea di potenziali beneficiari le disposizioni della legge chiarì bene

¹⁹⁵M. Dreyfus, *L'émergence tardive des assurances sociales en France*, in M. Dreyfus (a cura di), *Les assurances sociales en Europe*, cit., p.82.

¹⁹⁶Sugli aspetti finanziari cfr. P. Saly, *Les reflux financiers induits par les retraites ouvrières et paysannes, 1910-1930*, in A. Gueslin, P. Guillaume (a cura di), *De la charité médiévale à la Sécurité sociale*, Paris, Les Éditions Ouvrières, 1992, pp.279-285; Id., *Capitalisation et répartition dans l'histoire du système français des retraites avant 1945* in *Revue d'histoire de la protection sociale*, n.13, 2020/1, pp.23-35.

¹⁹⁷Due decisioni della Corte di Cassazione, datate 11 dicembre 1911 e 22 giugno 1912, si pronunciarono in senso contrario all'obbligo assicurativo, decidendo che la mancata contribuzione non poteva essere sanzionata e minando così la logica di fondo della legge. Cfr. L. Isidro, *L'étranger*, cit., p.50.

¹⁹⁸G. Noiriél, "État providence" et "colonisation du monde vécu". *L'exemple de la loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes*, in *Prévenir*, n.19, 1989, «Mouvement ouvrier et santé», pp.99-112.

¹⁹⁹G. Noiriél, "État providence" cit.; L. Isidro, *L'étranger*, cit., p. 89.

il trattamento riservato agli stranieri dalla nuova normativa:

Ils ont droit à la pension résultant de leurs versements personnels. Mais les contributions payées pour leur compte, par les patrons, ne leur sont acquises que si des traités spéciaux avec leur pays d'origine garantissent à nos nationaux des avantages équivalents. Dans le cas contraire, les contributions sont affectées au fonds de réserve. En outre, les salariés étrangers n'ont droit aux allocations de l'État que dans les mêmes conditions où ils peuvent bénéficier des contributions patronales, c'est-à-dire dans le cas où il existe des traités internationaux de réciprocité²⁰⁰.

Il trionfo dei sostenitori della reciprocità, come è stato definito da un giurista francese che si occupò della questione poco dopo l'approvazione della legge²⁰¹, era il segno della forza, all'interno dell'emiciclo francese, di quell'orientamento, trasversale ai gruppi politici, ostile a quella parte di popolazione lavoratrice priva della cittadinanza. Infatti, nel corso degli anni precedenti, esponenti di sensibilità politiche diverse avevano presentato progetti di legge, per lo più analoghi dal punto di vista sostanziale, che ambivano a far affermare un'ottica discriminatoria nelle leggi sociali (ad esempio, la gran parte dei progetti di legge sulle pensioni, presentati prima dell'approvazione della legge 5 aprile 1910, contenevano clausole discriminatorie per gli stranieri²⁰²) e a limitare, anche tramite lo strumento dell'imposizione fiscale, il ricorso ai lavoratori migranti.

La presenza straniera sul suolo francese non aveva smesso di aumentare nel corso degli anni: il censimento del 1911 l'avrebbe quantificata in 1.132.000 unità, il 2.86% della popolazione totale, individuando nel contingente italiano il gruppo nazionale più consistente, pari a 419.000 persone, in aumento di circa 100.000 unità rispetto all'inizio del secolo. Anche i dati statistici sulle partenze dall'Italia mostravano il crescente ruolo della Francia come meta di destinazione dei flussi continentali, visto che nel quinquennio 1906-1910

²⁰⁰République Française, Ministère du Travail et de la Prévoyance Sociale, *Retraites Ouvrières et Paysannes (Lois des 5 avril 1910 et 27 février 1912) – Notice à l'usage des assurés*, Paris, Imprimerie Nationale, 1912, 2ème édition, p.59. L'opuscolo era firmato, in chiusura, dal ministro del Lavoro e della Previdenza sociale Léon Bourgeois. Da notare, infine, che lo straniero non poteva beneficiare dell'assicurazione facoltativa, una restrizione estesa al non cittadino che si fosse naturalizzato dopo aver compiuto 50 anni. Allo stesso modo, la legge consentiva solo a coloro i quali avessero ottenuto la cittadinanza prima dei 50 anni di beneficiare della facoltà di ottenere i vantaggi accordati, dallo Stato, agli assicurati in regime transitorio.

²⁰¹L. Widiez, *Les étrangers dans les lois sur les accidents de travail et les retraites ouvrières*, Paris, Rousseau, 1913, p.193.

²⁰²G. Noiriél, *Le creuset*, cit., p.112.

fu registrata una media annua di 60.225 espatri, che nel quinquennio successivo, 1911-1915, sarebbe salita a 65.063 (con un picco massimo di 83.435 nel 1913 e un forte decremento in coincidenza con l'avvio del primo conflitto mondiale)²⁰³.

Una volta in Francia, i migranti italiani continuavano a prediligere alcune precise aree di insediamento, come le aree in prossimità delle Alpi (al 1911 ben 104.630 italiani erano censiti come abitanti del dipartimento delle Bouches-du-Rhône e 87.550 di quello delle Alpes Maritimes), la regione di Parigi (nel dipartimento della Seine erano registrati 45.600 italiani) e la zona mineraria della Meurthe-et-Moselle (25.130)²⁰⁴. Un'altra area di insediamento era la Lorena francese, dove le locali imprese del settore siderurgico attiravano un numero non indifferente di lavoratori originari dell'Italia²⁰⁵. Come ha notato Pierre Milza, alla vigilia della Grande guerra la popolazione italiana in Francia continuava a trovarsi localizzata ad est rispetto alla linea immaginaria Le Havre-Montpellier, visto che l'83% si trovava nelle aree già menzionate: la restante parte si trovava dispersa in comunità quantitativamente ridotte, ad eccezione di gruppi più densi nell'Hérault²⁰⁶.

La rilevanza numerica dei lavoratori italiani in Francia li rendeva le principali vittime delle disposizioni discriminatorie della legge 5 aprile 1910 sulle pensioni operaie e contadine. Tuttavia, nell'immediato, non fu raggiunto alcun accordo che, sulla scia di quelli del 1904-1906, affermasse l'eguaglianza di trattamento. Dopo quei due trattati, e fino al primo dopoguerra, le uniche due convenzioni sottoscritte dalle autorità dei due paesi furono quella sulla

²⁰³Mie elaborazioni in base ai dati pubblicati in *L'emigrazione italiana, cit.*, pp.822-823.

²⁰⁴G. Mauco, *Les étrangers en France - Leur rôle dans l'activité économique*, Paris, Colin, 1932, p.162.

²⁰⁵C. Strikwerda, *The Troubled Origins of European Economic Integration: International Iron and Steel and Labor Migration in the Era of World War I* in *The American Historical Review*, XCVIII, 1993, n.4, p. 1121.

²⁰⁶P. Milza, *L'immigration italienne en France d'une guerre à l'autre: interrogations, directions de recherche et premier bilan* in P. Milza (a cura di), *Les Italiens en France de 1914 à 1940*, Rome, École française de Rome, 1986, p. 11.

protezione dei giovani operai²⁰⁷ e quella «per le pensioni operaie»²⁰⁸.

Quest'ultima prevedeva soltanto la facoltà per i due enti assicuratori centrali (la Cnp per l'Italia, la Cnrp per la Francia) di trasferirsi reciprocamente oneri di versamenti e riserve. Inoltre prevedeva la possibilità, per i lavoratori italiani attivi in Francia, di iscriversi presso la Cassa nazionale della madrepatria, pagando i contributi oltralpe, ma usufruendo delle tutele previste dalla legislazione italiana (che ancora stabiliva, è necessario ricordarlo, il carattere meramente facoltativo dell'assicurazione contro la vecchiaia).

La Convenzione non toccava invece gli aspetti più problematici della legge 5 aprile 1910 sulle pensioni operaie e contadine e, in ogni caso, non sarebbe stata ratificata fino al 1918. La documentazione archivistica suggerisce che, almeno inizialmente, il ritardo non fu casuale, ma, al contrario, dettato da una precisa strategia politica, volta a usare la sospensione della ratifica dell'accordo come strumento di pressione sul Parlamento italiano, chiamato a votare la legge relativa al monopolio delle assicurazioni sulla vita, in quel frangente in discussione nell'emiciclo. Una lettera del presidente del Consiglio francese Raymond Poincaré al ministro del Lavoro e della previdenza sociale Léon Bourgeois sintetizzò chiaramente questa impostazione:

Le projet de loi portant approbation de cet Acte international a été déposé sur le Bureau de la Chambre des Députés le 8 juin 1911. Mais, à cette époque, le Gouvernement italien a soumis au Parlement une disposition législative instituant en Italie un monopole d'État des assurances sur la vie, entraînant l'expropriation, sans indemnité, des Compagnies se livrant à cette sorte d'industrie. Les Sociétés d'assurances françaises qui ont engagé d'importants capitaux en Italie auraient eu gravement à souffrir de l'adoption de ce projet de loi et notre Représentant à Rome a été chargé d'en signaler au Gouvernement

²⁰⁷L'accordo, datato 15 giugno 1910, vedeva fra i firmatari, oltre all'ambasciatore del Regno d'Italia a Parigi Tommaso Tittoni, il ministro degli Esteri francese Stephen Pichon e quello del Lavoro e della previdenza sociale René Viviani, anche Giovanni Montemartini, direttore dell'Ufficio del Lavoro presso il Ministero dell'agricoltura, industria e commercio. La concessione del libretto di lavoro ai «jeunes» veniva subordinato alla presentazione della documentazione attestante l'identità e i dati anagrafici. Tale documentazione sarebbe stata vagliata dal console o dall'agente consolare. I dati dovevano essere trascritti da un funzionario su un modulo (il modello era allegato alla Convenzione) nel quale comparivano, oltre alla fotografia del bambino, i principali dati antropometrici (altezza, naso, bocca, viso, colore degli occhi e dei capelli). Si trattava *de facto* di un'anticipazione della vera e propria carta d'identità (che sarebbe stata introdotta in maniera stabile successivamente), nonché del documento provvisto di dati antropometrici imposto, dal 1912, ai nomadi.

²⁰⁸L'accordo italo-francese per le pensioni operaie fu siglato a Parigi il 9 agosto 1910 da Tittoni e da Vincenzo Magaldi (direttore generale del Credito e della Previdenza sociale presso il Ministero dell'agricoltura, industria e commercio), per quanto riguardava l'Italia, e da Pichon e Viviani per quanto riguardava la Francia.

italien les conséquences nuisibles aux intérêts français. Aucune satisfaction n'ayant encore pu être obtenue sur ce point, nos prédécesseurs ont estimé, et j'ai adopté leur manière de voir, qu'il convenait de ralentir la procédure d'approbation de l'Arrangement du 9 août 1910 qui, en raison du nombre beaucoup plus considérable d'ouvriers italiens travaillant en France que celui des ouvriers français travaillant en Italie, présent pour ce dernier pays un intérêt que nous n'y trouverons pas²⁰⁹.

La lettera testimonia che, nonostante dieci anni di dibattiti, provvedimenti unilaterali e realizzazioni diplomatiche nel campo della tutela dei lavoratori migranti, il cammino verso il riconoscimento agli stranieri e alle loro famiglie di tutele in campo previdenziale non era ancora agevole. Un'altra conferma in tal senso venne, più o meno nello stesso frangente, dal Lussemburgo, un'area nella quale la presenza italiana, dalle poche centinaia di unità della fine dell'Ottocento sarebbe passata nel 1910 a 9.000, fino ad arrivare a 20.000, alla vigilia della Prima guerra mondiale²¹⁰.

Nel maggio 1911 una legge introdusse nel Granducato lussemburghese l'assicurazione obbligatoria contro l'invalidità e la vecchiaia²¹¹, prevedendo che gli operai, gli impiegati, i lavoratori del commercio e quelli domestici, la cui retribuzione non eccedesse un tetto massimo, ricevessero, a partire dalla certificazione dell'invalidità permanente o dai sessantacinque anni di età, una pensione, più consistente per gli uomini e meno per le donne, a fronte del versamento di un determinato numero di contributi nell'arco della vita lavorativa. L'art.18 precisava tuttavia che, per la maturazione del diritto alla pensione di invalidità, gli stranieri dovevano sostenere un periodo di contribuzione più lungo rispetto ai loro colleghi autoctoni: se a un lussemburghese era richiesto un periodo di occupazione pari a 1350 giorni, per gli stranieri la soglia era fissata a 2700. La disposizione discriminatoria era solo parzialmente temperata dall'articolo successivo, il 19, che conferiva al governo la facoltà di sospendere l'applicazione del trattamento differenziale per i cittadini degli Stati stranieri che garantissero la reciprocità di trattamento.

Inoltre, la linea di demarcazione fra i cittadini lussemburghesi e gli stranieri connotava anche le disposizioni transitorie, volte a garantire una pensione

²⁰⁹Pierrefitte sur-Seine, Archives Nationales (AN), F 22/2065, lettera del presidente del Consiglio, ministro degli Affari esteri al ministro del Lavoro e della previdenza sociale datata Paris, le 23 mars 1912 (carta intestata Ministère des Affaires Étrangères, Direction des Affaires Administratives et techniques, Sous-Direction des Unions internationales et des Affaires consulaires).

²¹⁰V. Briani, *Il lavoro italiano in Europa ieri e oggi*, Roma, s.e., 1972, p.121.

²¹¹V. *Luxembourg - Act of 6th May, 1911, relating to Old Age Pensions and Insurance against Invalidity* in *Bulletin of the International Labour Office*, VI, 1911, n.3, pp.270-295.

anche alle persone già anziane al momento dell'entrata in vigore della legge e, quindi, impossibilitate a versare i contributi richiesti. Ad esempio, per poter beneficiare della pensione nel caso in cui l'invalidità fosse sopraggiunta a ridosso dell'entrata in vigore della legge, e non potessero essere rispettati i requisiti richiesti per la maturazione del diritto alla prestazione, i lussemburghesi dovevano dimostrare di aver lavorato, nei cinque anni precedenti, per almeno 270 giorni all'anno, mentre gli stranieri dovevano produrre la stessa prova, ma per un periodo di dieci anni (artt.129 e 131).

Come in Francia, anche in Lussemburgo il legislatore disegnò quindi per gli stranieri un ruolo di beneficiari di secondo piano, trattandoli invece al pari dei cittadini dal punto di vista dell'obbligo contributivo. Oltre che come attestazione della diffusione del paradigma discriminatorio nelle legislazioni sociali del periodo in vigore nei paesi europei, il caso della legge lussemburghese è interessante anche perché diede luogo a proteste da parte dei lavoratori stranieri come quella, dagli esiti tragici, degli italiani occupati nella realtà siderurgica di Differdange, sita ai confini fra Belgio e Lussemburgo nel cantone di Esch-sur-Alzette:

In conformità della nuova legge d'assicurazione sull'invalidità e la vecchiaia, gli operai devono pagare un contributo di 84 pfenning indistintamente. Nel mentre i lussemburghesi godono dei sussidi dopo solo cinque anni d'appartenenza, gli stranieri devono attendere 10 anni. Gli italiani occupati negli Alti Forni della Deutsch-Luxemburgischen Aktiengesellschaft, i quali erano già da tempo stanchi delle angherie che a loro venivano fatte, il giorno 26 gennaio si rifiutarono di pagare i maggiori contributi, dichiarando che non intendevano di lavorare più a quelle condizioni e domandando un aumento di un marco [...] Invece di rispondere civilmente agli operai [...] la direzione degli Alti Forni fece requisire subito polizia, gendarmi e militari ed i pompieri ebbero ordine di mettere in azione le pompe - con una temperatura di 3 gradi sotto zero! - per sciogliere l'assembramento. Un paio di farabutti tedeschi dalla Germania [...] lanciarono pietre sulla moltitudine dall'interno dei fabbricati. Naturalmente dall'esterno si rispose alla sassaiuola e volarono in frantumi non poche lastre. La gendarmeria, nascosta, approfittò della bella occasione per far fuoco sugli inermi operai, fra i quali si trovavano non poche donne e bambini. Rimasero uccisi un bambino tredicenne e un operaio tedesco ch'erano fra i curiosi²¹².

Non solo in Francia e in Lussemburgo, in ogni caso, lo sviluppo della legislazione sociale si mosse in parallelo, nei primi anni del secondo decennio

²¹²*I fatti di Differdingen (Lussemburgo) in L'Operaio Italiano - Organo settimanale in lingua italiana dei Sindacati professionali della Germania, XV, n.6, 9 febbraio 1912, p.23.*

del Novecento, alla conservazione e/o all'introduzione di un orientamento restrittivo ai danni degli stranieri. Esemplificativo in tal senso, infatti, è anche il caso della legge 13 giugno 1911 che, dopo aver superato nel 1912 l'esame referendario nonostante la strenua opposizione degli assicuratori privati²¹³, introdusse in Svizzera l'assicurazione federale contro gli infortuni e le malattie.

Per quanto riguardava l'assicurazione contro le malattie, la normativa disponeva l'erogazione di sussidi, attingendo al bilancio della Confederazione, alle casse malattia che rispettassero i criteri legali (ad esempio la neutralità religiosa e politica, la garanzia di livelli minimi di assistenza) e la possibilità per comuni e cantoni di introdurre l'obbligo assicurativo, potendo contare sul sostegno finanziario confederale. Il periodo minimo di indennizzazione della malattia era fissato ad almeno 180 giorni e anche la maternità era compresa fra i casi che dovevano dar luogo alla tutela. I sussidi confederali sarebbero stati di importo differente a seconda del profilo degli assicurati (più elevati per le donne rispetto a quelli per minori e uomini) e della tipologia di prestazioni erogate dalla cassa (più elevati nel caso in cui, oltre al trattamento medico e alle medicine fosse garantito agli iscritti anche un assegno giornaliero di malattia).

Per quanto riguardava l'assicurazione infortuni, invece, la legge prevedeva che i lavoratori assicurati obbligatoriamente (ossia quelli attivi nell'ambito della costruzione e riparazione delle linee di comunicazione telefoniche e telegrafiche, nei settori edile, estrattivo e industriale, nei trasporti, nonché nella realizzazione di infrastrutture e di esplosivi) ottenessero, in caso di infortunio connesso all'attività lavorativa, una serie di prestazioni che andavano dall'assegno di malattia all'indennità di invalidità (in caso di morte era previsto anche il pagamento delle spese funerarie e dell'indennità ai superstiti). La gestione del dispositivo, che fino agli anni Ottanta del XIX secolo coprì all'incirca metà della popolazione lavoratrice, fu affidata a un organismo pubblico ma non statale, la Cassa nazionale d'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, che era gestita da un consiglio tripartito composto da rappresentanti dello Stato, del padronato e degli assicurati²¹⁴: l'organismo, con sede a Lucerna, avrebbe iniziato le sue attività solo nel 1918, quando la normativa sarebbe entrata effettivamente in vigore.

L'introduzione per via legislativa del sistema assicurativo contro gli infortuni e contro le malattie avvenne in un frangente temporale in cui il sistema

²¹³M. Leimgruber, *La politique sociale comme marché - Les assureurs vie et la structuration de la prévoyance vieillesse en Suisse (1890-1972)*, in *Geschichte der Sozialversicherungen*, Zürich, Chronos, 2006, p. 112.

²¹⁴Su questi aspetti cfr. Id., *Solidarity without the State*, cit., p.39

economico svizzero fu segnato dalla compressione dei livelli salariali²¹⁵ e dall'introduzione di metodi di produzione di massa in ambito industriale. In entrambi i processi si rivelò determinante il ruolo giocato dalla manodopera straniera, e in particolar modo di quella italiana, il principale gruppo nazionale straniero, al pari dei tedeschi, nell'insieme della forza lavoro non autoctona attiva in Svizzera. Tanto le donne italiane occupate per lo più nelle industrie tessili quanto gli uomini italiani collocati presso varie tipologie di industrie (chimica, metallurgica, materiali da costruzione, ecc.) fornirono infatti forza lavoro a basso costo alle branche industriali in transizione da un sistema manifatturiero di stampo ancora artigianale a una produzione di massa basata sulla fabbrica²¹⁶.

I flussi provenienti dalla vicina penisola contribuirono in modo rilevante alla definitiva transizione della Svizzera da paese di emigrazione a paese di immigrazione²¹⁷. I dati desunti dai censimenti - che sono indicativi di una tendenza pur sottostimando l'effettiva consistenza del fenomeno migratorio, visto che la compilazione a fine anno impediva di intercettare i flussi stagionali - mostrano che nell'arco di poco più di venti anni la consistenza numerica della popolazione italiana in Svizzera registrata dai censimenti sarebbe quintuplicata, passando dalle 41.888 unità del 1888 alle 202.809 del 1910.

Funzionale alle esigenze e agli interessi di chi gestiva il sistema economico-produttivo elvetico, l'aumento della presenza di lavoratori stranieri sul suolo confederale non mancò, in ogni caso, di dar luogo nel dibattito pubblico ad accenti protezionistici, se non xenofobi, come mostra la frequenza d'uso, nell'ambito pubblicistico, di espressioni e termini come «augmentation anormale», «situation malsaine», «infiltration», «invasion», «colonisation»²¹⁸. Inoltre, gli stranieri furono considerati solo parzialmente membri della comunità

²¹⁵ *Ibidem*, p.43.

²¹⁶ Cfr. M. Holmes, *Forgotten Migrants - Foreign Workers in Switzerland before World War I*, Rutherford (N.J.)-London, Fairleigh Dickinson University Press - Associated University Presses, 1988, pp.58, 123.

²¹⁷ Nel periodo compreso fra il 1888 e il 1914 il bilancio migratorio svizzero passò in positivo: la quota di lavoratori straniera sul totale della popolazione attiva nel territorio della Confederazione elvetica, già passata dall'8% del 1888 al 12.7% del 1900, al 1910 era salita fino al 16%.

²¹⁸ Su questi aspetti cfr. G. Arlettaz, *Démographie et identité nationale*, cit.; G. e S. Arlettaz, *La «question des étrangers en Suisse 1880-1914* in D. Fabre (a cura di), *L'Europe entre cultures et nations*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 1996, pp.257-268. Un tema di discussione fu anche il trattamento da riservare agli stranieri dal punto di vista assistenziale. Cfr. J.-P. Tabin, *L'importance de la question des destinataires de l'assistance publique pour la construction de l'identité nationale. L'exemple de la Suisse*, in H.-J. Gilomen, S. Guex et B. Studer (a cura di), *De l'assistance à l'assurance sociale. Ruptures et continuités du Moyen Age au XXe siècle*, Zurich, Chronos, 2002, pp.348-349.

di beneficiari delle disposizioni della legge 13 giugno 1911 sull'assicurazione contro gli infortuni e le malattie. L'art.90, infatti, prevedeva che gli infortunati di nazionalità straniera e i loro congiunti avessero diritto solo a una parte delle prestazioni, a meno che il Consiglio federale avesse designato il loro Stato di provenienza fra quelli che garantivano eguali vantaggi ai cittadini svizzeri:

Le prestazioni sono accordate agli assicurati di cittadinanza svizzera ed ai loro superstiti, come pure agli assicurati stranieri residenti in Svizzera ed ai loro superstiti, quando la legislazione degli Stati a cui appartengono offre ai cittadini svizzeri ed ai loro superstiti, in materia di previdenza contro le malattie e gli infortuni, vantaggi equivalenti a quelli della presente legge. Il Consiglio federale designa gli Stati, presso i quali tale condizione sussiste. Gli assicurati appartenenti ad altri Stati hanno diritto alle prestazioni mediche e farmaceutiche, all'indennità di malattia ed ai tre quarti della rendita d'invalidità. I loro superstiti hanno diritto alle spese funerarie, il coniuge ed i figli ai tre quarti delle rendite dei superstiti.

Vista la rilevanza dei flussi italiani diretti verso la Svizzera, e il danno derivante ai connazionali dall'applicazione della disposizione discriminatoria per gli infortunati che non fossero cittadini elvetici, i deputati Angiolo Cabrini e Oddino Morgari²¹⁹ presentarono un'interrogazione all'esecutivo, guidato in quel momento da Giovanni Giolitti, «per sapere se intend[eva] predisporre le trattative col Governo della Confederazione elvetica in merito alla applicazio-

²¹⁹Oddino Morgari (1865-1944), dopo aver professato idee mazziniane in gioventù, si avvicinò al socialismo in seguito all'incontro con Claudio Treves nel 1891. Tra i fondatori del Partito socialista, fu il primo segretario della sezione torinese, risultando anche vittima tanto della repressione crispina quanto di quella di fine Ottocento. Sostenitore di una visione del socialismo di natura positivista, Morgari - eletto deputato nel 1897 - sostenne all'inizio del XX secolo la necessità di far convergere i riformisti di Filippo Turati e Leonida Bissolati con l'anima del partito incarnata da Enrico Ferri. La vittoria della corrente integralista al congresso del 1906 condusse Morgari alla guida del gruppo parlamentare socialista nonché alla direzione, nel corso del 1908, dell'*Avanti!*. Progressivamente staccatosi dai riformisti (ai quali si sarebbe riavvicinato dopo la Grande guerra in opposizione alle pulsioni comuniste, tanto che sarebbe entrato, nel 1922, nel Partito socialista unitario), Morgari si dedicò molto alla tessitura di rapporti internazionali. Fiero avversario della guerra, durante il primo conflitto mondiale svolse *de facto* la funzione di rappresentante del socialismo italiano all'estero: delegato del Partito socialista presso la Commissione socialista internazionale, avrebbe partecipato alla Conferenza di Kienthal del 1916. Per un profilo biografico dettagliato cfr. G. Sapelli, *Morgari Oddino* in F. Andreucci, T. Detti (a cura di), *Il movimento operaio italiano - dizionario biografico 1853-1943*, vol.3, Roma, Editori Riuniti, 1977, *ad vocem*; P. Mattera, *Morgari Oddino* in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. 76, Roma, Treccani, 2012, *ad vocem*.

ne del nuovo regime delle assicurazioni sociali svizzere ai nostri connazionali colà occupati»²²⁰.

Il sottosegretario agli Affari Esteri, Pietro Lanza di Scalea²²¹ si disse certo che il Consiglio federale avrebbe riconosciuto l'equivalenza fra le due legislazioni, pur riconoscendo che sarebbe stato opportuno ottenere - dal Ministero dell'agricoltura, dell'industria e del commercio - la modifica della disposizione che legava al possesso della cittadinanza italiana l'iscrizione alla Cnp (propeudetica al godimento dei benefici in caso di invalidità permanente, unico caso per cui era prevista una qualche forma assicurativa in caso di malattia)²²². La risposta in realtà era eccessivamente ottimistica, come avrebbe mostrato il mancato raggiungimento di un accordo negli anni successivi nel corso dei quali i lavoratori italiani e i loro congiunti continuarono a essere discriminati, nel caso in cui si fosse verificato un infortunio connesso all'attività lavorativa.

All'incirca un mese dopo l'approvazione della legge svizzera, il 19 luglio 1911 fu emanato il Codice federale delle assicurazioni (*Reichsversicherungssordnung*), che diede un'ulteriore conferma della persistenza, negli anni alla vigilia della Grande guerra, di una visione politica secondo la quale la definizione della platea dei beneficiari delle prestazioni previdenziali doveva tener conto della cittadinanza e della residenza. Infatti, il provvedimento - che incorporò in un unico testo le disposizioni in materia di assicurazione contro le malattie, assicurazione contro gli infortuni e assicurazione contro l'invalidità e contro la vecchiaia, introducendo solo piccole modifiche²²³ - sanzionò l'orientamento legislativo già emerso negli anni precedenti, in base al quale

²²⁰Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XXIII Legislatura - Sessione 1909 - 1911 (21/06/1911 - 10/07/1911), Volume (XIV) I Sessione dal 21/06/1911 al 10/07/1911, tornata 27 giugno 1911, Roma, Tipografia Camera dei Deputati 1911, p. 16266.

²²¹Pietro Lanza di Scalea (1863-1938), figlio di un principe, divenne deputato nel 1897, vincendo la competizione elettorale nel collegio di Serradifalco (Caltanissetta), nel quale era già stato candidato il padre. Dal 1909 al 1914 fu sottosegretario presso il Ministero degli affari esteri, distinguendosi per l'adesione a una linea oltranzista in materia di politica estera. Interventista, durante la Prima guerra mondiale si arruolò e fece parte del Fascio parlamentare di difesa nazionale. Non ricandidatosi nella tornata elettorale del 1919, nel 1920 fondò il Partito agrario e l'anno successivo sarebbe tornato in Parlamento. Ministro della guerra nel primo governo Facta, Lanza di Scalea si sarebbe in seguito avvicinato al movimento fascista, aderendo al Pnf nel dicembre 1923. Durante gli anni del regime avrebbe rivestito le funzioni di ministro delle Colonie (1924-1926) e senatore (1929-1938). Per un profilo biografico dettagliato cfr. P. Varvaro, *Lanza, Pietro* in *Dizionario biografico degli italiani*, vol.63, Roma, Treccani, 1990, *ad vocem*.

²²²*Ivi*, pp. 16266-16267.

²²³Sul *Reichsversicherung* in generale cfr. S. Kott, *L'État social allemand, cit.*, pp.267-270, 273-277; M. Stolleis, *History of Social Law, cit.*, pp.70-73. Sul suo significato storico (abbandono del modello comunitarista/corporatista) e sulle piccole modifiche introdotte cfr. S. Kott, *L'État social allemand, cit.*, pp.283-284, 374-375, 378-379, 382-383.

l'appartenenza alla comunità, sia dal punto di vista giuridico sia da quello territoriale, era un requisito cruciale per la piena fruizione delle prestazioni previdenziali.

Per quanto riguardava l'assicurazione contro gli infortuni, ad esempio, l'articolo 596 negava ai superstiti di uno straniero non residenti in territorio tedesco - nel quale erano formalmente compresi anche i protettorati - il diritto all'indennità, prevedendo tuttavia la possibilità per il governo federale, previo consenso del Consiglio federale, di sospendere l'applicazione della disposizione qualora gli aspiranti beneficiari vivessero in territori confinanti o fossero cittadini di Stati la cui legislazione garantiva pari vantaggi ai tedeschi. L'articolo 615 disponeva invece la sospensione dell'erogazione dell'indennità in caso di imprigionamento e di trasferimento all'estero. Per quanto riguarda quest'ultima fattispecie, per i cittadini tedeschi la sospensione era prevista solo nel caso in cui non avessero comunicato il proprio indirizzo all'organismo assicuratore e non si fossero presentati ai Consolati per sottoporsi a visite periodiche mentre, al contrario, per i beneficiari stranieri la sospensione era prevista in ogni caso. L'articolo 617 completava l'insieme di disposizioni che vedevano nella cittadinanza un parametro chiave: infatti, qualora uno straniero avesse lasciato il territorio tedesco, l'organismo assicuratore avrebbe potuto, previo consenso del beneficiario, convertire l'indennità annua in una somma *una tantum* pari al suo triplo o, in caso di mancato accordo, sostituire l'indennità con un capitale corrispondente al suo valore.

Il tenore delle disposizioni contenute nella parte del Codice federale delle assicurazioni dedicate allo schema contro gli infortuni sul lavoro si ritrovava anche nella sezione dedicata alle prestazioni in caso di invalidità e vecchiaia. Anche in questi casi, infatti, i superstiti di uno straniero non residenti in territorio tedesco non avevano pieno diritto alla pensione, a meno che il governo - previo consenso del Consiglio federale - assumesse una decisione in senso contrario (art.1268). Inoltre, la sospensione della prestazione in virtù della residenza all'estero era automatica solo per gli stranieri, anche se al governo era riconosciuta la facoltà di intervenire sulla questione. Infine, gli organismi assicuratori potevano convertire le annualità della pensione in un capitale di adeguato valore (art.1317)²²⁴.

La conferma di un impianto normativo che conferiva importanza ai parametri della cittadinanza e della residenza non era vantaggiosa per i numerosi stranieri che lavoravano in Germania, fra i quali vi erano molti italiani. Secondo i dati ufficiali, per quanto non particolarmente accurati essendo basati solo sul rilascio dei passaporti, nel quinquennio 1906-1910²²⁵ una media di

²²⁴ Artt.1268, 1313, 1314, 1314a, 1317, *Reichsversicherungsordnung*.

²²⁵ Mia elaborazione sulla base dei dati pubblicati in *L'emigrazione italiana dal 1910 al*

62.000 persone l'anno aveva lasciato l'Italia per lavorare in territorio tedesco, e per gli anni 1911, 1912 e 1913 il dato sarebbe stato rispettivamente pari a 64.950, 75.507 (ai livelli del 1905 e del 1907) e 81.947 (picco massimo).

Altrettanto parziali ai fini della determinazione del fenomeno migratorio nella sua completezza, essendo esclusi dalla rilevazione i flussi stagionali²²⁶, i dati del censimento quantificarono gli italiani residenti stabilmente in Germania al dicembre 1910 in 104.204 persone, indicando così la comunità italiana come il quarto gruppo nazionale più rappresentativo dopo gli austro-ungarici (667.159), gli olandesi (144.175) e i russi (137.697) e, al tempo stesso quello che, rispetto al 1871, aveva conosciuto il maggior incremento.

Per quanto riguardava le aree di maggior insediamento si confermava la primazia dell'Alsazia e della Lorena (31.367, 30.1%), della Renania (21.135, 20.3%) e del Baden (11.379, 10.9%) così come per quanto riguardava le zone di provenienza continuava il predominio dell'Italia centro-settentrionale: tra i 64.950 italiani che chiesero il passaporto per la Germania nel 1911 ben 34.578 venivano dalle Venezie (in particolare province di Udine, Belluno, Vicenza, Padova e Verona), 7.420 dalla Lombardia e 5.718 dall'Emilia, mentre i meridionali erano quasi assenti, ad eccezione di un contingente dagli Abruzzi (2.729), regione dalla quale già da alcuni anni si era avviato un flusso.

Anche dal punto di vista occupazionale si registravano conferme visto che la quasi totalità degli italiani occupati lavorava nel settore industriale, includendo in questa voce anche il lavoro nelle miniere e nei cantieri edili: su una popolazione attiva di 67.956 persone (36.309 invece erano censite come a carico o senza lavoro) ben 58.851, l'86,6%, erano impiegate nei comparti menzionati, a fronte di sole 2.948, il 4,3%, nel commercio e 547, lo 0,8%, nell'agricoltura. All'interno del settore che attirava la quasi totalità dei lavoratori italiani le occupazioni principali erano l'edilizia (22.418 addetti, 38,1% della popolazione lavoratrice), l'estrazione mineraria (16.942, 28,8%) e la lavorazione delle pietre (9.707, 16,5%)²²⁷.

Occupati in comparti ad alto tasso di infortuni, i lavoratori edili e industriali italiani e i loro superstiti potevano contare sulla decisione del Consiglio federale tedesco del 1901, che aveva sospeso per loro l'applicazione delle clausole restrittive basate sui requisiti della cittadinanza e della residenza. Tuttavia, per quanto riguardava il regime differenziale previsto dalle dispo-

1923, *cit.*, pp.822-823.

²²⁶Quantificati da alcuni stime come più o meno paragonabili alla dimensione della presenza stanziale.

²²⁷Per questi dati cfr. I. Britschgi-Schimmer, *Die wirtschaftliche und soziale Lage der italienischen Arbeiter in Deutschland - Nachdruck der Erstausgabe von 1916*, Essen, Klartext, 1996, pp.42-53.

sizioni sull'assicurazione contro l'invalidità e quella contro la vecchiaia non era prevista alcuna esenzione.

Avanzamenti e stasi

Al 1911, dunque, nelle principali destinazioni continentali dei flussi migratori italiani i lavoratori migranti provenienti dalla penisola e i loro familiari si trovavano di fronte, in caso di infortunio o di invalidità permanente o di vecchiaia, una serie di ostacoli sulla strada verso l'ottenimento dell'indennità. La conclusione di nuovi accordi appariva quindi necessaria, come emerse anche dai lavori del secondo congresso degli italiani all'estero, tenutosi a Roma dall'11 al 20 giugno 1911.

Due dei partecipanti, Cabrini e Vincenzo Giuffrida²²⁸, presentarono un ordine del giorno che, prendendo le mosse dalla constatazione di «nuovi e complessi rapporti fra Stato e Stato», per effetto dell'aumento dei flussi migratori, dello sviluppo della legislazione sociale e della tendenza al protezionismo operaio, prospettava la conclusione di accordi internazionali «per la disciplina di questi nuovi rapporti e per la tutela degli interessi speciali degli operai stranieri». Più specificamente, secondo i due relatori «lo Stato» avrebbe dovuto attivarsi «per regolare i rapporti con gli altri paesi dipendenti dal movimento emigratorio» e i vari paesi avrebbero dovuto siglare «trattati di emigrazione e lavoro» per garantire l'eguaglianza giuridica fra cittadini e stranieri e la «parità di trattamento [...] per quanto riguarda tutti i benefici

²²⁸Vincenzo Giuffrida (1878-1940), laureato in giurisprudenza, dopo il tentativo di intraprendere la carriera accademica entrò nella pubblica amministrazione (1902). Il suo primo ruolo fu quello di impiegato straordinario del Commissariato generale dell'emigrazione, una posizione che gli permise di allacciare un rapporto, che si sarebbe rivelato solido nel corso del tempo, con Francesco Saverio Nitti, all'epoca membro del Consiglio generale dell'emigrazione. Attento osservatore delle dinamiche migratorie, Giuffrida riteneva che lo Stato dovesse svolgere un ruolo sempre più attivo di tutela e di controllo, attraverso provvedimenti legislativi e trattati internazionali. Capo di gabinetto di Nitti al Ministero dell'agricoltura, industria e commercio nel 1911 e direttore generale del Credito e della Previdenza dall'anno successivo, Giuffrida ebbe un ruolo cruciale, insieme a Beneduce, nella creazione dell'Istituto nazionale delle assicurazioni. Esponente dell'élite amministrativa nittiana, durante la guerra si sarebbe occupato in particolar modo di approvvigionamenti e nel primo dopoguerra fu un protagonista del dibattito sulle riforme. Da deputato (1919-1926) continuò a professare le sue idee dirigiste. Dopo la perdita del seggio continuò a svolgere la funzione di consigliere di Stato, che aveva assunto nel 1917. Per un profilo biografico dettagliato cfr. D. Marucco, *Giuffrida, V.*, in G. Melis (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati, 1861-1948*, Milano, Giuffrè, 2006, *ad vocem*; L.P. D'Alessandro, *Giuffrida Vincenzo* in G. Melis, G. Tosatti (a cura di), *Il potere opaco: i gabinetti ministeriali nella storia d'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2019, pp.158-167.

della legislazione sociale e segnatamente quelli dipendenti dalle assicurazioni per la vecchiaia, l'invalidità, la malattia e gli infortuni»²²⁹.

Nella stessa direzione si muoveva anche l'altra relazione, presentata da Giuseppe De Michelis, che faceva riferimento anche alla promozione di accordi internazionali come uno dei mezzi per affrontare l'«impellente necessità» rappresentata dalla «tutela degli emigrati in Europa e nel bacino del Mediterraneo»²³⁰. Accanto a questo, altri strumenti figuravano nella relazione di De Michelis, come la nomina di ulteriori addetti all'emigrazione che, al pari della riforma consolare e della pianta organica del Ministero degli affari esteri nella direzione di una maggiore rispondenza ai bisogni dell'emigrazione, costituiva un tema da anni oggetto di discussione parlamentare.

I voti contenuti in entrambe le relazioni furono approvati dal Congresso, nel corso del quale, come già accaduto tre anni prima, un ruolo importante fu giocato dai rappresentanti delle due organizzazioni private di assistenza ai migranti che, in quel frangente, avevano incrementato ancor di più le loro attività sul campo, ossia l'Opera Bonomelli²³¹ e la Società Umanitaria²³².

In generale, l'orientamento delineato nel corso del Congresso degli italiani all'estero era in linea con quello emerso nella prima edizione dell'assise: la tutela sociale dei migranti italiani doveva costituire un elemento essenziale della politica interna ed estera dello Stato italiano.

Il programma delineato dai congressisti trovò parziale attuazione con le azioni del quarto governo Giolitti. Nel settembre 1911, ad esempio, agli ad-

²²⁹ *Sezione Quarta - Tema 1 - Accordi internazionali per la tutela degli emigranti italiani - Ordine del giorno proposto al Congresso - Relatori: On. Angiolo Cabrini e Prof. Vincenzo Giuffrida* in Istituto Coloniale Italiano, *Atti del Secondo Congresso degli Italiani all'Estero (11-20 giugno 1911) - Volume I - Parte I - Relazioni e Comunicazioni*, Roma, Tipografia Editrice Nazionale, 1911, p.235.

²³⁰ *Sezione Quarta - Tema 3 (Lettera A) - L'assistenza degli operai italiani all'estero (Europa e bacino del Mediterraneo) - Relatore: Prof. Comm. Giuseppe De Michelis*, in Istituto Coloniale Italiano, *Atti del Secondo Congresso, cit.*, p.390.

²³¹ Nel corso del 1910, ad esempio, i segretariati dell'Opera attivi in Francia si erano occupati di 210 pratiche di infortunio (151 a Briey, 25 a Marsiglia, 23 a Tolone, 11 a Lione), quelli attivi in Germania di 249 (111 a Bochum, 52 a Großmoyeuvre - la località della Mosella nota come Moyeuvre-Grande - 42 ad Hayange - nella Lorena - 38 a Monaco e 6 a Costanza) e quelli attivi in Svizzera di 291 (109 a Lucerna, 76 a Losanna, 31 ad Arbon, 16 a Chiasso). Cfr. *L'Opera di Assistenza agli Operai italiani emigrati in Europa durante l'anno 1910 - Relazione presentata al Secondo Congresso degli Italiani all'Estero in Roma 18 giugno 1911*, Milano, Tipografia Oliva&Somaschi, 1911, pp.63-77.

²³² Nel corso del 1912 solo l'Ufficio centrale dell'emigrazione avrebbe trattato 163 pratiche di infortunio, di cui 73 ereditate dall'anno precedente. Delle 163 pratiche 44 erano relative alla Francia, 41 alla Germania, 50 alla Svizzera, 8 all'Austria, e 5 al Lussemburgo. Cfr. *Relazione dell'Ufficio Centrale per l'anno 1912 presentata al VI Convegno dei Segretariati Laici di Emigrazione ed al R. Commissariato*, in *Corrispondenza dell'Ufficio Centrale di Emigrazione*, 24 settembre 1913, n.62, pp.1-3.

detti all'emigrazione attivi in Svizzera e in Germania ne fu aggiunto uno chiamato a svolgere la sua opera in Francia: Felice Calimani (sostituito già nel giugno 1912 da Adolfo Vinci) fu infatti nominato addetto all'emigrazione presso il consolato di Nancy, con sede distaccata a Briey. Il luogo non era casuale trovandosi all'interno della Meurthe-et-Moselle, la Lorena francese, che faceva parte di quella fascia di territorio - comprendente anche il Lussemburgo, nonché la Vestfalia, la Renania, l'Alsazia e la Lorena tedesche - divisa dai confini politici ma integrata dal punto di vista economico, come mostrato dalla mobilità dei capitali e della forza lavoro, per lo più non autoctona. Le acciaierie di Longwy, ad esempio, si basavano su una manodopera all'85% non francese, composta per lo più da belgi, italiani, svizzeri e tedeschi. Al 1912 i lavoratori migranti erano pari al 57% della popolazione nella Lorena francese: due terzi di essi erano italiani²³³.

Poco dopo l'approvazione della legge 13 giugno 1912, n.555 sulla cittadinanza, che affermava una concezione ampia di italianità e la persistenza di un legame, anche giuridico, fra madrepatria ed espatriati²³⁴, fu rilanciata un'altra prospettiva raccomandata dal Congresso degli italiani all'estero, ossia proseguire sulla strada della «diplomazia sociale» bilaterale. Nel luglio 1912, infatti, un regio decreto²³⁵, che sarebbe stato convertito in legge l'anno successivo²³⁶ autorizzò il governo a «stipulare convenzioni internazionali relative alle assicurazioni sociali sulla base della corrispondenza di trattamento fra italiani e stranieri», conferendo inoltre all'esecutivo la facoltà di «escludere dai benefici della legislazione sulle assicurazioni sociali i cittadini di quegli Stati che facciano agli italiani una condizione meno favorevole di quella fatta ai nazionali».

Espressione di quell'orientamento politico-culturale che, prestando grande attenzione al mantenimento di un legame fra la madrepatria e gli italiani recatisi all'estero, che aveva condotto all'elaborazione della legge sulla cittadinanza del 1912, il decreto riconobbe la conclusione di accordi internazionali in materia di protezione sociale dei migranti fra le competenze del governo italiano, prevedendo anche un'arma, per quanto spuntata vista la scarsa consistenza numerica dei flussi in ingresso nel paese, da poter usare sul tavolo diplomatico.

Il decreto, che non a caso conteneva anche una clausola volta a dare la possibilità al governo di «autorizzare la Cassa nazionale di previdenza per

²³³C. Strikwerda, *The troubled origins*, cit., p.1121.

²³⁴Per una storia delle politiche di cittadinanza in Italia, con grande attenzione alla legge del 1912, cfr. L. Bussotti, *La cittadinanza degli italiani*, cit.; G. Tintori, *Cittadinanza e politiche di emigrazione*, cit.; S. Donati, *A Political History*, cit.

²³⁵R.d. 6 luglio 1912, n.1067.

²³⁶Legge 19 giugno 1913, n.736.

l'invalidità e la vecchiaia degli operai [...] ad inscrivere i cittadini stranieri» fu funzionale anche alla stipula, il 31 luglio 1912, della «Convenzione fra il Regno d'Italia e l'Impero Germanico circa le assicurazioni operaie», che avrebbe rappresentato la principale realizzazione in materia di tutela dei migranti italiani durante il mandato del quarto governo Giolitti, pur essendo frutto di un negoziato partito già prima dell'insediamento dell'esecutivo²³⁷.

Nella Convenzione²³⁸ trovarono spazio tanto clausole concernenti l'assicurazione contro gli infortuni quanto disposizioni relative all'assicurazione contro l'invalidità e la vecchiaia, che in Germania era obbligatoria mentre in Italia era facoltativa.

Per quanto riguardava il primo punto, le due parti contraenti riconobbero vicendevolmente il principio dell'eguaglianza di trattamento per infortunati e superstiti, traducendo nel testo di un accordo bilaterale quanto già era stato disposto unilateralmente dal governo tedesco con la deliberazione del 29 giugno 1901: da una concessione si passava così a un principio formalizzato in sede diplomatica. Tuttavia, per gli istituti assicurativi rimaneva la possibilità di convertire l'indennità annua in una somma *una tantum*. Dalla platea di beneficiari del regime di tutela stabilito dalla Convenzione erano esclusi i lavoratori agricoli, tranne quelli addetti alle macchine per i quali la legge italiana prevedeva una copertura assicurativa obbligatoria: l'estensione della parità di trattamento anche a questa categoria professionale fu demandata a un successivo accordo, da stringersi non appena la legislazione italiana avesse colmato la distanza con quella tedesca²³⁹.

Per quanto riguardava il secondo punto, ossia la copertura assicurativa contro l'invalidità e la vecchiaia, la Convenzione dispose che i cittadini italiani avrebbero potuto chiedere che metà dei loro contributi fossero trasferiti dalle casse tedesche alla Cnp, per poter continuare l'eventuale iscrizione ef-

²³⁷Sulla stampa comparvero notizie di trattative già nel 1910. Cfr., ad esempio, *Accordo fra Italia e Germania per le assicurazioni sociali*, in *L'Operaio Italiano - Organo settimanale in lingua italiana dei Sindacati professionali della Germania*, XIII, n.17, 29 aprile 1910.

²³⁸Per quanto riguarda l'Italia fra i tecnici chiamati a comporre la delegazione incaricata di realizzare il progetto definitivo della convenzione, nell'incontro finale a Roma con gli omologhi tedeschi, figurarono il direttore generale al Ministero dell'agricoltura, industria e commercio Vincenzo Magaldi, il capo divisione presso lo stesso Ministero Vincenzo Camanni nonché il commissario dell'emigrazione Vincenzo Giuffrida e il delegato commerciale a Berlino Alberto Franz Labriola. Cfr. Roma, Asdmae, Gabinetto 1904-1922, casella 10, f.59, dattiloscritto dal titolo «Promemoria», s.d.

²³⁹In quegli anni in Italia l'estensione della copertura assicurativa obbligatoria contro il rischio degli infortuni anche ai lavoratori delle campagne costituì più volte oggetto di discussioni a livello parlamentare, che non furono mai coronate dall'approvazione definitiva di un provvedimento. Sul tema cfr. A. Cherubini, *Storia della previdenza sociale in Italia (1860-1960)*, Roma, Editori Riuniti, 1977, pp.137-149.

fettuata in patria e non perdere il periodo trascorso in Germania ai fini della maturazione dei diritti alle prestazioni²⁴⁰. Ciò rispondeva ai bisogni di tutti quei migranti, come Antonio T.²⁴¹, che dopo anni di lavoro in territorio tedesco volevano tornare in patria ma così facendo avrebbero perso quanto versato, non essendo previsto il rimborso dei contributi, ma solo l'erogazione delle prestazioni al verificarsi dei requisiti previsti. Secondo il principio di reciprocità, agli operai tedeschi era consentita l'iscrizione alla Cnp, con la possibilità di poter riottenere i contributi versati. L'accordo non esentò comunque gli italiani beneficiari di una pensione di invalidità o vecchiaia dall'applicazione a loro danno del regime differenziale previsto dalla normativa tedesca in caso di residenza all'estero, ossia la sospensione dell'erogazione della prestazione per gli stranieri che cessavano di abitare nel territorio dell'Impero o, nel caso dei superstiti, non vi avevano mai vissuto. Come nel caso del regime di tutela per i lavoratori agricoli non addetti alle macchine vittime di infortunio, anche in materia di assicurazione invalidità, vecchiaia e superstiti fu apertamente menzionata la possibilità di concludere un accordo addizionale che attuasse la parità di trattamento, una volta introdotta in Italia una normativa equivalente a quella tedesca.

Oltre che sugli aspetti di principio, la Convenzione diede spazio anche a questioni procedurali, prevedendo una serie di attribuzioni per l'autorità consolare, che doveva essere informata delle inchieste riguardanti casi di connazionali vittime di infortunio sul lavoro e doveva occuparsi delle notifiche ai connazionali non residenti, potendo essere interpellata per avviare un'istruttoria nel paese d'origine²⁴². Inoltre, l'accordo dispose che il governo

²⁴⁰La possibilità fu ampiamente propagandata dagli organi di stampa rivolti ai migranti, che sottolinearono anche la funzione di ausilio dal punto di vista burocratico del Comitato centrale per la previdenza italiana a Berlino e l'assunzione, da parte della Cnp, dell'onere economico rappresentato dalla tassa di ingresso richiesta solitamente ai nuovi iscritti. Cfr. *Convenzione italo-germanica per le assicurazioni operaie*, in *Corrispondenza dell'Ufficio Centrale di Emigrazione*, 12 dicembre 1912, n.23, pp.2-3; *La convenzione italo-germanica per le assicurazioni sociali*, in *Corrispondenza dell'Ufficio Centrale di Emigrazione*, 2 gennaio 1913, pp.3-4; *Germania - Iscrizione alla Cassa Nazionale di Previdenza*, in *Corrispondenza dell'Ufficio Centrale di Emigrazione*, 26 marzo 1913, n.38, p.1; *La Cassa Nazionale di previdenza e gli emigranti - III. Pensione di vecchiaia*, in *L'Operaio Italiano - Organo settimanale in lingua italiana dei Sindacati professionali della Germania*, XVI, n.22, 30 maggio 1913, p.88.

²⁴¹Cfr. Milano, ASU, b.481, f.2, lettera di Antonio T. a Società Umanitaria -Ufficio dell'Emigrazione, datata Gussola, 15 giugno 1912. L'estensore della lettera aveva lavorato in Germania per venti anni e chiedeva se «avesse il diritto al rimborso delle quote pagate alla Cassa Pensioni di quello stato».

²⁴²Sull'ampliamento di funzioni che, in generale, i trattati internazionali in materia di assicurazioni sociali prevedero per i consoli cfr. R.A. Métall, *Les fonctions des consuls en matière d'assurances sociales*, in *Revue générale de droit international public*, 1938,

italiano avrebbe inviato all'omologo tedesco «una lista di medici, cliniche ed ospedali particolarmente adatti per le cure e perizie da eseguirsi in Italia per l'attuazione delle assicurazioni operaie germaniche». La clausola accoglieva una rivendicazione propugnata negli anni passati che ambiva a eliminare una delle situazioni - il potere assoluto dei professionisti sanitari tedeschi, non sempre neutrali, di determinare la possibilità per l'infortunato di continuare a ricevere l'indennità - che più ricorrevano nelle denunce sulla compressione dei diritti degli italiani infortunati in Germania. Altrettanto enfatizzata era la questione della barriera linguistica, che portava gli operai italiani a firmare documenti con cui accettavano liquidazioni con somme *una tantum* pensando di acconsentire invece solo all'accredito di un anticipo²⁴³ o a vedersi respinto il ricorso per aver presentato una memoria in italiano²⁴⁴.

Come continuava a essere caldeggiata dai parlamentari socialisti e dai patronati di emigrazione²⁴⁵, così la conclusione di convenzioni internazionali in materia di assicurazioni sociali, per garantire ai cittadini italiani all'estero e ai loro familiari la possibilità di fruire pienamente delle tutele, continuava a essere raccomandata anche dagli ambienti del movimento cattolico organizzato. Nel 1913, intervenendo al primo congresso italiano dell'assistenza all'emigrazione continentale organizzato dall'Opera Bonomelli, il deputato e vicepresidente generale dell'organismo filantropico Antonio Baslini sostenne l'opportunità di proseguire sulla strada della «diplomazia sociale». In maniera non difforme dai socialisti anche il parlamentare cattolico mise in evidenza la necessità di sviluppare la legislazione sociale italiana per aver maggior forza negoziale sul tavolo diplomatico:

Un vasto campo si apre dinnanzi al legislatore con la stipulazione degli accordi internazionali che si rivelano sempre più necessari nell'in-

pp.241-246.

²⁴³Cfr., ad esempio, L. Dal Fabbro, *Le trovate dei sodalizi assicuratori* in *L'Operaio Italiano - Organo settimanale in lingua italiana dei Sindacati professionali della Germania*, XIII, n.38, 23 settembre 1910, p.146.

²⁴⁴Fu il caso ad esempio di Roberto C., infortunatosi nei pressi di Strasburgo, cui l'organismo professionale aveva tolto l'indennità «pur continuando questo nello stato di prima». Sebbene avesse presentato il ricorso nei tempi stabiliti - al massimo un mese dopo la notifica della decisione - avendolo redatto in lingua italiana l'infortunato perse la possibilità di ottenere un giudizio di arbitrato e, in definitiva, di rientrare in possesso della sua indennità, come indica laconicamente un'inserzione manoscritta sulla lettera: «non c'è più da far nulla!». Cfr. Milano, ASU, AP, b. 481, f.2, lettera del segretario del Segretariato dell'Emigrazione di Parma all'Ufficio centrale di emigrazione datata Parma, 20 aprile 1912.

²⁴⁵Dei voti dei vari patronati di emigrazione in questa direzione si fece interprete, nell'adunanza del Consiglio dell'emigrazione del 18 dicembre 1912, Angiolo Cabrini. Cfr. *Consiglio dell'emigrazione - Adunanza del 18 dicembre 1912*, in *Bollettino dell'emigrazione*, XIII, n.2, 15 febbraio 1914, pp.115-116.

teresse della nostra emigrazione. Lo sviluppo della legislazione sociale nei paesi industriali, l'aumento dell'emigrazione ed il conseguente intreccio di interessi economici e sociali, le tendenze protezionistiche dei paesi d'immigrazione creano nuovi e complessi rapporti fra Stato e Stato. I paesi, come l'Italia, che esportano molta mano d'opera devono accompagnare la stipulazione dei trattati di commercio con la stipulazione di trattati di emigrazione e di lavoro. In questi trattati deve sempre più trionfare il principio dell'uguaglianza degli operai stranieri con gli operai nazionali in tutti i rapporti giuridici, e della parità di trattamento nei benefici delle assicurazioni sociali e dell'assistenza ospitaliera. Opportuni saggi di legislazione internazionale abbiamo avuto in questi ultimi anni. [...] È necessario continuare sulla via di questi accordi che vengono a formare un codice internazionale di protezione operaia i cui risultati sono utilissimi alla nostra emigrazione [...] È certo che per concludere accordi sul terreno della reciprocità di trattamento, la nazione che esporta mano d'opera in paesi a legislazione sociale più progredita si sente stimolata a migliorare i propri ordinamenti legislativi. Ed è questa una delle ripercussioni più salutari dell'emigrazione sulle condizioni interne della Patria²⁴⁶.

Fra i voti che Baslini presentò al Congresso per l'approvazione figuravano dunque anche quelli che, richiamando esplicitamente l'ordine del giorno Cabrini-Giuffrida votato al secondo Congresso degli italiani all'estero, indicavano come obiettivi da perseguire sia la conclusione di nuovi accordi internazionali in materia di protezione sociale, volti anche a permettere ai funzionari italiani di esercitare funzioni di tutela all'estero, sia lo sviluppo della legislazione sociale nazionale, visto che la logica prevalente nei rapporti diplomatici era quella della reciprocità.

Anche negli ambienti del movimento cattolico organizzato, infatti, il giudizio sull'opera svolta dagli addetti all'emigrazione era più che favorevole, come mostra la relazione del segretario generale dell'Opera Bonomelli Giuseppe Gallavresi al Congresso: «la nomina d'un piccolo numero di benemeriti studiosi specializzati, tratti dal personale dipendente dal Commissariato Generale dell'Emigrazione, ed aventi di regola il titolo di R.R. Addetti od Ispettori d'Emigrazione, ha reso molti servizi agli emigranti, soprattutto in materia

²⁴⁶*I. Assistenza Legislativa (Relatore: On. Avv. Comm. Antonio Baslini, Deputato al Parlamento, vice-presidente generale dell'Opera di Assistenza), in I Congresso Italiano dell'Assistenza all'Emigrazione Continentale (sotto l'alto Patronato di S.M. la Regina Madre d'Italia) Milano, Maggio 1913 - Relazioni presentate dal Segretariato Generale dell'Opera di Assistenza agli operai italiani emigrati in Europa, Milano, Tipo-Litografia Ripalta, 1913, p. 15.*

d'infortuni»²⁴⁷. La necessità di aumentare il numero di questi funzionari era dettata dall'incremento della componente operaia all'interno della comunità italiana all'estero, che aveva reso «la politica del lavoro [...] compito importantissimo delle nostre rappresentanze diplomatiche» e, quindi, inadatto il console, che spesso era onorario e veniva dal mondo delle professioni: «non è assolutamente prevedibile ed infatti non si verifica, si può dire, mai, che codesto signore, per munifico e italofilo che sia, si pieghi ad aprire la sua casa od il suo studio alla folla poco disciplinata e talora pur troppo poco pulita (in senso proprio) dei nostri lavoratori»²⁴⁸.

Allo stesso modo, anche l'idea di cogliere l'occasione del paradigma giuridico prevalente a livello internazionale, ossia quello che subordinava al regime di reciprocità formale la parificazione degli operai stranieri nel campo delle tutele sociali, per sviluppare la legislazione sociale italiana non vedeva tra i sostenitori solo Baslini ma, nel corso dei lavori del Congresso, fu rilanciata anche dal sacerdote Giacomo Costa, missionario dell'Opera Bonomelli di stanza a Berlino²⁴⁹.

Basandosi sul trattamento che gli italiani ricevevano in Germania, in virtù della Convenzione da poco sottoscritta, Costa evidenziò come la possibilità per i connazionali all'estero e le loro famiglie di fruire pienamente delle assicurazioni sociali dipendesse in ultima analisi dall'atteggiamento del governo nazionale. Per tutelare i lavoratori migranti che portavano la loro opera al di fuori della penisola, l'esecutivo doveva provvedere all'estensione del limitato sistema di protezione sociale italiano e, parallelamente, proseguire sulla strada degli accordi internazionali, prendendo come modello il trattato sottoscritto con le autorità tedesche:

Da questo breve riassunto generale risulta chiaramente che tutti i benefici che derivano ai nostri operai all'estero in materia di assicurazione sociale si basano sul principio di reciprocità. In altre parole i nostri operai all'estero si trovano in quelle condizioni che il nostro Governo ha loro creato. [...] L'Italia ha tutto l'interesse ed il dovere di seguire le correnti emigratorie, per garantire ovunque ai nostri operai la maggior somma di benefici concessi dalle leggi degli Stati, che assorbono il lavoro italiano e ne traggono i vantaggi: il Governo deve mettersi in grado, per rendere efficace la tutela del nostro lavoro all'estero, di stipulare convenzioni con i paesi dove si dirigono i nostri emigranti [...]

²⁴⁷ II. Assistenza Governativa (Relatore: Prof. Cav. Giuseppe Gallavresi, Segretario Generale dell'Opera di Assistenza) in *I Congresso italiano*, cit., p. 17.

²⁴⁸ *Ivi*, pp.18-19.

²⁴⁹ X. Le assicurazioni sociali e la tutela degli emigranti (Relatore: Sac. Dr. Giacomo Costa, Missionario dell'Opera di Assistenza - Berlino) in *I Congresso italiano*, cit., pp.111-122.

Si fanno quindi voti: 1) Che il Governo italiano dia maggior estensione al sistema di legislazione sociale sulle basi della reciprocità. 2) Qualora manchi all'Italia o ad altro Stato una legge equivalente per la reciprocità, si provveda con convenzioni speciali sul sistema di quella italo-tedesca circa l'assicurazione d'invalidità e vecchiaia²⁵⁰.

Nonostante le pressioni affinché fossero concluse altre convenzioni sul modello di quella italo-tedesca, essa rappresentò l'ultimo dei trattati bilaterali sottoscritti dalle autorità italiane prima dello scoppio della Grande guerra²⁵¹.

Per quanto riguardava la tutela dei migranti italiani in Francia e delle loro famiglie, al 1914 gli accordi diplomatici ai quali si poteva far riferimento continuavano ad essere solo la Convenzione del 1904 e quella del 1906 che, pur tra difficoltà (a causa, ad esempio, della diffusa tendenza da parte delle compagnie assicurative ad aggirare la Convenzione)²⁵² venivano applicate²⁵³: infatti, non si erano registrate aperture per un eventuale nuovo trattato (che sostituisse, sviluppandolo, il patto dell'agosto 1910 sul trasferimento in Italia dei conti previdenziali, ancora in attesa, tra l'altro, della ratifica parlamentare francese e, quindi, non applicato).

Per quanto riguardava la tutela dei migranti italiani in Svizzera, dove le tragedie sul lavoro continuavano a rappresentare una piaga dolorosa e fre-

²⁵⁰ *Ivi*, pp.121-122. Tanto i voti di Baslini quanto quelli di Costa sarebbero stati approvati, in versioni leggermente modificate, dal Congresso. Cfr. *I Congresso Italiano dell'Assistenza all'Emigrazione Continentale (sotto l'alto Patronato di S.M. la Regina Madre d'Italia) Milano, Maggio 1913 - Rendiconti delle Sedute*, Milano, Tipo-Litografia Ripalta, 1914, pp.56, 88-89.

²⁵¹ Per un elenco degli accordi in materia di lavoro e migrazione sottoscritti fino allo scoppio del primo conflitto mondiale cfr. B. Attolico, *Raccolta delle convenzioni internazionali e dei progetti di convenzione in materia di lavoro e di emigrazione*, Roma, Tip. G. Bertero & Co., 1914.

²⁵² Nel 1912 l'Ufficio centrale dell'emigrazione attirò l'attenzione del Cge sul punto: «abbiamo avuto ripetutamente occasione di constatare come ai nostri operai infortunatisi in Francia si offra dalle compagnie di assicurazione un capitale (corrispondente press'a poco a tre annualità delle rendite) invece della rendita annuale vitalizia stabilita dalla legge sugli infortuni del 1898. E ciò allo scopo di defraudare i nostri emigranti, applicando in mala fede l'art.3, lett.c, par.6. Preghiamo perciò codesto R. Commissariato di voler porre sull'avviso i R. Consoli in Francia, affinché vegliano sull'interesse dei nostri connazionali vittime di infortuni sul lavoro». Cfr. Milano, ASU, AP, b. 481, f.2, lettera al Commissariato generale dell'emigrazione datata 13 febbraio 1912.

²⁵³ Nel 1912 la Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai eseguì per conto della Cassa francese 1764 pagamenti di indennità di infortunio a vantaggio di beneficiari residenti in Italia. Cfr. *Consiglio di amministrazione - Relazione del direttore generale*, in *Bollettino della cassa nazionale di previdenza per gli operai*, IV, 1913, n.6, p.62. Nel 1913 furono pagate 696 indennità di infortunio e 10 ratei dovuti a superstiti. Cfr. *Consiglio di amministrazione - Relazione del direttore generale*, in *Bollettino della cassa nazionale di previdenza per gli operai*, V, 1914, n.4, luglio-agosto 1914, p.63.

quente per i lavoratori italiani²⁵⁴, non ebbero successo le iniziative del governo italiano per ottenere che, prima dell'entrata in vigore della legge del 1911 sull'assicurazione contro le malattie e gli infortuni, l'Italia fosse inserita nell'elenco di Stati i cui cittadini potessero beneficiare integralmente, al pari di quelli elvetici, delle prestazioni previste in caso di perdita della capacità lavorativa. Infatti, la risposta del Consiglio federale al governo italiano, che aveva ripetutamente chiesto di inserire la penisola fra i paesi esentati dall'applicazione del trattamento differenziale²⁵⁵, fu negativa, in virtù dell'arretratezza della legislazione italiana rispetto a quella elvetica:

La caisse nationale suisse et l'office fédéral des assurances sociales,

²⁵⁴Il 9 maggio 1911, ad esempio, il deputato socialista Francesco Beltrami denunciò gli infortuni subiti da operai italiani che lavoravano al traforo del Monte d'Or in Svizzera, chiedendo al governo di intervenire. Cfr. Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XXIII Legislatura - Sessione 1909 - 1911, Volume XII, I Sessione dal 09/05/1911 al 27/05/1911 Roma, Tipografia Camera dei Deputati 1911, tornata del 9 maggio 1911, p.13785 (il 20 maggio avrebbe avuto luogo un teso confronto con il sottosegretario Di Scalea sul punto). Il 23 febbraio 1912 il deputato cattolico Giulio Padulli denunciò «il disastro avvenuto il 31 agosto 1911 in Val Mela presso Zernetz, nel quale rimasero vittime numerosi operai italiani». Cfr. Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XXIII Legislatura - Sessione 1909 - 1912, Volume XV, I Sessione dal 22/02/1912 al 30/03/1912, Roma, Tipografia Camera dei Deputati 1912, tornata del 23 febbraio 1912, pp. 17207. Le famiglie dei 12 operai che, lavorando per conto della Ferrovia Retica erano morti sul lavoro travolti dall'armatura di un viadotto in costruzione a Brail, furono affiancate nell'azione legale dall'Umanitaria e dall'addetto all'emigrazione in Svizzera Felice Calimani: solo dopo vari mesi il Tribunale distrettuale di Plessur, nel luglio 1913, riconobbe un'indennità maggiore rispetto alla somma offerta dalla dirigenza della Ferrovia. Cfr. *Svizzera - Stato attuale della controversia per il disastro di Val Mela, Brail*, in *Corrispondenza dell'Ufficio Centrale di Emigrazione*, n.40, 9 aprile 1913, p.2; *Le sentenze del Tribunale distrettuale di Plessur, in Coira, sulle cause intentate alla Ferrovia Retica in seguito al disastro di Brail*, in *Corrispondenza dell'Ufficio Centrale di Emigrazione*, n.66, 22 ottobre 1913, pp.2-3. Infortuni sul lavoro e malattie furono segnalati anche da una cronaca relativa ai lavori per la costruzione di una rete ferroviaria destinata a congiungere la linea del Sempione con quella del Gottardo e dei Grigioni. Tale cronaca, inoltre, metteva in evidenza l'inadeguatezza dei servizi di prevenzione e cura, sottolineando che «a tutte le rimostranze e pressioni fatte fu risposto che si trattava di un'opera di beneficenza dell'Impresa Generale e che quindi non era il caso di poter parlare né di diritti degli operai, ai quali non si faceva in proposito alcuna ritenuta, né di obbligo dell'Impresa Generale». Cfr. A. Carnelutti, *La mano d'opera italiana alla costruzione della Ferrovia di Montagna Briga-Furka-Disentis (Svizzera)*, in *Bollettino dell'emigrazione*, XIII, n.9, 15 agosto 1914, p. 56.

²⁵⁵Berna, Archivio federale svizzero, E2001A#1000/45#519*, B.170.22, lettera dattiloscritta su carta intestata Dipartimento del commercio, dell'industria e dell'agricoltura - Ufficio federale delle assicurazioni sociali (Handels-, Industrie- und Landwirtschaftsdepartement - Bundesamt für Sozialversicherung) al Presidente della Confederazione - Dipartimento Politico (Bundespräsident - Politische Departement), datata Bern, 18 April 1914.

après s'être livrés à une étude comparative approfondie du droit italien et du droit suisse en matière d'assurance de maladie et d'accidents, concluent que les dispositions légales qui permettraient d'inscrire l'Italie au nombre des États appelés à bénéficier de l'art. 90, al. 1 de la loi du 13 juin 1911 font défaut. [...] Après étude de ce rapport, le Conseil fédéral s'est convaincu qu'en effet la législation actuelle de l'Italie en matière de prévoyance contre la maladie et les accidents n'offre pas aux ressortissants suisses et à leurs survivants des avantages équivalents à ceux qui sont établis par la loi fédérale [...] C'est avec le plus grand regret et contraint par les termes impératifs de l'article 90, que nous avons l'honneur d'informer Votre Excellence de l'obligation où se trouve le Conseil fédéral de renoncer à désigner l'Italie parmi les États auxquels se réfèrent les dispositions de l'art. 90, al. 1 de la loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents du 13 juin 1911. Mais le Conseil fédéral s'empresse d'ajouter que le 2e alinéa de l'article 90 assure aux ressortissants italiens en Suisse des avantages plus nombreux encore que ceux dont jouissent les citoyens suisses en Italie²⁵⁶.

Gli anni della Grande guerra e della transizione postbellica avrebbero riportato in auge il tema della protezione sociale dei migranti italiani, costituendo un momento chiave nel processo di superamento degli ostacoli che rendevano problematico, per chi non apparteneva da un punto di vista giuridico e territoriale alla comunità politica, fruire delle tutele riservate dalla legge ai lavoratori o ai loro familiari.

Uno sguardo d'insieme

L'interazione di due fenomeni storici di grande rilevanza che interessarono, fra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo, il Vecchio Continente, quali l'intensificazione delle migrazioni internazionali di lavoro e la genesi del modello contemporaneo di Stato sociale, fece emergere nitidamente quanto fosse solo parziale il grado di inclusione dei lavoratori migranti, nonché delle loro famiglie, nella platea di coloro i quali potevano pienamente accedere ai nascenti sistemi di tutele assicurative. L'attenzione che, fin dall'inizio del XX secolo, le assemblee dei riformatori sociali dedicarono alla questione costituisce un indicatore della sua ampiezza. L'imposizione di requisiti di cittadinanza o di residenza per l'ammissione alla piena fruizione delle prestazioni – teoricamente legate, in un sistema assicurativo, al solo versamento dei contributi – rappresentava infatti una caratteristica diffusa a livello internazionale.

²⁵⁶ *Ivi*, dattiloscritto diretto alla Legazione reale d'Italia e datato Berne, le 8 Mai 1914.

In Italia, paese segnato da ingenti flussi in uscita, l'opportunità di stringere accordi diplomatici per garantire ai lavoratori migranti, e alle loro famiglie, la piena fruizione delle tutele introdotte nei paesi di destinazione entrò nell'agenda politica all'inizio del XX secolo. Al di là delle poche e limitate sollecitazioni in tal senso provenienti da deputati particolarmente interessati alla materia, la Camera non ospitò grandi dibattiti sulla questione. Allo stesso modo neanche sulla carta stampata si evidenziarono linee di differenziazione politica sul tema fra le forze rappresentate nell'emiciclo. Tuttavia, pur rappresentando un tema poco presente nell'ambito della dialettica politica, la cosiddetta «diplomazia sociale» divenne uno dei campi di attività dei vari esecutivi che si alternarono alla guida del paese.

Le carte non restituiscono la dimensione dell'eventuale confronto su questi temi all'interno delle compagini di governo: in ogni caso, dalle poche fonti a disposizione è possibile individuare - ad eccezione del caso della Convenzione franco-italiana del 1904 dove fu cruciale il ruolo svolto da Luzzatti, all'inizio della trattativa semplice deputato - nei sottosegretari agli Affari esteri gli attori politici che seguirono maggiormente il dossier degli accordi diplomatici per la tutela previdenziale dei migranti e dei loro congiunti. Il coinvolgimento, nelle delegazioni negoziali, anche di rappresentanti del Ministero dell'agricoltura, dell'industria e del commercio induce a ritenere che anche questo dicastero fosse coinvolto nella fase redazionale degli accordi, vista la sua specifica area di competenza che comprendeva anche la sfera della previdenza sociale.

Da un lato, l'impegno dei governi italiani sul terreno della «diplomazia sociale» era uno degli effetti del processo, già in corso da anni, di progressiva maturazione della consapevolezza, da parte delle classi dirigenti, di dover esercitare un'azione di tutela a favore dei connazionali che espatriavano, nel quadro tanto della promozione della mobilità quanto del mantenimento del legame fra madrepatria e cittadini all'estero. Dall'altro lato, tuttavia, possono essere individuati anche fattori esogeni per spiegare la scelta dei governi di impegnarsi sul terreno della «diplomazia sociale»: in particolare, tale decisione può essere ricondotta alla pressione esercitata da un composito insieme di attori, quali esponenti politici di varie estrazioni, sindacalisti e personalità attive nelle organizzazioni private di assistenza ai migranti.

Come è stato documentato nel corso del capitolo, infatti, queste furono le voci che, sia nell'attività quotidiana sia in occasione dei grandi congressi dedicati all'emigrazione o in ogni caso alla presenza italiana all'estero, maggiormente misero l'accento sulla necessità di riconoscere, quale obiettivo della politica estera nazionale, la garanzia, per i lavoratori migranti e le loro famiglie, del pieno accesso alle prestazioni previste dalle legislazioni sociali estere. In generale questi attori esercitarono una cruciale azione di stimolo affinché

fosse istituzionalizzata l'azione di tutela dello Stato nei confronti dei cittadini che, per veder riconosciuti i propri diritti in caso di materializzazione di un cosiddetto rischio sociale, come l'infortunio, dovevano rivolgersi agli istituti assicurativi stranieri. La nomina di personale specializzato presso alcune rappresentanze diplomatiche - gli addetti all'emigrazione - rappresentò una limitata risposta a queste sollecitazioni. Tale scelta era funzionale a portare competenze in materia di lavoro e previdenza sociale in uffici dove dominava principalmente l'*expertise* nel campo del diritto internazionale, e nei quali vi era poca conoscenza delle difficoltà concrete a cui dovevano far fronte gli italiani delle classi più umili.

Tanto i rapporti di questi addetti all'emigrazione quanto le testimonianze dei migranti stessi e di chi, presso le organizzazioni private di assistenza, si occupava dei loro casi restituiscono con nitidezza tutto il campionario di difficoltà che ostacolavano la piena fruizione delle prestazioni previdenziali: oltre alle disposizioni normative, direttamente o indirettamente discriminatorie, erano essenzialmente la barriera linguistica e la scarsa dimestichezza con gli aspetti procedurali e i tecnicismi a determinare la difficoltà, se non l'impossibilità, per i beneficiari italiani a ottenere quanto ricevevano i loro omologhi autoctoni. Di conseguenza, risultava particolarmente necessaria un'azione di sostegno sul campo, una funzione alla quale assolvero solo parzialmente le autorità pubbliche, grazie all'istituzione fin dal 1904 degli addetti all'emigrazione, che tuttavia furono pochi; in questo campo furono le organizzazioni private di assistenza a svolgere un importante ruolo di supplenza, fornendo consulenza tecnica a chi ne aveva bisogno.

Seppur affermatasi, nell'arco di pochi anni, come nuovo strumento delle relazioni internazionali, almeno nel contesto europeo, nelle prime fasi la «diplomazia sociale» diede luogo ad accordi limitati per lo più all'assicurazione contro gli infortuni, ossia la prima forma di assicurazione sociale ad essere stata generalmente introdotta nei paesi del Vecchio Continente. Tuttavia, già nella Convenzione bilaterale franco-italiana del 1904 era prefigurata la conclusione di trattati anche in relazione ad altri programmi di tutela per i lavoratori, come ad esempio l'assicurazione contro la vecchiaia, una volta che fossero stati eventualmente introdotti. Tra 1910 e il 1912 lo Stato italiano fu una delle parti contraenti di due accordi di tal tipo, quello franco-italiano del 1910 (di fatto, tuttavia, mai applicato) e quello italo-tedesco del 1912, che svolsero la funzione di apripista: anche la fruizione delle prestazioni dell'assicurazione contro la vecchiaia iniziò infatti a costituire una materia disciplinata in sede bilaterale.

Lo sviluppo delle legislazioni sociali si rivelò un fattore di stimolo cruciale per la conclusione di nuove convenzioni bilaterali. In virtù delle scelte compiute dalle classi dirigenti di vari paesi l'introduzione di nuovi programmi di

tutela, naturalmente non contemplati negli accordi sottoscritti in precedenza, richiedeva una soluzione diplomatica affinché i migranti e le loro famiglie potessero ottenere un equo trattamento, continuando infatti a essere diffuso quell'orientamento normativo che, basandosi su una logica nazionalistica e territorialistica, vedeva nella cittadinanza e nella residenza due parametri cruciali ai fini della piena fruizione delle prestazioni.

Una logica discriminatrice connotò infatti non solo l'(effimera) introduzione dell'assicurazione obbligatoria contro la vecchiaia in Francia nel 1910, ma anche il varo, nel 1911, della legislazione lussemburghese sulla stessa materia e di quella federale svizzera sull'assicurazione contro gli infortuni. Francia, Lussemburgo e Svizzera costituivano tre dei principali poli di attrazione, a quelle date, dei flussi migratori continentali in uscita dall'Italia: a dispetto della rilevanza dell'apporto dei lavoratori migranti italiani ai sistemi economici dei tre paesi, tuttavia, non fu trovata una soluzione in tempi rapidi per evitare la posizione di inferiorità loro riservata dalla legislazione sociale rispetto ai colleghi autoctoni.

Alla vigilia della Grande guerra, infatti, se dal punto di vista della circolazione di capitali e forza lavoro l'area dell'Europa centro-occidentale, in particolare attorno ai principali centri di produzione siderurgica nell'area compresa fra la Lorena francese, quella tedesca e il Lussemburgo, appariva un territorio segnato da una crescente integrazione, dal punto di vista del rapporto fra migrazioni internazionali di lavoro e protezione sociale il peso delle frontiere nazionali era ancora ben percepibile.

Capitolo 2

Grande guerra e primo dopoguerra

Premessa

Per quanto riguarda la storia europea, la Prima guerra mondiale ha costituito un passaggio cruciale nel quadro del processo di progressivo ampliamento del ruolo dello Stato: questa valutazione è confermata anche dall'analisi di due ambiti specifici di politiche, quali la gestione dei flussi migratori e le tutele sociali per i lavoratori.

Come la storiografia ha evidenziato, la deflagrazione del conflitto spinse le autorità pubbliche, oltre a prendere di mira i cosiddetti *enemy aliens*¹ che vivevano all'interno dei paesi, a rafforzare il controllo sulle frontiere esterne². Tuttavia, pur in presenza di maggiori barriere e degli eventi bellici, la mobilità non venne fermata del tutto, come mostrato, ad esempio, dai flussi di rifugiati³. Inoltre, le esigenze produttive indotte dalla mobilitazione stimola-

¹Sul tema si veda la recente sintesi di carattere internazionale, D.L. Caglioti, *War and Citizenship - Enemy Aliens and National Belonging*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021.

²Cfr., ad esempio, L. Lucassen, *The Great War and Origins of Migration Control in Western Europe and the United States (1880-1920)* in A. Bocker, K. Groenendijk, T. Haviga, P. Minderhoud (a cura di), *Regulation of Migration: International Experiences*, Amsterdam, Het Spinhuis, 1998, pp.45-72; J. Torpey, *The Great War and the Birth of the Modern Passport System* in J. Chaplan e J. Torpey (a cura di), *Documenting Individual Identity. The Development of State Practices in the Modern World*, Princeton-Oxford, Princeton University Press, 2001, pp.256-270.

³Cfr., ad esempio, P. Gatrell, *Refugees and Forced Migrants during the First World War* in *Immigrant Minorities*, vol.26, 2008, n.1-2, pp.82-110; P. Gatrell e L. Zhvanko (a cura di), *Europe on the Move: Refugees in the Era of the Great War*, Manchester, Manchester University Press, 2017. Sulla questione dei rifugiati, in particolare quelli belgi

rono la domanda di forza lavoro proveniente dall'estero: negli anni di guerra due furono i più caratteristici canali di ingresso della manodopera straniera, ossia le migrazioni forzate⁴ e quelle regolate da accordi intergovernativi⁵.

Il dato che emerge in generale dagli studi di storia delle migrazioni è la maturazione, durante il conflitto, di quel processo di affermazione del modello di Stato interventista che aveva avuto dei prodromi negli anni precedenti. Al tempo stesso in letteratura è stato evidenziato come, per quanto riguarda l'ambito europeo, la centralità degli apparati statali nella gestione del fenomeno migratorio sia rimasta un tratto distintivo anche nel dopoguerra: Christoph Rass ha mostrato come il nuovo regime migratorio originatosi dalla Prima guerra mondiale sia rimasto valido almeno fino alla fine dei Trenta Gloriosi⁶.

In particolare, Rass ha descritto il trattato bilaterale come lo strumento fondamentale di questo nuovo regime migratorio, basato sull'interlocuzione fra i governi come prerequisito fondamentale per l'attivazione dei canali migratori. Sebbene esistessero già esempi di convenzioni internazionali relative ai migranti, come quelle sull'assistenza sanitaria per gli indigenti o quelle sulle assicurazioni sociali (principalmente infortuni) sottoscritte nel periodo prebellico, Rass ha notato giustamente il salto di qualità compiuto con la

si rimanda anche al progetto dell'Institute of Social History di Amsterdam (Employed on the other side of the Channel. Belgian workers in the UK during World War One www.belgianrefugees14-18.be) e al portale curato dall'Università di Leeds (Tracing the Belgian Refugees, www.belgianrefugees.leeds.ac.uk).

⁴Cfr., ad esempio, M. Stibbe (a cura di); *Captivity, Forced Labor and Forced Migration in Europe during the First World War*, London-New York, Routledge, 2009.

⁵Gli accordi intergovernativi in tempo di guerra regolarono essenzialmente il reclutamento di lavoratori migranti per il sistema economico francese. Cfr. G. Cross, *Towards Social Peace and Prosperity: The Politics of Immigration in France during the era of World War I* in *French Historical Studies*, vol.11, 1980, n.4, pp.610-632; J. Horne, *Immigrant workers in France during World War I* in *French Historical Studies*, vol.14, 1985, n.1, pp.57-88; M.C. Volovitch Tavares, *La Grande Guerre et l'amorce de l'immigration des Portugais en France* in M.-C. Blanc-Chaléard, C. Douki, A. Dulphy, M.-A. Matard-Bonucci (a cura di), *D'Italie et d'ailleurs: mélanges en l'honneur de Pierre Milza*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, pp.105-116; C. Douki, *Accords franco-italiens: des accommodations d'urgence à l'administration partagée du travail immigré*, in L. Machu, I. Lespinet-Moret, V. Viet (a cura di), *1914-1918. Mains-d'oeuvre en guerre*, Paris, La Documentation Française, 2018, pp.201-225.

⁶Cfr. C. Rass, *Institutionalisierungsprozesse auf einem internationalen Arbeitsmarkt: Bilaterale Wanderungsverträge in Europa zwischen 1919 und 1974*, Paderborn, Ferdinand Schöningh Verlag, 2010; Id., *Temporary Labour Migration and State-Run Recruitment of Foreign Workers in Europe, 1919-1975: A New Migration Regime?* in *International Review of Social History*, LVII, 2012, n.S20, «Mediating Labour: Worldwide Labour Intermediation in the Nineteenth and Twentieth Centuries», ed. by U. Bosma, E. van Nederveen Meerkerk, A. Sarkar, pp. 191-224.

Prima guerra mondiale. L'elemento distintivo del modello di trattato bilaterale che prese origine dalla Grande guerra fu la regolazione delle modalità di reclutamento e collocamento della manodopera straniera, in alcuni casi associata anche a quella dell'accesso alle forme di protezione sociale.

L'esperienza dell'organizzazione del reclutamento di manodopera nel quadro della guerra totale e, più in generale, l'assunzione da parte dello Stato del controllo sui flussi in entrata e in uscita, si rivelarono fenomeni cruciali. Il protagonismo degli Stati in materia migratoria durante il conflitto, che non scomparve ma rimase un elemento caratteristico anche alla fine delle ostilità, fu essenziale per l'affermazione dell'idea che le migrazioni internazionali di lavoro non dovessero costituire un fenomeno legato alla sfera individuale ma subordinato alla linea politica nazionale. Sebbene sia possibile riscontrare uno scollamento fra la pratica dell'applicazione e gli obiettivi attribuiti ai trattati bilaterali dalle autorità negoziatrici⁷, le convenzioni internazionali in materia di lavoro e migrazione sottoscritte negli anni successivi alla Grande guerra rappresentarono strumenti delle politiche di cittadinanza e di sviluppo economico degli Stati contraenti.

Per quanto concerneva i paesi di immigrazione, il trattato bilaterale si configurò essenzialmente come uno strumento volto a perseguire la cosiddetta politica dell'immigrazione scelta, in base alla quale, fermo restando la temporaneità della presenza sul suolo nazionale (il cosiddetto *guest worker system*), l'obiettivo era il reclutamento di lavoratori considerati più affidabili e assimilabili.

Per quanto riguardava i paesi di emigrazione, il trattato bilaterale, oltre ad assicurare uno sbocco per la forza lavoro nazionale, rappresentava uno strumento volto a garantire tutele ai cittadini che si recavano all'estero, ad esempio in materia di retribuzione o, quando l'accordo comprendeva disposizioni relative all'assistenza e alla previdenza sociale, nel campo della protezione contro i rischi sociali. In tal modo, il trattato bilaterale assumeva interesse anche come strumento di rimozione dei fattori che potevano spingere i lavoratori migranti a recidere il legame con la madrepatria, tentando di stabilirsi definitivamente nel paese dove prestavano la loro opera chiedendo la naturalizzazione.

La storiografia ha finora analizzato lo strumento del trattato bilaterale post-Grande guerra più sotto il profilo della politiche migratorie che di quelle sociali e di cittadinanza. Tuttavia, anche le convenzioni internazionali che contenevano disposizioni sull'accesso dei migranti alle prestazioni assistenziali e previdenziali possono essere considerate un esempio concreto della generale spinta al miglioramento delle legislazioni sociali nazionali

⁷Cfr., in tal senso, C. Douki, P.A. Rosental, *Dosages et contournements*, cit.

che caratterizzò l'immediato primo dopoguerra nel continente europeo. Da alcuni anni gli studi sui singoli paesi hanno evidenziato questo fenomeno, suggerendo di adoperare anche per il periodo del primo conflitto mondiale e dell'immediato dopoguerra il paradigma *warfare-welfare*⁸, inizialmente applicato in riferimento alla Seconda guerra mondiale e al secondo dopoguerra. Ma la spinta a proseguire la costruzione dei sistemi di protezione sociale ebbe una connotazione non solo nazionale ma anche transnazionale, come evidenziato dalla letteratura che ha preso in esame la creazione nel 1919 dell'Oil, l'agenzia specializzata della Sdn chiamata a elaborare e diffondere standard internazionali in materia di condizioni di impiego e di protezione sociale⁹.

Come ampiamente sottolineato, la fondazione della nuova istituzione era legata, oltre che all'ambizione liberal-democratica di contrastare la temuta diffusione anche al di fuori della Russia del bolscevismo, alla convinzione che solo la garanzia a livello mondiale della giustizia sociale assicurasse una pace duratura.

Lo stato degli studi al momento non permette di avere una visione com-

⁸In generale cfr. H. Obinger, K. Petersen, *Mass Warfare and the Welfare State – Causal Mechanisms and Effects in British Journal of Political Science*, 2015, 47, pp.203- 227; H. Obinger, K. Petersen, P. Starke (a cura di), *Warfare and Welfare: Military Conflict and Welfare State Development in Western Countries*, Oxford, Oxford University Press, 2018; H. Obinger, C. Schmitt, *World war and welfare legislation in western countries*, in *Journal of European Social Policy*, 2020, vol.30, issue 3, pp. 261-274; H. Obinger, C. Schmitt, L. Seelkopf, *Mass Warfare and the Development of the Modern Welfare State: An Analysis of the Western World, 1914–1950*, in F. Nullmeier D. González de Reufels, H.Obinger (a cura di), *International Impacts on Social Policy. Short Histories in Global Perspectives*, Cham, Palgrave Macmillan, 2022, pp.21-34. Per quanto riguarda in particolare l'Italia cfr. anche I. Pavan, *War and the Welfare State: The Case of Italy, from WWI to Fascism* in *Historia Contemporánea*, n.61, 2019, «Welfare y mutualismo en la Europa contemporánea: Estudios sobre España e Italia», pp.835-872.

⁹Sulla fondazione dell'Organizzazione internazionale del lavoro cfr. A. Alcock, *History of the International Labour Organisation*, London, Macmillan, 1971; R. Tosstorff, *The International Trade-Union Movement and the Foundation of the International Labour Organisation* in *International Review of Social History*, L, 2005, n.3, pp.399-433; J. Van Daele, *Engineering social peace: networks, ideas, and the founding of the International Labour Organization*, in *International Review of Social History*, L, 2005, n.3, pp.435-466; G. Rodgers, E. Lee, L. Swepston e J. Van Daele (a cura di), *The International Labour Organization and the Quest for Social Justice 1919-2009*, Ithaca-Geneva, Cornell University Press- International Labour Office, 2009, pp.1-6; S. Kott, *From Transnational Reformist, cit.*; N. Soumaa, *Les origines de l'OIT (1890-1950): premières expérimentations d'un modèle d'«Europe sociale»*, in *La Revue de l'Ires*, 87, 2015, 4, pp.63-88; D. Maul, *The International, cit.*, ch.1, *Beginnings*, in particolare pp.33-54. Sul ruolo degli esponenti legati all'istituzione nella circolazione transnazionale di pratiche e saperi in materia di protezione sociale cfr. in particolare S. Kott, *Une «communauté épistémique» du social? Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres*, in *Genèses*, n.71, 2008/2, «Actions sociales transnationales», pp.26-46.

plessiva sull'effettiva fruizione nel contesto della prima guerra mondiale e dell'immediato dopoguerra, da parte dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, delle prestazioni sociali legate, nei vari ordinamenti, allo status lavorativo. L'ipotesi di ricerca alla base del capitolo è che la Grande guerra abbia rivestito un ruolo propulsore non solo, come già evidenziato dalla storiografia, nell'ambito delle politiche sociali all'interno dell'Italia ma anche nel campo della tutela dei connazionali al lavoro all'estero e dei loro familiari. In altri termini, l'idea sottoposta a verifica è che, dopo l'ingresso all'interno dell'agenda politica nel corso del quindicennio precedente, nel periodo del primo conflitto mondiale e dell'immediato dopoguerra la protezione sociale dei lavoratori migranti si sia compiutamente affermata come obiettivo connotante della politica estera nazionale, a livello bilaterale e multilaterale.

Sulla scorta dell'indicazione metodologica relativa alla necessità di intrecciare i piani nazionale, bilaterale e transnazionale di analisi¹⁰, il capitolo prende in considerazione il dibattito politico interno, i negoziati diplomatici intergovernativi, nonché i primi colloqui a livello multilaterale sul tema della protezione sociale dei lavoratori migranti per contribuire a colmare la lacuna che connota la letteratura finora disponibile. Nelle pagine che seguono, pertanto, sono individuati i principali attori e temi caratterizzanti la ricerca, non sempre coronata dal successo, di soluzioni volte a garantire ai cittadini italiani la fruizione delle prestazioni sociali che, nei paesi europei meta dei flussi, erano legate allo status lavorativo.

Nel far ciò il capitolo prende le mosse dallo scoppio della Grande guerra e si conclude con una sezione sul trattamento che, nelle due principali destinazioni dei flussi migratori italiani dell'epoca all'interno dell'Europa (Francia e Svizzera), fu riservato ai disoccupati italiani nel difficile tornante della crisi deflattiva mondiale del 1920-1921. All'interno della periodizzazione una cesura importante è individuata nel biennio 1919-1920, quando si raggiunse l'apice dei tentativi della diplomazia italiana di portare la protezione sociale dei lavoratori migranti sui tavoli diplomatici, come mostrato dai lavori della Conferenza di pace di Versailles, dai negoziati propedeutici alla sottoscrizione del Trattato di lavoro franco-italiano del 1919¹¹, dalla prima sessione della Conferenza internazionale del lavoro e dai colloqui, segnati dal fallimento, sull'asse Roma-Berna¹².

¹⁰C. Douki, D. Feldman, P.-A. Rosental, *Pour une histoire relationnelle*, cit.

¹¹Che hanno lasciato traccia più nei documenti archivistici italiani che in quelli francesi.

¹²Purtroppo ricostruiti solo parzialmente a causa delle carenze documentarie, tanto nell'Archivio storico diplomatico del Ministero degli affari esteri italiano, ove non risulta proprio documentazione, quanto presso l'Archivio federale svizzero.

La guerra come fattore di arretramento

Secondo alcune denunce, fin dai primi mesi del conflitto, quando ancora lo Stato italiano era assestato su posizioni neutraliste, i cittadini residenti nella penisola iniziarono a riscontrare problemi nella ricezione delle indennità di infortunio da parte degli istituti austro-ungarici debitori. La dichiarazione di guerra italiana all'Impero austro-ungarico nel maggio 1915 avrebbe portato alla definitiva sospensione della trasmissione oltre confine delle indennità:

É da notare anzitutto, che ritardi e sospensioni di pagamento ad operai italiani di rate di rendita dovute da Istituti d'Assicurazione austro-ungarici, per indennità liquidata in dipendenza d'infortuni sul lavoro avevano dato occasione a richieste e reclami d'interessati fin dall'ultimo trimestre del 1914: molti mesi prima cioè che avvenisse la sospensione effettiva e generale, in seguito alla dichiarazione di guerra fra l'Italia e l'Impero Austro-Ungarico¹³.

Lo stato di guerra pose quindi in discussione la possibilità per i lavoratori migranti e le loro famiglie di ricevere anche in Italia le indennità cui avevano diritto. Nei mesi successivi la situazione divenne ben nota. Ad esempio nell'ottobre 1915 anche il segretariato dell'Aiplt, l'Ufficio internazionale del lavoro, fu investito del problema, essendo il destinatario della missiva di un lavoratore italiano che lamentava la sospensione del pagamento dell'indennità di infortunio, di cui era divenuto titolare a causa di un infortunio patito in una miniera boema nel 1912¹⁴. Dal momento che si trattava dell'unica entrata su cui poteva contare e che, dopo aver contratto vari debiti, non poteva più ottenere prestiti per sopravvivere, il minatore friulano Pietro Z. decise di rivolgersi all'organismo sovranazionale per cercare un aiuto:

Il sottoscritto si rivolge a cotesto Ufficio perché si interessi del suo caso, e lo consigli e lo diriga. Lavorando a Bösig (Boemia) in una cava il giorno 8 gennaio 1912 un disgraziato accidente lo ha privato completamente della vista. La Direzione dell'Unfall-Versicherungs- Arbeits

¹³*Rassegna di Assicurazioni e Previdenza Sociale*, IV, 1917, n.6, pp.1084-1085. Trattandosi di indennità derivanti da infortuni sul lavoro i reclami erano diretti alla Cassa nazionale infortuni. Il 18 marzo 1915 la Direzione generale dell'ente diramò a tutte le sue Sedi Compartimentali la seguente circolare: «Mi pregio portare a conoscenza della S.V. che l'On. Comitato Esecutivo, nell'intento di agevolare nel miglior modo che risulterà opportuno la riscossione di rendite e la definizione di pratiche relative ad infortuni sul lavoro sofferti dai nostri connazionali residenti all'estero ed ora rimpatriati, ha deliberato di far assumere dal nostro Istituto la cura di provvedere a tale intento, facilitando così il compito del Commissariato Generale dell'Emigrazione col quale sono state iniziate opportune intese.»

¹⁴S. Bauer, *International*, cit., p. 35.

di Praga nel mese di Dicembre dello stesso anno 1912 gli ha liquidato una rendita di Korone [sic] austriache 112-50/00 mensili - sussidio che è stato regolarmente ricevuto dal sottoscritto fino a Marzo del corrente anno 1915. Da quel tempo il sottoscritto privato di quel sussidio che per lui era l'unico mezzo di sussistenza a [sic] fatto presso le Autorità locali delle pratiche che non anno [sic] avuto alcun successo, e nel frattempo à [sic] dovuto fare alcuni debiti per vivere lui la propria moglie e due bambini. Essendogli ora impossibile trovare denaro a prestito perché nella sua condizione nessuno può fare affidamento si trova nella più grande strettezza - accresciuta dal rincaro continuo delli [sic] generi di prima necessità. Spera il sottoscritto che cotesto Ufficio prenda in considerazione il suesposto e provveda il più sollecitamente possibile¹⁵.

Le carte d'archivio mostrano i tentativi dei vertici dell'Ufficio internazionale del lavoro di rispondere alle aspettative del minatore italiano. Fino a quel momento sul terreno pratico l'organismo era riuscito a promuovere solo la sottoscrizione, nel 1906, di convenzioni per l'interdizione dell'uso del fosforo bianco nelle industrie e del lavoro notturno femminile negli opifici. Svolgere un'opera di mediazione presso i governi per migliorare la sorte dei beneficiari di indennità di infortunio che, a causa della guerra, rischiavano di perdere la loro fonte di sostentamento rappresentava, quindi, anche un modo per rilanciare l'azione dell'Ufficio, in un campo - quello della protezione sociale dei lavoratori stranieri - che fin dall'inizio della sua attività era stato oggetto di attenzione e studi.

Già nelle sue prime fasi il conflitto aveva reso evidente il fallimento dei precedenti tentativi di limitare l'applicazione arbitraria e incontrollata del principio di sovranità nazionale: a farne le spese furono soprattutto i cosiddetti *enemy aliens*¹⁶, ossia persone che si trovavano a risiedere in paesi in guerra con il loro Stato di origine. Come è stato ricostruito in sede storiografica, oltre a costituire il bersaglio di azioni xenofobe e campagne di boicottaggio, questa categoria fu colpita con provvedimenti particolarmente vessatori dalle autorità dei paesi belligeranti, che presero di mira soprattutto l'esercizio dei diritti civili, dalla libertà di movimento alla proprietà. Per tutelare gli interessi delle varie nazionalità coinvolte, le rappresentanze diplomatiche degli Stati neutrali entrarono in campo ponendosi come mediatrici.

Proprio al governo di uno dei paesi che non aveva scelto la strada dell'intervento, quello statunitense, si rivolse il segretario generale dell'Ufficio

¹⁵Ginevra, ABIT, Aiplt, 106 (231), lettera di Pietro Z. a «Ufficio Internazionale del Lavoro in Berna» [in realtà la sede dell'istituzione era a Basilea], datata Pinzano Al Tagliamento, lì 12 ottobre 1915.

¹⁶D.L. Caglioti, *War and Citizenship, cit.*, pp.107-108.

di Basilea Bauer. Nel novembre 1915, infatti, scrisse al Commissioner of Labor Statistics Royal Meeker¹⁷ (alto funzionario del Dipartimento del lavoro), perorando l'intervento dell'amministrazione Wilson affinché i beneficiari di indennità di infortunio non la perdessero a causa dello stato di guerra:

I still entertain a certain hope that through the United States a kind of Red Cross action could be initiate in favour of the grands blessés of industry during war. What I mean is that workmen who have in the period before war increased the economic values of another country and have totally lost the earning capacity in consequence of an accident should not suffer from a war, whose cruelties are sufficient enough¹⁸.

Il leader sindacale emigrato negli Stati Uniti dalla Scozia William Bau-chop Wilson, primo esponente politico a rivestire la carica di segretario del Lavoro, sottopose la questione al Dipartimento di Stato, che non mancò di istruire l'ambasciatore a Vienna affinché perorasse gli interessi del minatore italiano presso il Ministero degli affari esteri a Vienna¹⁹. Nel frattempo, il tesoriere dell'Ufficio internazionale del lavoro, Feigenwinter, si rivolse anche alla Santa Sede, scrivendo al conte Edoardo Soderini²⁰, che negli anni passati aveva svolto la funzione di canale di comunicazione tra Basilea e il Vaticano. In maniera non dissimile da Bauer, Feigenwinter sollecitava un intervento a favore degli infortunati (e delle loro famiglie) che non ricevevano più l'indennità a causa della guerra, nella speranza non solo di risolvere il caso personale

¹⁷Royal Meeker (1873-1953), economista, dopo aver condiviso con Woodrow Wilson l'impegno accademico presso l'Università di Princeton e quello politico come esponente del movimento progressista, fu chiamato dallo stesso Wilson a far parte dell'esecutivo federale in qualità di Commissioner del Bureau of Labor Statistics. In questa veste, che mantenne fino a pochi mesi prima della fine del secondo mandato di Wilson, si occupò della redazione di studi economici. Già membro della sezione statunitense dell'Aiplt, dal 1920 al 1923 fu capo della divisione scientifica del Bureau international du travail, a Ginevra. Successivamente avrebbe rivestito cariche politiche e funzioni accademiche negli Stati Uniti. Nel corso della sua carriera si distinse per il sostegno a un ruolo più attivo dello Stato in campo economico, supportando il varo di una serie di riforme nell'ambito del collocamento, dell'istruzione, dei livelli salari e della previdenza sociale.

¹⁸Ginevra, ABIT, Aiplt, 106 (231), lettera del segretario generale Bauer a Royal Meeker (Bureau of Labor Statistics United States Department of Labor), 11.11.1915.

¹⁹*Ivi*, lettera di W.B. Wilson (Secretary, Department of Labor) al Secretary of State, 1.12.1915; lettera di Frank L. Polk (Consuler - Department of State) al Secretary of Labour, 11.12.1915.

²⁰Edoardo Soderini (1853-1934), aristocratico romano, partecipò all'Opera dei Congressi e nel 1902 fu nominato dal cardinale segretario di Stato Mariano Rampolla rappresentante della Santa Sede presso l'Aiplt. Negli anni successivi avrebbe rivestito le funzioni di deputato (eletto nel 1913) e senatore (nominato nel 1923).

del minatore italiano ma anche e soprattutto di trovare un accordo che evitasse a tutti coloro già colpiti da un infortunio di soffrire nuove avversità a causa della guerra:

Ces derniers n'ont pas combattu contre le pays ennemi. Ils ont au contraire augmenté sa richesse et ont succombé dans cette tâche. Est-il bien nécessaire d'ajouter aux horreurs de la guerre la misère des invalides au travail? [...] Et le cas de l'ouvrier italien qui s'est adressé à nous ne pourrait-il pas être généralisé et les traités conclus sur la base de l'égalité de traitement de l'étranger et de l'indigène en matière d'accident être maintenus au moins pour les ouvriers complètement invalides? [...] Ce que nous désirons est donc une notion humanitaire visant le maintien de la réciprocité en cas d'accidents pour les grands blessés de l'industrie entre États belligérants²¹.

Le due lettere erano caratterizzate da due elementi in particolare. Da un lato, in esse compariva un lessico che rimandava alla dimensione caritatevole, come se le indennità di infortunio non fossero frutto di un rapporto assicurativo e quindi un diritto dei beneficiari. In parte questa scelta era dettata dalla volontà di rifarsi a un modello già esistente, come quello dell'assistenza garantita dalla Croce Rossa. In parte un peso era giocato dal peso che la componente cattolico-sociale aveva all'interno dell'Aiplt: come visto, in occasione dei dibattiti degli anni precedenti non erano mancate prese di posizione, fra i membri della rete transnazionale di riformatori sociali, che si rifacevano alla sfera della morale per dare fondamento alla titolarità, da parte dei lavoratori stranieri, degli stessi diritti assicurativi dei nazionali.

Dall'altro lato, tuttavia, seppur in maniera implicita, nelle lettere si affacciava un altro tipo di argomentazione, di carattere economico. La partecipazione dei lavoratori stranieri alla formazione della ricchezza nel luogo in cui prestavano la loro opera era la ragione per la quale non era opportuno negare a loro, e per estensione ai loro familiari, l'opportunità di ricevere l'indennità di infortunio. Il lavoro, e non la cittadinanza né la residenza, si affacciava quindi, seppur timidamente, come unico fondamento delle prestazioni sociali.

Nonostante l'attivismo diplomatico, che portò i vertici dell'Ufficio di Basilea a interloquire anche con le autorità italiane e austriache²², nessun accordo

²¹Ginevra, ABIT, Aiplt, 106(231), lettera di Feigenwinter a Soderini, Basilea, 11.11.1915.

²²Ad esempio perorando l'istituzione di un sistema provvisorio di pagamento delle indennità (anticipi da parte della Cassa di previdenza italiana e rimborsi da parte degli istituti austriaci per il tramite di una banca svizzera) e la rimozione delle clausole normative più controverse (come quella del d.luog. 24 giugno 1915, n.902 che toglieva la possibilità agli *enemy aliens* in Italia di far valere i propri diritti in sede giudiziaria, adottata dalle autorità austro-ungariche come ragione della contrarietà a proseguire i pagamenti delle indennità).

fu raggiunto e a Pietro Z., il minatore italiano che aveva riposto le sue speranze nell'organismo sovranazionale, fu indicato di rivolgersi alle autorità del suo paese.

La questione che lo interessava, d'altra parte, era pienamente entrata nel dibattito politico italiano e il governo era chiamato ad agire. Ad esempio nel dicembre 1915 il deputato cattolico interventista Marco Ciriani²³ usò la tribuna parlamentare per sottolineare l'urgenza di un intervento. Eletto in un collegio del Friuli, il deputato cercava di tutelare gli interessi della sua *constituency*: l'area friulana era infatti, insieme a quella veneta, la principale zona di provenienza dei lavoratori italiani espatriati per lavoro negli Imperi Centrali. Nella sua interrogazione al governo, Ciriani fece riferimento allo stato di malessere presente nel suo collegio elettorale a causa della sospensione, a suo dire non solo da parte degli istituti assicuratori austro-ungarici ma anche da parte di molti di quelli tedeschi, del versamento delle rendite di infortunio. Questa situazione, seguendo la sua argomentazione, doveva essere sanata dall'intervento dello Stato:

Sono continue le recriminazioni, sono continue le lagnanze, continui i richiami di molte e molte famiglie, le quali si trovano oggi senza questo aiuto che costituiva il vero modo della loro esistenza. Io ho presentato un'interrogazione al Governo, ma mi si è risposto che l'interrogazione in proposito passerà al Ministero competente, mentre io sostenevo e sostengo che è appunto il Governo quello che deve integrare quelle deficienze che sono state originate dalla conflagrazione europea. Pensi il Governo che se dalla Germania ancora qualche pensione arriva, nessuna più ne arriva dall'Austria, e che vi è gente la quale patisce la fame. Molti telegrammi, anche questa mattina, da privati e da enti pubblici, come l'Ufficio provinciale del lavoro di Udine, mi sono arrivati, da molte parti della mia provincia. Lamentano questo stato di cose e invocano pronta soluzione. Io penso che il Governo può benissimo sostituirsi a quei titoli che verso lo Stato con il quale siamo in guerra avevano i nostri operai. Provveda dunque il Governo con sollecitudine,

²³Marco Ciriani (1878-1944), avvocato, si avvicinò presto ai circoli di Azione cattolica e si impegnò a livello locale nell'ambito della tutela del lavoro e dell'emigrazione. Già consigliere comunale e sindaco di Spilimbergo (località in provincia di Pordenone), nel 1913 si presentò alle elezioni per il Parlamento con un programma che prevedeva, fra i vari punti, la statalizzazione delle scuole elementari, l'introduzione delle assicurazioni sociali obbligatorie e la tutela dell'emigrazione. Eletto deputato per il mandamento di Spilimbergo, nel 1915 aderì alla posizione interventista della Lega democratica cristiana, tanto che si arruolò volontario. All'indomani della fine della guerra sarebbe stato rieletto deputato sia nel 1919 sia nel 1921, opponendosi in Aula al fascismo. Per maggiori dettagli biografici cfr. T. Sguazzero, *Ciriani Marco* (<http://www.dizionariobiograficodefriulani.it/ciriani-marco/>).

almeno e subito per quelli operai che risultano poveri, che stentano la vita, che languono con figli chiedenti invano il pane!²⁴

Una risposta da parte del governo sarebbe arrivata solo alcuni mesi dopo, nell'aprile 1916, quando emanò un provvedimento²⁵ che, oltre a erogare una sovvenzione di 150.000 lire ai vari enti che corrispondevano ai propri soci un sussidio in caso di disoccupazione²⁶, istituì un fondo di 500.000 lire per corrispondere «sussidi» ai connazionali che non percepivano più l'indennità loro riconosciuta in seguito ad infortunio sul lavoro²⁷. Si trattava, in altri termini, di tutti quei cittadini che, come vittime in prima persona o come superstiti, dovevano ricevere somme dagli istituti assicurativi austro-ungarici ma che, per lo stato di guerra fra i paesi, ne erano privati. Lo stanziamento andava incontro alle richieste e alle sollecitazioni di cui si fecero interpreti alcuni parlamentari come Cabrini che, intervenendo alla Camera nel mese di marzo, aveva invitato l'esecutivo, «anche per una considerazione di dignità patriottica», a tutelare gli operai «che hanno fatto il loro dovere sui campi del lavoro», non lasciando che fossero «confusi con gli affamati a carico della carità o della beneficenza»²⁸.

L'erogazione dei sussidi sarebbe iniziata qualche mese più tardi, a luglio: in poco più di due mesi la Cnp, l'organo chiamato a versare le somme²⁹, aveva raccolto più di 500 istanze per l'ottenimento del sussidio³⁰. I numeri sarebbero ben presto aumentati, sia a causa dell'afflusso di nuove istanze sia per il varo di un nuovo decreto, datato 20 agosto 1916, che inserì nella platea

²⁴Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XXIV Legislatura - Sessione 1913-1916 (01/12/1915-11/3/1916), Volume VIII, I Sessione dal 01/12/1915 al 11/3/1916, Roma, Tipografia Camera dei Deputati, 1916, tornata del 9 dicembre 1915, p. 8417.

²⁵D. luog. 6 aprile 1916, n.425.

²⁶Si trattava di un passo importante nel processo di progressiva acquisizione della consapevolezza della necessità di un intervento pubblico nel campo della tutela di chi aveva perso il lavoro, che sarebbe culminato nel 1919 con l'introduzione di una vero e proprio schema assicurativo nazionale per la tutela di chi perdeva il lavoro. Sulla genesi di questa assicurazione sociale cfr. G. Francisci, *L'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria in Italia. Dalla Grande guerra alla Carta del lavoro (1915-1927)*, in *Studi Storici*, LIX, 2018, n.2, pp.367-401.

²⁷Art. 1 comma c) d. luog. n.425/1916.

²⁸Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XXIV Legislatura - Sessione 1913-1916 (13/03/1916-16/04/1916), Volume IX, I Sessione dal 13/03/1916-16/04/1916, Roma, Tipografia Camera dei Deputati, 1916, tornata del 21 marzo 1916, p.9715.

²⁹D.m. 30 aprile 1916.

³⁰*Per il pagamento delle pensioni d'infortuni agli italiani degli Imperi centrali*, in *Avanti!*, XXII, n.205, 25 luglio 1916, p.4. Per un terzo delle domande appariva comunque necessario un ulteriore esame, permanendo dubbi e lacune nell'istruttoria.

degli aventi diritto al sussidio anche i «connazionali cui sia stato sospeso il pagamento di rendite o di pensioni loro dovute da Istituti stranieri per le assicurazioni sociali appartenenti a Paesi alleati di Stati nemici»³¹.

De facto, anche se implicito, il riferimento era all'Impero tedesco, che solo da lì a pochi giorni sarebbe divenuto ufficialmente uno Stato nemico (la dichiarazione di guerra del Regno d'Italia all'ex alleato è datata 27 agosto 1916). Dopo la breve interruzione della collaborazione fra Deutsche Bank e Banco di Napoli all'indomani del 24 maggio 1915³², nell'estate 1916 in Germania fu infatti deliberata la sospensione del trasferimento in Italia delle indennità di infortunio dovute da istituti assicurativi tedeschi agli infortunati italiani o ai loro superstiti, in contrasto con la prassi fino a quel momento seguita. Per valutare le domande di questi concittadini, che si aggiungevano a quelle degli italiani che avevano lavorato e si erano infortunati in territorio austro-ungarico o dei loro congiunti, fu istituita una commissione che, presieduta dal commissario generale dell'emigrazione o da un suo delegato, avrebbe visto avrebbe visto la partecipazione anche di un delegato del Ministero dell'industria, del commercio e del lavoro e del direttore della Cnp o di un suo sostituto³³.

Come mostra il caso della sospensione del pagamento oltre confine delle indennità di infortunio da parte degli enti assicurativi austro-ungarici e tedeschi, la Grande guerra mise in luce la fragilità dei diritti sociali dei lavoratori migranti, appesi di fatto al loro status giuridico, ossia alla loro cittadinanza.

³¹D. luog. 20 agosto 1916, n.1079. Il regolamento attuativo sarebbe stato emanato solo con il d.m. 25 novembre 1916.

³²«Quanto alla Germania, è noto che, in seguito alla nostra dichiarazione di guerra all'Austria, molti Istituti assicuratori tedeschi sospesero il pagamento delle rendite d'infortunio dovute a persone residenti in Italia; e ciò specialmente a causa dell'incertezza che regnò, nei primi momenti, su la consistenza dei rapporti privati tra cittadini o enti dell'Italia e della Germania. Il Governo non mancò di occuparsi della questione con ogni premura, ed anche mercé l'appoggio efficace della Legazione svizzera, quale tutrice degli interessi italiani in Germania, si poterono conseguire risultati soddisfacenti: perché a cominciare dai primi di agosto, la «Deutsche Bank» ha ripreso le rimesse al Banco di Napoli delle rendite pagabili in Italia dagli Istituti assicuratori della Germania e del Lussemburgo. Attualmente, il servizio di pagamento di tali rendite, per il tramite di detti istituti bancari, funziona regolarmente. Per qualche isolato reclamo di ritardo, si provvede a chiarire la sussistenza del credito e a sollecitare il pagamento». Cfr. Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XXIV Legislatura -Sessione 1913-1916 (01/12/1915-11/3/1916), Volume VIII, I Sessione dal 01/12/1915 al 11/3/1916, Roma, Tipografia Camera dei Deputati, 1916, tornata dell'11 dicembre 1915, p. 8570 (risposta del governo, per tramite del sottosegretario all'Agricoltura, Industria e Commercio Vittorio Cottafavi, all'interrogazione di Ciriani).

³³Negli inventari del fondo archivistico del Cge non vi è traccia della commissione, che aveva sede presso l'organo retto in quel momento dal conte Giovanni Gallina.

Già prima del formale ingresso nel conflitto le autorità italiane erano ben conscie del peso che la cittadinanza avrebbe avuto durante la guerra. Un'attestazione fu fornita dalla negoziazione e dalla stipula nel maggio 1915, prima ancora dell'ingresso in guerra, dell'accordo von Jagow³⁴-Bollati³⁵. Il patto era volto a tutelare i cittadini dei due paesi e, su richiesta della parte italiana, vide anche la presenza di una clausola sulle assicurazioni sociali³⁶. Un'altra attestazione fu fornita dall'istituzione, nello stesso mese di maggio 1915, ad opera del Cge, dell'ufficio di corrispondenza presso la Legazione d'Italia a Berna che, sotto la guida di Alberto Franz Labriola, avrebbe dovuto tutelare gli interessi dei cittadini italiani maturati nei due Imperi centrali³⁷.

L'ingresso in guerra confermò la valutazione visto che il possesso della cittadinanza italiana, nel contesto della rottura delle relazioni diplomatiche per

³⁴Gottlieb von Jagow (1863-1935), entrato nei ranghi della diplomazia tedesca nel 1895, aveva una particolare conoscenza del contesto italiano, avendo prestato servizio in più occasioni nel Regno (prima del 1906 come consigliere d'ambasciata e dal 1909 al 1913 come ambasciatore). Divenuto ministro degli Affari Esteri nel 1913, mantenne la sua carica fino al novembre 1916. Fu lui a proporre la prima bozza di accordo all'ambasciatore italiano a Berlino. Cfr. *I documenti diplomatici italiani, Quinta serie: 1914-1918*, vol. III (3 marzo - 24 maggio 1915), Roma, Istituto Poligrafico e zecca dello Stato, 1985, n. 661 - *L'Ambasciatore a Berlino, Bollati, al ministro degli Esteri Sonnino (I)*, T. GAB. R.SP. 449/129. Berlino, 11 maggio 1915, ore 21,50(per ore 3,45 del 12).

³⁵Riccardo Bollati (1858-1939), dopo gli studi giuridici, intraprese la carriera diplomatica, ricoprendo incarichi a Parigi, Bucarest, Lisbona, Costantinopoli, Belgrado, Budapest e Atene. Specialista dell'area dei Balcani, fu chiamato a rivestire la funzione di segretario generale del Ministero degli Affari Esteri (1907-1912) e quindi di ambasciatore a Berlino (1912-1915). Sostenitore della Triplice Alleanza, pur non acriticamente, Bollati improntò la sua azione diplomatica al consolidamento delle relazioni italo-tedesche, schierandosi contro quelle iniziative, come i dialoghi mediterranei italo-francesi, che rischiavano di minacciarle. In virtù della sua posizione pro-Triplice Alleanza, mantenuta anche all'indomani dello scoppio del conflitto, fu tenuto all'oscuro delle iniziative diplomatiche condotte nei confronti dei membri della Triplice Intesa. Per maggiori dettagli biografici cfr. A. Monticone, *Bollati Riccardo* in *Dizionario biografico degli italiani*, vol.11, 1969, *ad vocem*.

³⁶«Les ressortissants de chacun des deux États continueront à jouir des avantages que les lois en vigueur dans l'autre pays leur confèrent, en matière d'assurance sociale, et aucune entrave ne pourra être apportée à la jouissance des droits relatifs». Cfr. *I documenti diplomatici, cit.*, n. 724 - *Il ministro degli Esteri, Sonnino all'ambasciatore a Berlino, Bollati*, T. GAB. R. SP. 415, Roma, 19 maggio 1915, ore 16.

³⁷*L'istituzione a Berna dell'Ufficio di corrispondenza del R. Commissariato della emigrazione.* in *L'emigrazione italiana dal 1910 al 1923 cit.*, vol.1, pp. 691-701. Il compito dell'organo era quello di tutelare gli interessi degli italiani titolari di indennità a carico di istituti assicurativi austro-ungarici e tedeschi, nonché di curare le operazioni di recupero di beni e di trasmissione dei risparmi alle famiglie. Oltre a tutelare gli interessi dei cittadini italiani rimasti nei due Imperi centrali, si poneva anche il problema di salvaguardare quei diritti che, tramite accordi formali o prassi burocratica, prima della guerra erano riconosciuti tanto all'interessato, in caso di ritorno in patria, quanto ai suoi familiari, qualora non avessero seguito il congiunto espatriato.

via dello stato di belligeranza, rappresentò la condizione alla base dell'esclusione dei lavoratori e dei superstiti, titolari di prestazioni assicurative, dalla possibilità di fruire effettivamente di questi trattamenti economici anche in patria.

Come si è visto, la soluzione trovata per tamponare l'emergenza derivante dalla mancata corresponsione delle indennità, su cui centinaia di famiglie contavano per sopravvivere, fu l'istituzione di un sistema di sussidi finanziato dal governo nazionale. A fronte dei progressi realizzati durante gli anni precedenti, la guerra sembrava affermare la crisi di un modello di collaborazione internazionale, nel quale accordi bilaterali e prassi unilaterali rendevano possibile fruire le prestazioni di cui si era ottenuta la titolarità anche non risiedendo nel luogo a prescindere da requisiti di cittadinanza e residenza.

Nel caso delle indennità dovute da istituti assicurativi austro-ungarici non c'era una formale convenzione che regolasse il trasferimento delle somme in Italia, ad eccezione di quella italo-ungherese del 1909, ma si trattava essenzialmente di una prassi consolidata: il conflitto portò indietro le lancette e impedì di concludere, nonostante i tentativi di mediazione da parte di attori esterni, anche un semplice accordo provvisorio.

Nel caso delle indennità dovute da istituti assicurativi tedeschi, invece, lo stato di guerra portò a tradire la lettera e lo spirito di un vero e proprio trattato formale, la Convenzione sulle assicurazioni operaie del 1912.

Chi si era infortunato o aveva perso un congiunto nelle fabbriche o nelle miniere dei due Imperi centrali ebbe modo di ricevere un sostegno - seppur parziale, visto che la cifra stanziata dall'esecutivo servì solo a erogare anticipi limitati e non pari all'intera somma riconosciuta come indennità - grazie esclusivamente alle scelte politiche del governo del proprio paese: la Grande guerra rischiava così di far affermare l'idea che la «diplomazia sociale», da poco entrata come opzione nello strumentario delle relazioni interstatuali, fosse già tramontata.

La guerra come catalizzatore

Oltre a costituire un arretramento e un ostacolo, la Grande guerra poteva costituire tuttavia anche uno stimolo nel percorso della «diplomazia sociale». Infatti, più o meno negli stessi giorni in cui il suo collega Ciriani evidenziava le gravi difficoltà che alcune famiglie italiane stavano vivendo per l'insufficiente garanzia a livello internazionale dei loro diritti sociali, Luzzatti prese la parola in Parlamento per sottolineare come l'alleanza da poco stretta con la Triplice intesa, e più in particolare con la vicina Repubblica francese, potesse costituire un presupposto per lo sviluppo della «diplomazia sociale». A

suo avviso infatti la contingente alleanza delle armi doveva tradursi in una prospettiva alleanza degli interessi. Proprio l'occasione bellica appariva agli occhi dell'uomo politico veneziano il momento migliore per compiere questo passaggio che, attraverso l'aggiornamento e l'ampliamento degli accordi già sottoscritti dalle autorità dei due Stati, avrebbe condotto alla realizzazione degli ideali della Rivoluzione francese. Queste erano le parole pronunciate nel corso dell'intervento in Aula:

Quale momento migliore per compiere quest'opera, mentre, diradati tutti i pregiudizi e gli equivoci che da tanti anni li dividevano, i popoli che combattono insieme si sono riconciliati, non solo si sentono alleati, ma hanno rinnovato l'antico affetto del mondo latino e l'accordo del mondo latino con l'anglo-sassone! Ora è certo, per modo di esempio, che, finita questa guerra, i nostri emigranti non andranno più nell'Austria-Ungheria. (*Commenti*). Mi pare che difficilmente andranno in Germania, ma affluiranno in Francia. E allora perché la Francia non modificherebbe subito il trattato di lavoro che abbiamo concluso nel 1904 e non affermerebbe il principio che il lavorante italiano in Francia deve avere gli stessi diritti civili del lavorante francese? Agli uomini che ora governano in Francia, ai suoi parlamentari illustri, ai suoi statisti eletti dobbiamo raccomandare questi principi, che sono i veri e scaturiscono dalla rivoluzione francese³⁸.

La prospettiva dell'aggiunta di un nuovo capitolo nella storia delle relazioni bilaterali italo-francesi in materia di migrazione e protezione sociale era già stata caldeggiata da Luzzatti poco tempo prima, nel corso della riunione a Villa d'Este, presso la località di Cernobbio, dei comitati *France-Italie* e *Italia-Francia*³⁹. Queste due realtà associative erano sorte dall'iniziativa di singoli esponenti politici interessati ad avviare un'opera di cooperazione franco-italiana e vedevano la partecipazione, in particolare, di eminenti parlamentari e uomini di governo⁴⁰.

³⁸Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XXIV Legislatura - Sessione 1913- 1916 (01/12/1915 - 11/03/1916), Volume (VIII) I Sessione dal 01/12/1915 al 11/03/1916, tornata del 4 dicembre 1915, Roma, Tipografia Camera dei Deputati 1916, p.8119.

³⁹Le argomentazioni della memoria presentata in quell'occasione furono ribadite in un articolo apparso, pochi mesi dopo, su un'importante pubblicazione periodica. Cfr. L. Luzzatti, *Nota sul trattato di lavoro tra l'Italia e la Francia*, in *Nuova Antologia di lettere, scienze ed arti*, 1916, vol. CLXXXI (della raccolta CCLXV), serie VI, 16 gennaio 1916, pp.169-179.

⁴⁰Per quanto riguardava la Francia, tra gli altri, erano membri Louis Barthou, Édouard Herriot, Adolphe Landry, Ernest Lairolle e Stephen Pichon; per l'Italia Arnaldo Agnelli, Luigi Bodio, Luigi Della Torre, Maggiorino Ferraris, Luigi Luzzatti, Angelo Salmoiraghi.

Uno di loro, Ernest Lairolle⁴¹, indicò lo stesso orizzonte prospettato da Luzzatti proprio il giorno successivo all'intervento in Aula del parlamentare italiano. In particolare l'uomo politico nizzardo, esponente di spicco del movimento mutualista, sosteneva che un operaio straniero rappresentasse, per il paese ove lavorava, un vero capitale, producendo, consumando e, quindi, contribuendo alla ricchezza della nazione. Pertanto, lo Stato in cui prestava la sua opera lavorativa era tenuto a fornire ospitalità e assistenza, tanto più in previsione della necessità postbellica di manodopera a fronte delle perdite subite. Non era ipotizzabile di continuare a negare ai cittadini espatriati dei paesi alleati, che stavano condividendo lo sforzo bellico, la piena fruizione delle prestazioni assicurative francesi: «il appartient à la France [...] de penser dès maintenant, au sort de tous ces travailleurs, qui versent sans compter leur sang pour la cause de l'humanité et de la justice, et [...] d'ouvrir largement [...] le compte de la solidarité sociale»⁴².

L'idea di concludere nuovi trattati trovò espressione, pochi giorni dopo la pubblicazione dell'articolo di Lairolle, anche nella promulgazione, da parte del presidente della Repubblica Raymond Poincaré, del decreto istitutivo di un comitato consultivo riguardo alle convenzioni internazionali in materia di assistenza e previdenza sociale⁴³. Nel preambolo il decreto faceva riferimento agli articoli delle leggi che prevedevano esplicitamente la possibilità di stringere accordi bilaterali di reciprocità. L'organo⁴⁴ venne posto alle dipendenze

Purtroppo i due comitati non hanno lasciato molte tracce della loro attività. Da quello che è possibile ricostruire, tuttavia, si può evidenziare che in occasione del convegno di Cernobbio fu nominato un comitato internazionale per l'organizzazione della successiva conferenza, in programma a Parigi per il 1916, composto da personalità di entrambi i comitati (per la composizione cfr. Gazzetta Ufficiale 21 settembre 1915, n.233, p.5483). Sulle difficoltà incontrate nella preparazione dei lavori del comitato internazionale cfr. L. Luzzatti, *Memorie*, vol.3 - 1901-1927, a cura di E. De Carli, F. De Carli, A. De Stefani, Milano, Istituto centrale delle banche popolari italiane, 1966, pp.530-531.

⁴¹Ernest Lairolle (1851-1926), avvocato, intraprese la carriera politica negli anni Ottanta del XIX secolo, diventando membro del consiglio generale di Mentone e poi, negli anni Novanta, di quello di Nizza. Presidente della Fédération des sociétés mutuels delle Alpes Maritimes (1900-1926), fu tra i fondatori della Fédération nationale de la Mutualité Française (1902) e della Fédération internationale de la mutualité (1906). Esponente del *milieu* mutualista e figura centrale nella vita politica nizzarda, Lairolle fu eletto deputato della circoscrizione Alpes Maritimes nel 1910, conservando il suo seggio fino al 1919. Aderente al gruppo dei Repubblicani progressisti e a quello della Gauche démocratique, presiedette il *Group de la Mutualité*.

⁴²E. Lairolle, *Les lois d'assistance et de prévoyance des nations alliées* in *Le Matin*, 5 dicembre 1915, riprodotto in *Congrès des Comités Italia-Francia et France Italie à Paris, 28-31 mai 1916, Rapport sur l'Extension mutuelle aux nationaux Italiens et Français des Lois d'Assistance et de Prévoyance régissant les deux Pays*, s.e., 1916, *Annexes*, p. 22.

⁴³Decreto 28 dicembre 1915 (J.O. 7 gennaio 1916).

⁴⁴La guida fu assegnata a Georges Paulet, primo responsabile della Direzione dell'assi-

del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, dicastero retto in quel frangente da Albert Métin, esponente socialista che si era già occupato delle questioni relative agli accordi internazionali sulla previdenza sociale, sia come capo di gabinetto del primo ministro del Lavoro e della previdenza sociale René Viviani sia come autore di un importante trattato sull'argomento⁴⁵.

L'istituzione del comitato era solo una delle innovazioni istituzionali del periodo, che erano espressione di un più ampio processo in atto volto ad affermare il maggior interventismo, da parte delle autorità pubbliche, nell'ambito della gestione del mercato del lavoro⁴⁶. Lo scoppio del conflitto aumentò le necessità produttive e, causando l'arruolamento nell'esercito di molti lavoratori francesi e il ritorno in patria di molti lavoratori stranieri, finì per acuire la cronica carenza di manodopera che affliggeva il sistema economico francese. Centralizzare le operazioni di reclutamento e collocamento rispondeva all'esigenza di impiegare al meglio le forze disponibili per far fronte allo sforzo produttivo necessario per vincere la guerra.

Per quanto riguarda il mondo delle campagne, il Ministero dell'agricoltura decise nel 1915 di aprire alcuni bureaux d'immigration alla frontiera italiana, spagnola e svizzera e, tramite un'apposita agenzia ad esso collegata

curazione e della previdenza sociale presso il dicastero del Lavoro, nonché autore di opere e rapporti in merito all'applicazione in Francia delle assicurazioni sociali. La composizione del comitato era completata dal vicepresidente Louis Renault, giurista specializzato nel campo del diritto internazionale, e dai responsabili di vari servizi dell'esecutivo francese, fra i quali il direttore degli affari amministrativi e tecnici presso il Ministero degli affari esteri. Non risulta la presenza di documentazione prodotta da questo organo consultivo.

⁴⁵A. Métin, *Les traités ouvriers: accords internationaux de prévoyance et de travail – textes officiels, commentaire et historique*, Paris, Colin, 1908. Lairolle lo indicò come ispiratore dell'istituzione del comitato, attribuendogli l'adesione all'idea di formulare nuovi trattati di lavoro. Cfr. E. Lairolle, *Un problème social – Une entente est nécessaire entre les Alliés sur les questions d'assistance et de prévoyance* in *Le Matin*, 14 gennaio 1916, riprodotto in *Congrès des Comités, cit.*, Annexes, pp.25-27.

⁴⁶Sul terreno istituzionale questo processo trovò espressione nella creazione dell'Office central de placement des chômeurs et des réfugiés (ottobre 1914), a cui fu demandato il compito di incanalare tutti i lavoratori, francesi o stranieri, privi di occupazione nei posti di lavoro disponibili, dell'Office central de la main d'oeuvre agricole (marzo 1915), incaricato di occuparsi specificamente della ricerca e della canalizzazione di forza lavoro per i campi (la specificità del mercato del lavoro agricolo rispetto a quello industriale fu rivendicata per tutta la durata del conflitto) e della Commission interministérielle de la main-d'oeuvre (Cimo), caratterizzata dalla composizione tripartita (Stato-datori di lavoro-sindacati), al pari degli uffici dipartimentali di collocamento, e collegata al Ministero del lavoro. Sull'importanza catalizzatrice della Grande guerra, e più in particolare delle tendenze centralizzatrici ad essa connesse, nel processo di progressiva affermazione del protagonismo del Ministero, istituito nel 1906, nell'ambito della gestione del mercato del lavoro cfr. V. Viet, *La politique de la main-d'oeuvre: un domaine d'action atypique du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale (1914-1950)?*, in A. Chatriot, O. Join-Lambert, V. Viet (a cura di), *Les politiques du Travail, cit.*, pp.181-202.

- il Service de la main d'oeuvre agricole (Smoa) - cercò di reclutare e ripartire nei vari luoghi dove ve ne era bisogno la forza lavoro non autoctona. Per quanto riguarda il settore industriale, invece, il compito di garantire alle fabbriche coinvolte nello sforzo bellico la manodopera necessaria fu affidato al Sottosegretariato alle armi e alle munizioni, costituito nel maggio 1915 e affidato al socialista Albert Thomas⁴⁷.

L'organo si distinse per il perseguimento della cosiddetta strategia della diluizione⁴⁸, ossia la sostituzione dei lavoratori specializzati con manodopera non qualificata, resa possibile dalla scelta di intervenire sul processo produttivo mediante una divisione del lavoro in fasi e una meccanizzazione delle stesse. Tali cambiamenti riducevano il fabbisogno di lavoratori specializzati, consentendo così, alla metà del 1915, di passare dall'orientamento dei primi mesi di guerra, vale a dire il richiamo dal fronte dei lavoratori specializzati, a

⁴⁷Albert Thomas (1878-1932) svolse studi storici alla Scuola Normale Superiore di Parigi ove intrecciò legami che avrebbero giocato un ruolo lungo tutto l'arco della sua vita pubblica. Giornalista per più testate di ispirazione socialista, rivestì le funzioni di consigliere municipale e parlamentare per il Partito socialista francese: nel corso dei suoi mandati alla Camera dei deputati si interessò per lo più delle questioni inerenti le pensioni degli operai e dei contadini e le pensioni dei minatori. Arruolatosi allo scoppio del primo conflitto mondiale, nell'ottobre 1914 venne incaricato di sovrintendere alla produzione di armamenti. Nel maggio 1915 assunse la guida del Sottosegretariato alle armi e alle munizioni che mantenne fino al dicembre 1916, quando l'organo, sempre sotto la sua guida, divenne Ministero delle armi e munizioni. Durante il suo mandato Thomas sostenne con forza le spinte che andavano nella direzione della meccanizzazione dei processi produttivi, ritenendola strumento tanto di aumento dell'efficienza quanto di miglioramento delle condizioni di lavoro. Nell'assolvimento delle sue funzioni Thomas si occupò molto del coinvolgimento di forza lavoro femminile e straniera nell'impegno produttivo tendente a sostenere lo sforzo bellico (con risultati contrastanti per quanto attiene alla dimensione della tutela di queste due particolari categorie della manodopera). Nel settembre 1917 Thomas, in virtù dell'uscita del suo partito dal governo Painlevé, abbandonò la direzione del Ministero delle armi e munizioni. Nel dopoguerra sarebbe stato scelto come primo direttore del Bureau international du travail, il Segretariato dell'Oil: svolgendo questo ruolo rappresentò, fino alla morte, nel 1932, una figura centrale nei dibattiti internazionali in materia di lavoro e politiche sociali, mantenendo una fitta corrispondenza e rete di relazione con funzionari, esperti, esponenti politici e sindacalisti di gran parte dei paesi. Per un approfondimento biografico specificamente incentrato sul periodo della Grande guerra cfr. A. Blaskiewicz-Maison, *Albert Thomas: le socialisme en guerre 1914-1918*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2015.

⁴⁸Su questo processo, con particolare attenzione alle conseguenze sul lavoro femminile in una comparazione fra il contesto britannico e quello francese, cfr. S. Pedersen, *Family, Dependence and the origins of the welfare state - Britain and France, 1914-1945*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, Part I - *Programs and Precedents*, Ch.II - *The impact of the Great War*; L.L.Downs, *Manufacturing Inequality - Gender division in the French and British Metalworking Industries, 1914-1939*, Ithaca-London, Cornell University Press, 1995, Ch. 1-5.

un nuovo paradigma di riferimento, fondato sul ricorso alla forza lavoro priva di specializzazione.

In quest'ottica l'arrivo di manodopera straniera poteva essere estremamente funzionale, fornendo una riserva di lavoratori non qualificati da immettere nelle industrie belliche. Non a caso si tentò di far ricorso sia a lavoratori provenienti da contesti coloniali e para-coloniali⁴⁹, tramite il Service de l'organisation de la main d'oeuvre coloniale (Sotc), sia a lavoratori provenienti dai territori confinanti⁵⁰. Dal 1916 in poi il reclutamento di forza lavoro proveniente da contesti europei conobbe un salto di qualità: decine di migliaia di persone originarie di paesi del Vecchio Continente lavorarono nei campi e nelle fabbriche francesi, reclutate dalla Smoa e, per il settore industriale, dal Service de la main d'oeuvre étrangère (Smoe), che era collegato al Sottosegretariato retto da Thomas.

L'Italia, uno dei principali territori di provenienza dei migranti nel periodo prebellico, era naturalmente uno dei luoghi sui quali era maggiormente riposta la speranza di reclutare lavoratori. «Parecchi operai, muratori, cementisti e manovali si sono rivolti al ns Ufficio per informazioni riguardanti la richiesta di operai edili che dicano venga fatta dalla Francia, specialmente per i lavori al porto di Marsiglia», scrisse in una relazione del gennaio 1916 la sezione di Biella della Società Umanitaria⁵¹. In particolare, all'origine di questo interessamento per l'espatrio vi sarebbe stata l'azione di un arruolatore, attivo per conto di un'impresa di Saint-Aubain (Basses Alpes). La relazione testimonia quindi la presenza, anche durante il conflitto, di operazioni informali di reclutamento, gestite da intermediari, nonostante la stretta operata

⁴⁹Negli ultimi anni la storiografia ha prestato particolare attenzione a queste figure, evidenziando le logiche discriminatorie di cui furono vittime. Cfr. E. Camiscioli, *Race Making and Race Mixing in the Early-Twentieth Century Immigration Debate*, in H. Gafaïti, P.M.E. Lorcin, D.G. Troyansky (a cura di), *Transnational Spaces and Identities in the Francophone World*, Lincoln and London, University of Nebraska Press, 2009, pp.53-72; L. Ma (a cura di), *Les travailleurs chinois en France dans la Première Guerre Mondiale*, Paris, CNRS Éditions, 2012; L. Dornel, *L'appel à la main d'oeuvre étrangère et coloniale pendant la Grande Guerre: un tournant dans l'histoire de l'immigration?* in *Migrations Société*, n.156, 2014/6, pp.51-67.

⁵⁰Nel maggio 1915, il Ministero della guerra concesse l'ingresso nel paese a svizzeri, italiani e spagnoli che, residenti nelle vicinanze della frontiera, fossero chiamati dalla loro occupazione a varcarla frequentemente, dispensandoli dall'obbligo di produrre la documentazione di identità richiesta a ogni straniero dallo scoppio del conflitto (fu sostituita con un semplice lasciapassare provvisto di fotografia). Cfr. S. Kronenberger, *Passer la frontière en temps de guerre: le cas des agriculteurs italiens du Sud-Est de la France lors du Premier conflit mondial* in *Migrations Société*, n.140, 2012/2, p. 196.

⁵¹Milano, ASU, AP, Serie Emigrazione (E), b. 472, f.1-1, lettera dattiloscritta del direttore della sezione di Biella della Società Umanitaria alla Centrale dei Segretariati Laici dell'Emigrazione - Società Umanitaria datata Biella, 15 gennaio 1916.

dalle autorità italiane che, durante il periodo di neutralità, avevano aumentato le funzioni di controllo e disciplinamento dei flussi migratori attribuite al Cge⁵².

Ciò non toglie, tuttavia, che, da parte francese, si ritenne opportuno compiere passi ufficiali per assicurarsi i servizi dei lavoratori italiani: nel febbraio 1916, infatti, il tema della mobilità di lavoro da un lato all'altro delle Alpi entrò nell'agenda dei colloqui fra i due esecutivi. L'occasione fu fornita dalla visita in Italia di una delegazione del governo francese, guidata dall'allora presidente del Consiglio Aristide Briand, in quel frangente impegnato ad impostare una politica di maggior coordinamento fra gli Alleati⁵³. Nell'ambito di questa iniziativa diplomatica la delegazione francese, di cui faceva parte anche l'allora sottosegretario Thomas, avanzò la richiesta di consentire l'afflusso in Francia della manodopera italiana in cambio di contropartite (materiale bellico)⁵⁴.

Proprio a questa occasione di incontro (da lui definita «convegno di Roma») fece riferimento l'addetto all'emigrazione presso l'Ambasciata d'Italia a Parigi, Silvio Coletti⁵⁵, nella lettera con cui indicava, all'allora ambascia-

⁵²All'organo presieduto dal commendator Gallina furono demandate la valutazione della liceità o meno degli arruolamenti richiesti (legge 24 gennaio 1915, n.173) e la concessione dei nulla osta alle richieste di espatrio per ragioni di lavoro (r.d. 18 febbraio 1915, n.147), previa visione dei contratti di impiego che, in virtù di una norma del 1913, dovevano contenere l'obbligo dell'assicurazione contro gli infortuni (se nel Paese non fosse già obbligatoria per gli stranieri). Il rafforzamento del ruolo del Cge raggiunse l'apice nel maggio 1915 quando fu previsto che nessun arruolamento poteva prescindere dall'ottemperanza ad alcune condizioni poste dalle autorità italiane (r.d. 2 maggio 1915, n.635.). In particolare, la richiesta di manodopera – da inviare al Cge – doveva indicare non solo le condizioni e la natura del lavoro, ma anche l'accettazione di alcuni obblighi, come l'erogazione dell'assistenza sanitaria, la non ricusazione dei buoni uffici del personale diplomatico italiano per la soluzione di eventuali conflitti e l'impegno a far visitare i luoghi di lavoro degli operai (commi h, i, l, art. 7, r.d. n.635/1915).

⁵³Su questo aspetto cfr. L. Riccardi, *Alleati non amici – Le relazioni politiche tra l'Italia e l'Intesa durante la prima guerra mondiale*, Brescia, Morcelliana, 1992, pp. 233-248.

⁵⁴Cfr. F.Martini, *Diario 1914-1918*, a cura di G. De Rosa, Mondadori, Milano, 1966, successivap. 636. Nella pagina datata 11 febbraio 1916, il ministro delle Colonie Ferdinando Martini annotava che l'accordo avrebbe previsto la fornitura da parte francese di armi e munizioni in cambio di 10.000 operai.

⁵⁵Silvio Coletti, ingegnere, fu assunto nei ruoli del Cge il primo luglio 1904. Ispettore viaggiante dal 1905, compì varie missioni in Brasile, come testimoniano anche i suoi scritti sull'emigrazione italiana nel paese sudamericano. Nominato ispettore dell'emigrazione in Brasile (1908) e poi a Buenos Aires (1909 -1910), Coletti fu destinato nel 1912 presso l'Ambasciata di Parigi in qualità di addetto per l'emigrazione, funzione che assolse anche dopo la Prima guerra mondiale (con la qualifica di «consigliere dell'emigrazione»). In servizio come ispettore dell'emigrazione di prima classe dal 1915 al 1926, nel 1923 sarebbe entrato nel Consiglio superiore dell'emigrazione per poi essere collocato a riposo nel 1933. Forte della sua esperienza sudamericana, costantemente richiamata nei suoi rapporti, Coletti fu

tore Tommaso Tittoni⁵⁶, alcune questioni da regolare in via pattizia con la controparte francese⁵⁷.

A suo avviso, infatti, la richiesta di manodopera formulata dagli ambienti governativi transalpini nel corso della visita in Italia forniva alla diplomazia italiana una posizione di vantaggio negoziale da sfruttare per conseguire alcuni importanti obiettivi. Fra questi figuravano il riconoscimento agli operai italiani dei contributi versati dai datori di lavoro francesi (negati loro dalla normativa transalpina in vigore) e il riconoscimento di una serie di funzioni alla figura dell'addetto all'emigrazione, dalle interlocuzioni con il dicastero francese del Lavoro per la regolamentazione dei flussi migratori all'elaborazione di misure per prevenire l'emigrazione «indesiderabile». In altri termini, secondo Coletti il patto fra i due governi doveva consentire all'addetto all'emigrazione di partecipare alla pianificazione dei reclutamenti, al fine di impedire che la manodopera italiana si sostituisse a quella francese in sciopero, ossia di evitare che i lavoratori emigranti potessero costituire un «arresto all'elevazione progressiva dei salari».

Coletti si faceva latore di un orientamento diffuso anche in altri ambienti della diplomazia italiana in quel periodo (e come vedremo, anche successivamente), ossia che si potesse far leva sulle esigenze di manodopera degli altri sistemi economici per conseguire gli obiettivi ritenuti prioritari nell'ambito della tutela dell'emigrazione.

A ulteriore conferma dell'interesse diffuso in Francia per il concorso che le braccia italiane potevano arrecare allo sforzo produttivo francese, in ogni caso, il 2 marzo 1916 l'allora sottosegretario alle Armi e Munizioni Thomas scrisse al suo omologo italiano, il generale Alfredo Dallolio⁵⁸, per perorare la

uno dei principali esperti della materia coinvolti nelle trattative per il Trattato di lavoro franco-italiano. In considerazione dell'esperienza maturata sui bisogni dell'emigrazione italiana, i suoi rapporti, di natura tecnica, rappresentano delle fonti molto interessanti e ricche.

⁵⁶Tittoni aveva da poco pronunciato un discorso pubblico che prefigurava la conclusione di un nuovo accordo fra i due paesi. Cfr. *Accordi franco-italiani per le Colonie, le industrie e i lavoratori invocati a Nizza dall'on. Tittoni*, in *Corriere della Sera*, 21 febbraio 1916, p.4.

⁵⁷Roma, Asdmae, Fondo Rappresentanza italiana in Francia (1861-1950) (d'ora in poi Rappresentanza), b. 31, lettera di Silvio Coletti a Tommaso Tittoni datata Parigi, 24 febbraio 1916.

⁵⁸Alfredo Dallolio (1853-1952), dopo aver rivestito vari ruoli operativi nell'ambito delle forze armate (reparti di artiglieria), nel 1911 entrò nei ruoli del Ministero della guerra come direttore generale dell'Artiglieria e del Genio. In virtù di tale ruolo fu investito quindi della competenza sull'approvvigionamento e sulla conservazione di tutte le armi, le munizioni, nonché di tutto il materiale tecnico e di tutti i mezzi di comunicazione. In occasione della guerra italo-turca presiedette allo sforzo produttivo volto ad aumentare i gli armamenti e il munizionamento, divenendo sostenitore della necessità di creare in

facilitazione dell'espatrio dei lavoratori italiani, vista l'impossibilità di sostenere le esigenze delle industrie di guerra con la forza lavoro disponibile sul suolo francese. In particolare scrisse:

Les besoins de main-d'oeuvre qui résultent de l'accroissement prodigieux des fabrications de guerre destinées tant à l'Armée Française qu'aux Armées Alliées, sont tels qu'il nous est désormais tout à fait impossible d'y pourvoir avec les seules ressources de la main -d'oeuvre française. Aussi le désir même que j'ai de mettre à votre disposition un important matériel de guerre m'entraîne à vous demander de la façon la plus pressante de vouloir bien joindre vos efforts aux miens pour faciliter le passage en France des travailleurs Italiens qui pourront contribuer à sa production⁵⁹.

Thomas prefigurava due vie per l'invio dei lavoratori, ossia o un formale accordo fra i due governi o il tacito consenso dell'esecutivo italiano all'azione di reclutamento svolta dagli agenti francesi. L'importanza ascrivita dall'esecutivo francese al dossier è testimoniata anche dal telegramma, di poco successivo, inviato dall'ambasciatore Barrère per sollecitare l'esame della questione da parte del ministro degli Affari esteri Sonnino⁶⁰.

Al di fuori delle stanze dei governi, intanto, la prospettiva della riapertura ufficiale del canale migratorio verso la Francia aveva già iniziato a essere adombrata dai giornali. Proprio alla circolazione sulla carta stampata di notizie in tal senso si faceva riferimento in alcune lettere che esprimevano il desiderio di prendere la via dell'espatrio. Ad esempio, il primo marzo 1916 Pietro P., carrettiere e manovale nato a Voghera ma residente a Gallarate, si candidò ad andare a lavorare in Francia, inviando una lettera al Cge⁶¹. Pochi

Italia una solida filiera produttiva. Avendo alle spalle questa esperienza fu nominato nel luglio 1915 sottosegretario per le Armi e Munizioni, alle dirette dipendenze del Comando Supremo. Ministro dal 1917 al 1918, Dallolio fu il protagonista della mobilitazione industriale italiana durante la Grande guerra. Al Sottosegretariato e poi al Ministero da lui retti, infatti, facevano capo le competenze in materia di acquisto all'interno e all'estero di materie prime, ampliamento e disciplina delle maestranze negli stabilimenti, scelte tecniche della produzione, affidamento di commissioni ad aziende private, coordinamento della produzione. Per un profilo biografico dettagliato cfr. M. Barsali, *Dallolio Alfredo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 36, Roma, Treccani, 1986, *ad vocem*.

⁵⁹Roma, Archivio centrale dello Stato (d'ora in poi AcS), Fondo Presidenza del Consiglio dei Ministri (d'ora in poi PCM), serie Guerra Europea, busta 84, fascicolo 20, «Operai italiani richiesti dal Governo francese», lettera dattiloscritta (su carta intestata «Ministère de la Guerre – Cabinet du Sous-Secrétaire d'Etat- Sous Secrétariat d'Etat Artillerie et Munitions – Service Ouvrier 4ème section») di Albert Thomas a Alfredo Dallolio datata Parigi, 2 marzo 1916.

⁶⁰*Ivi*, telegramma di Camille Barrère datato Roma, 11 marzo 1916.

⁶¹Milano, ASU, AP, E, b. 472, f. 1-3, lettera manoscritta di Pietro P. al Cge datata 1 marzo 1916.

giorni dopo Cesare B., capo muratore, chiese se effettivamente occorre-
vano operai in Francia dal momento che la sua squadra di 60 muratori, carpentieri
e manovali era pronta ad emigrare⁶². Il 19 marzo Paolo C., un falegname
di Concorezzo (località in provincia di Milano), si rivolse al Cge in questi
termini:

nell'impossibilità di conseguire una retribuzione adeguata ai biso-
gni della mia famiglia, causa la crisi del momento che mi lascia quasi
totalmente nella disoccupazione, faccio rispettosa domanda a code-
st'On. le Commissariato perché voglia degnarsi d'inscrivermi tra gli
Operai che per cura di codesta Spett.le Istituzione, vengono tempo-
raneamente destinati in Francia, per ivi essere adibiti ai lavori presso
quelle Imprese che abbisognano della mano d'opera⁶³.

Solo nell'aprile 1916 i negoziati furono confermati ufficialmente, in una
risposta all'intervento di Cabrini sul tema⁶⁴, dal ministro degli Affari Esteri
Sonnino⁶⁵. All'inizio del maggio 1916 la firma dell'accordo per il reclutamento
dei lavoratori italiani da destinare alle industrie francesi durante la guerra -
siglato dal sottosegretario Thomas e dall'alto funzionario del Cge Giuseppe
De Michelis - confermò che le dinamiche del conflitto potevano condurre al
rilancio dell'opzione della «diplomazia sociale».

La storiografia ha già sottolineato l'importanza del patto⁶⁶ dal punto di
vista dell'estensione delle attribuzioni governative anche nell'ambito della

⁶² *Ivi*, lettera manoscritta di Cesare B. al Cge datata Milano, 9 marzo 1916.

⁶³ *Ivi*, lettera manoscritta di Paolo C. al Cge datata Concorezzo, 18 marzo 1916. Le
stesse formule presenti nella lettera sono adoperate anche dal falegname Battista B. nella
sua missiva del 19 marzo 1916. Questo dato, insieme a quello del lessico impiegato, induce
a ritenere che una terza persona sia stata l'autore effettivo.

⁶⁴ Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XXIV Legi-
slatura - Sessione 1913 - 1916 (13/03/1916 - 16/04/1916), Volume IX, I Sessione dal 13/03/1916
al 16/04/1916 Roma, Tipografia Camera dei Deputati 1916, tornata del 14 aprile 1916,
pp. 10374-10377.

⁶⁵ Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XXIV Legi-
slatura - Sessione 1913 - 1916 (13/03/1916 - 16/04/1916), Volume (IX) I Sessione dal
13/03/1916 al 16/04/1916 Roma, Tipografia Camera dei Deputati 1916, tornata del 16
aprile 1916, p.10471.

⁶⁶ L'accordo bilaterale era volto a definire le modalità attraverso cui incanalare i flussi di
manodopera nel tragitto da una parte all'altra delle Alpi. L'amministrazione francese si sa-
rebbe occupata di raccogliere le domande di manodopera dagli imprenditori e trasmetterle
al servizio italiano competente, il Cge, che avrebbe dovuto valutarle per poi procedere al
reclutamento in Italia degli operai da autorizzare all'espatrio. Tra i vari campi che compo-
nevano il modulo standard attraverso il quale erano formulate le richieste di manodopera
vi erano, ad esempio, le voci relative all'ammontare del salario giornaliero corrisposto, alla
copertura assicurativa contro gli infortuni e alla fornitura di vitto e alloggio: anche questi
elementi erano presi in considerazione nel corso della valutazione sull'accoglimento o meno
delle istanze presentate.

gestione delle migrazioni di lavoro⁶⁷. Oltre a riaffermare il proprio controllo sulle operazioni di reclutamento, infatti, le autorità italiane conseguirono anche un altro risultato: il riconoscimento - a un regio funzionario - l'*attaché* presso la Missione militare italiana Guglielmo Di Palma Castiglione - dei poteri ispettivi in materia di condizioni di vita e di lavoro della manodopera italiana in Francia. Si trattava di una richiesta particolarmente problematica dal punto di vista del principio della sovranità nazionale, destinata a costituire una delle principali rivendicazioni italiane anche nelle iniziative diplomatiche degli anni successivi.

Dai rapporti di questo funzionario emerge che, già all'indomani della firma dell'accordo, varie aziende francesi richiesero l'invio di manodopera italiana: fabbriche adibite alla produzione di materiale bellico, come la Compagnie Universelle d'Acétylène & d'électrométallurgie di Clavaux (Isère) o la Compagnie des Forges et Acières Électriques Paul Girod di Ugine (Savoia), imprese attive nel settore delle costruzioni, come la Société des Grands Travaux de Marseille, e della raccolta del legname, come la Maison Paul Froman di Auberives en Royans (Grenoble), e industrie di estrazione mineraria, come la Société Nouvelle de Charbonnage di Gardanne (Marsiglia)⁶⁸. Il reclutamento dei lavoratori italiani fu uno dei primi passi della politica perseguita dalla Smoe, guidata da Bertrand Nogaro⁶⁹), volta a garantire al sistema produttivo

⁶⁷V. Briani, *Il lavoro italiano, cit.*, p.164; C. Douki, *Accords franco-italiens, cit.*

⁶⁸Milano, ASU, AP, E, b.472, f.1-1, rapporto dattiloscritto dal titolo «Compagnie Universelle d'Acétylène & d'électrométallurgie di Clavaux, Ricouperaux, Isère» datato Grenoble, 8 luglio 1916 (l'impresa cercava manovali da adibire al carico, scarico e trasporto di materiali, all'imballaggio dei prodotti e alla gestione dei forni); rapporto dattiloscritto dal titolo «Officine di Ugine della Compagnie des Forges et Acières Electriques» datato Modane, 14 giugno 1916 (l'azienda cercava 230 manovali e 30 muratori per la costruzione di obici e corazze); rapporto dattiloscritto dal titolo «Société des Grands Travaux de Marseille», datato Marsiglia, 5 luglio 1916 (l'impresa richiedeva 30 manovali per il cantiere di Volx, nelle Basses Alpes, adibito alla costruzione di una fabbrica di cloro); rapporto dattiloscritto dal titolo «Maison Paul Froman di Auberives en Royans» datato Grenoble, 22 giugno 1916 (si trattava di una segheria, posta nel dipartimento dell'Isère, requisita dal Genio Militare Francese per lavori a tutela della difesa nazionale); rapporto dattiloscritto dal titolo «Miniere di Gardanne della Société Nouvelle de Charbonnage» datato Marsiglia, 5 luglio 1916 (si cercavano minatori per l'opera di scavo nelle gallerie - profondità dei pozzi pari a 250-300 m - per un totale di 10h al giorno, domenica esclusa e manovali per il trasporto di materiali su piani inclinati).

⁶⁹Bertrand Nogaro (1880-1950), dopo gli studi al liceo Henry IV di Parigi, si laureò in diritto presso la facoltà di diritto e di lettere dell'università della capitale francese e l'École libre des sciences politiques. Economista e professore universitario, pubblicò vari saggi su argomenti di ambito economico, dalle politiche monetarie al regime doganale (fu anche autore di un trattato di economia politica). Sotto le armi fra 1914 e 1915, nel 1916 assunse la direzione del Service de la main-d'oeuvre étrangère (Smoe), partecipando in virtù di questo ruolo ai lavori degli organi ministeriali e interministeriali francesi che si occupavano della

francese rilevanti quote di lavoratori migranti da altri paesi europei: in quest'ottica si procedette anche all'organizzazione di un corridoio di migrazione dalla Grecia⁷⁰ e alla stipula di un patto, sul modello di quello Thomas-De Michelis, con il governo portoghese⁷¹.

L'accordo Thomas-De Michelis, la sua rapida applicazione⁷² e la coeva

tematica migratoria. Fu il principale avversario delle rivendicazioni italiane in materia migratoria, difendendo strenuamente la sovranità dello Stato francese sul territorio della Repubblica. Autore di alcuni saggi, all'indomani della fine della guerra, sull'esperienza migratoria degli anni del conflitto ridimensionò l'importanza numerica dell'apporto italiano allo sforzo produttivo francese. Personaggio centrale nelle trattative franco-italiane per il Trattato di lavoro, nel primo dopoguerra, oltre a ricoprire la funzione di segretario generale della Commission interministérielle de l'immigration (1919-1924), intraprese la carriera politica, venendo eletto deputato nel 1924 (si iscrisse al gruppo radical-socialista).

⁷⁰Secondo quanto ricostruito in una relazione pubblicata nel dopoguerra (B. Nogaro, L. Weil, *La main d'oeuvre étrangère et coloniale pendant la guerre*, Paris-New Haven, Presses universitaires de France – Yale University Press, 1926, Deuxième Partie - *La main d'oeuvre étrangère de race blanche*, Chapitre Premier - *Le recrutement des travailleurs étrangers de race blanche pendant la guerre*), fu il console francese a Rodi, Lafon, a segnalare che migliaia di greci, sudditi turchi, si erano rifugiati nelle isole dell'Egeo e si sarebbero volentieri recati in Francia per lavorare. Il sottosegretario di Stato all'Artiglieria e alle Munizioni ottenne dal Ministero della guerra e della marina la possibilità di disporre dei bateaux ravitailleurs (navi da rifornimento), che tornavano spesso vuoti da Salonicco, per trasportare a Marsiglia i rifugiati greci disposti a lavorare in Francia. Il primo contingente di operai greci giunse a Marsiglia il 3 luglio 1916. In due mesi sbarcarono più di 6000 lavoratori e il reclutamento greco arrivò a fornire almeno 20.000 operai.

⁷¹M.C. Volovitch Tavares, *La Grande Guerre et l'amorce*, cit.

⁷²L'applicazione dell'accordo non fu priva di difficoltà. Poco tempo dopo la stipula, infatti, emersero alcune criticità in materia di retribuzione dei lavoratori chiamati dall'Italia, che risultava troppo bassa. Nel luglio 1916 Cabrini e Francesco Cafassi (l'ex anarchico che dopo essere passato nelle file socialiste divenne dirigente della Società Umanitaria, occupandosi in particolare dell'Ufficio Emigrazione) incontrarono esponenti del movimento operaio francese (come il comitiano fondatore della Cgt e della federazione dei lavoratori del libro Auguste Keufer e il già citato Jouhaux) e dell'esecutivo francese (il ministro del Lavoro Métin, il sottosegretario Thomas e il direttore dell'Ufficio del Lavoro Arthur Fontaine) per affrontare la questione dei salari riconosciuti ai lavoratori italiani reclutati per la Francia. Secondo quanto riportato da Cabrini, la strategia seguita era stata quella di proporre di lasciare invariati i salari base, prevedendo tuttavia trattamenti addizionali specifici per i lavoratori stranieri. In tal modo si sarebbe salvaguardato il principio della parità di salario (base) ma si sarebbe comunque ottenuto un trattamento migliore per la manodopera proveniente dall'Italia che, a sua detta, era impossibilitata a vivere e risparmiare con un salario pari a quello di una maestranza in gran parte formata di donne, di ragazzi, di vecchi e di persone di colore. Cfr. Milano, ASU, AP, E, b.448, f.1, lettera datata Roma, 22 luglio 1916. Da notare che a margine delle interlocuzioni trovava spazio anche il tentativo di far riconoscere un ruolo speciale all'Umanitaria nel campo del reclutamento, soprattutto in alternativa all'Opera Bonomelli. Già nel marzo 1916, d'altra parte, il presidente della Società, il senatore Luigi Della Torre, aveva scritto al ministro francese del Lavoro Métin avanzando una richiesta in tal senso. Cfr. Milano, ASU, AP, E, b.452,

ricerca di altre fonti di approvvigionamento di manodopera da parte dei funzionari francesi confermavano l'impellente bisogno di manodopera da parte del sistema economico francese. Assumeva ancor più fondamento, quindi, la teoria di quanti pensavano di poter contare su questa leva per conseguire risultati sul lungo periodo, come la stipula di un trattato di lavoro che garantisse ai lavoratori italiani trasferitisi in Francia la piena fruizione dei diritti sindacali e delle prestazioni assistenziali e previdenziali. In quest'ottica l'ambasciatore Tittoni predispose un agile testo in cinque punti che condensava alcune delle principali rivendicazioni italiane: parificazione in materia di legislazione sociale, possibilità di trasferire in Patria il conto pensionistico, estensione delle prerogative sindacali (come l'elezione negli organi direttivi dei sindacati) anche ai non cittadini, riconoscimento del ruolo dell'addetto all'emigrazione nella pianificazione dei flussi⁷³. Nel corso dei mesi successivi il progetto sarebbe stato rivisto e ampliato e sarebbero partite le trattative: la Grande guerra schiudeva così nuove prospettive per lo sviluppo della diplomazia sociale.

Grande guerra e diritti

Nella primavera 1916 non solo gli attori governativi ma anche i sindacalisti erano attivi nell'ambito della progettazione di una nuova politica migratoria. Tra la fine di aprile e l'inizio di maggio 1916 una delegazione composta da Felice Quaglino e Rinaldo Rigola per la Cgdl, Angiolo Cabrini per i Patronati laici degli emigranti e Augusto Osimo⁷⁴ per la Società Umanitaria aveva

f.5, lettera datata Milano, 27 marzo 1916. Alla fine, la questione fu risolta per via intergovernativa, aggiornando l'accordo siglato pochi mesi prima: fu prevista la possibilità per i datori di lavoro, nell'ambito della definizione delle clausole dei contratti di lavoro, di fornire, fermo restando il principio dell'eguaglianza del salario base, trattamenti aggiuntivi, come alloggio gratuito, contributi per il vitto e «indemnités de dépaysement» (indennità di trasferimento, teoricamente accordabili anche a lavoratori francesi provenienti da altri Stati). Cfr. *Appendice - V. Accordo per l'attribuzione alla Francia di mano d'opera da impiegare nelle officine di guerra. Procès verbal des entretiens entre le Sous-Secrétaire d'état à l'Artillerie et des Munitions et Mr. De Michelis chargé de mission du Gouvernement Italien. Parigi, 9 agosto 1916* in *L'emigrazione italiana dal 1910 al 1923, cit.*, vol. 2, pp. 866-868.

⁷³La prima traccia archivistica rinvenuta dello schema Tittoni consiste in un allegato a un rapporto del 2 giugno 1916, conservato nel fondo del Cge. Cfr. Roma, Asdmae, Fondo Commissariato generale dell'emigrazione (d'ora in poi Cge), b. 46, dattiloscritto senza firma dal titolo «Allegato al rapporto in data 2 giugno 1916 N. 2836/772 – Schema che potrebbe servire di base alle trattative tra l'Ambasciatore Tittoni ed i Ministri Bourgeois e Métin».

⁷⁴Augusto Osimo (1875-1923), iscritto al Partito socialista fin dal 1893, si trasferì a Milano nel 1901, ottenendo lì dapprima il posto di segretario della neonata Università

incontrato a Parigi gli esponenti di primo piano della Confédération générale du travail (Cgt), il principale sindacato francese. Dal confronto emerse una linea comune che vedeva nell'attribuzione ai sindacati di un ruolo centrale (partecipazione negli uffici statali incaricati di esaminare domande e offerte di lavoro, gestione degli uffici di collocamento) la soluzione per un disciplinamento del fenomeno migratorio che tutelasse gli interessi delle classi lavoratrici di entrambi i Paesi⁷⁵.

Nell'ottica dei sindacati lo status di lavoratore, più che quello di cittadino o di migrante, era centrale. L'enfasi era quindi posta sul miglioramento delle condizioni della classe lavoratrice nella sua interezza, senza focalizzazioni particolari su uno specifico gruppo: l'avanzamento della legislazione sociale e la possibilità per le organizzazioni sindacali di svolgere un ruolo attivo nell'ambito delle politiche del lavoro e della previdenza sociale avrebbero consentito, anche ai lavoratori migranti e alle loro famiglie, il pieno riconoscimento dei diritti sociali.

La volontà di tutelare tutti i lavoratori, non creando differenziazioni fra alcuni più e altri meno protetti, traspariva chiaramente nelle parole vergate nel luglio 1916 da un importante esponente del movimento operaio organizzato italiano, Francesco Amateis⁷⁶. In un articolo apparso sull'*Avanti!*⁷⁷, egli criticò i «politicastri» borghesi che consideravano la questione del trattato di lavoro «a scopo di beneficenza politico-sociale», non perseguendo realmente gli interessi dei lavoratori. Amateis difese il principio di reciprocità come base dei trattati in materia di assicurazioni sociali per la sua funzione di

popolare e, successivamente, di contabile della Società Umanitaria. Ben presto scalò posizioni all'interno dell'ente filantropico, arrivando al ruolo di segretario generale, che avrebbe mantenuto per vent'anni (1903-1923). Nel corso del suo mandato si dedicò in particolare all'assistenza ai disoccupati (nel 1910 divenne anche membro dell'Association internationale pour la lutte contre le chômage), all'istruzione professionale e alla formazione dei lavoratori, nonché alla tutela degli emigranti. Sulla figura di Osimo e sulla sua opera cfr. E. Decleva, *Etica, cit.*

⁷⁵A. Cabrini, *Intese tra i Sindacati Operai d'Italia e di Francia*, in Id., *Il lavoro durante la guerra - Gli Operai Italiani in Francia* (estratti dal *Bollettino dell'emigrazione*, fascicoli di aprile, giugno e luglio 1916), Roma, Tipografia Cartiere Centrali, 1916, pp.24-26.

⁷⁶Francesco Amateis, nato a Volpiano nel 1878, iniziò la sua militanza politica e sindacale come organizzatore contadino e cooperativo. Consigliere comunale di Volpiano e dirigente della locale cooperativa di consumo, nel 1911 divenne vicesegretario della Federterra e nel 1914 sostenne, in un articolo, una posizione neutralista in parte sfumata. Nel corso della guerra e del primo dopoguerra rivestì funzioni importanti nell'organizzazione sindacale per poi abbandonare la vita politica dopo la Marcia su Roma. Per un profilo biografico completo di Amateis cfr. F. Andreucci, *Amateis Francesco*, in *Il movimento operaio italiano, cit.*, vol. 1, Roma, Editori Riuniti, 1975, pp.55-58.

⁷⁷F. Amateis, *A proposito di trattati di lavoro, di emigrazione all'estero e di legislazione sociale*, in *La Confederazione del lavoro*, X, 1916, 1 luglio, pp.472-474.

stimolo nei confronti delle legislazioni sociali degli Stati meno sviluppati su questo terreno. A suo parere gli effetti della guerra in termini demografici avrebbero messo in crisi questa sorta di circolo virtuoso, visto che i paesi esportatori di manodopera avrebbero cercato di trattenere i propri cittadini in patria e quelli importatori avrebbero invece tentato di acquisire braccia in ogni modo:

Tale inversione dei due opposti interessi si riverbererà inevitabilmente nei programmi dei rispettivi paesi nella discussione e stipulazione dei *Trattati o Convenzioni di lavoro*, di guisa che i paesi immigratori, che prima della guerra sostenevano con giustificabile ostinazione la disparità di trattamento per gli operai forestieri in relazione però alle condizioni di *reciprocità* consentite dalle legislazioni sociali esistenti anche nei paesi emigratori, saranno spinti a sostenere la parità di trattamento *indipendentemente* dal criterio della succennata reciprocità. Al contrario i paesi esportatori di mano d'opera che prima della guerra reclamavano - non sappiamo con quanta dignità e serietà dappoiché domandavano alle nazioni immigratrici [sic] quanto gli stessi paesi emigratori negavano in patria alle loro classi lavoratrici - la parità di trattamento per i loro connazionali in confronto degli operai indigeni, indipendentemente dalla reciprocità consentita dalle proprie legislazioni sociali vigenti, non potendo decentemente sostenere il. . . viceversa, dovranno, volenti o nolenti, subire le conseguenze dell'altrui necessità, interessi, iniziative e provvidenze, le quali si tradurranno ineluttabilmente in una emigrazione dannosa alle economie nazionali dei paesi emigratori⁷⁸.

L'obiettivo doveva essere quello di tutelare gli interessi di tutti i lavoratori e non solo del particolare gruppo che espatriava per trovare un impiego, come invece rischiava di accadere abbandonando il principio di reciprocità:

In altre parole, noi dobbiamo tendere i nostri sforzi al conseguimento di migliori condizioni sociali per tutti indistintamente i lavoratori, emigranti o no, e dobbiamo quindi evitare di fare quanto possa beneficiare soltanto gli uni e danneggiare gli altri, specie se il vantaggio è per i pochi e il danno per la massa dei lavoratori⁷⁹.

La guerra, che stava aprendo la strada al riconoscimento di alcuni vantaggi ai lavoratori migranti soprattutto per ragioni economiche, anche in un

⁷⁸ *Ivi*, pp.473-474. I corsivi sono presenti nel testo.

⁷⁹ *Ivi*, p.474.

contesto come quello tedesco⁸⁰, doveva essere in realtà un momento chiave nel processo di riconoscimento di veri e propri diritti, non legati a situazioni contingenti ma strutturalmente garantiti dalla legislazione sociale, che richiedeva di essere aggiornata e sviluppata per garantire migliori condizioni di vita una volta terminato il conflitto. Questa era la direzione auspicata dalla Conferenza di Leeds, del luglio 1916, al termine della quale i delegati dei principali sindacati dei paesi dell'Intesa - fra i quali non figurava, tuttavia, la Cgdl⁸¹ - approvarono un programma di rivendicazioni per il dopoguerra,

⁸⁰La decretazione dello stato di guerra aveva posto fine all'ormai tradizionale ritorno nelle proprie terre dei lavoratori stagionali di origine polacca. Nel quadro delle politiche di recupero di tutte le energie produttive e di restrizioni nei confronti dei cittadini di paesi nemici, infatti, fu proibito loro di lasciare il territorio. Tale cambiamento non era stato tuttavia accompagnato dalla modifica del provvedimento che aveva escluso questi lavoratori, per la temporaneità della loro presenza sul suolo tedesco, dalla copertura assicurativa contro il rischio dell'invalidità. Al contrario, l'Ufficio imperiale delle assicurazioni (Reichsversicherungsamt) aveva esteso la qualificazione di lavoro non libero (*unfreien Beschäftigungsverhältnisse*) anche al caso dei lavoratori russo-polacchi trattenuti in Germania: la mancanza di libertà determinava l'esclusione non solo dall'assicurazione contro l'invalidità ma anche da quelle contro gli infortuni e le malattie. Tuttavia, nel corso del conflitto lo scenario cambiò. Un primo passo fu l'assunzione da parte del Bundesrat, nel giugno 1916, di un provvedimento che rendeva inapplicabili le disposizioni in base alle quali l'erogazione dell'indennità d'infortunio era sospesa. Tuttavia, in base alla decisione dell'Ufficio imperiale delle assicurazioni, i lavoratori russo-polacchi erano ancora ricompresi nella categoria di lavoro non libero, sulla base della loro provenienza da uno Stato nemico: non potevano quindi beneficiare della copertura assicurativa contro gli infortuni sul lavoro. Nel dicembre 1916, dopo la nascita dello Stato fantoccio denominato «Regno di Polonia», ebbe luogo un primo ribaltamento rispetto alla precedente situazione, frutto anche delle difficoltà incontrare ad operare reclutamenti in quel territorio: l'Ufficio imperiale delle assicurazioni stabilì che i lavoratori russo-polacchi potessero essere quindi ricompresi nell'obbligo assicurativo contro l'invalidità. Pochi mesi dopo un'ordinanza sancì formalmente l'ammissione dei cittadini di Stati nemici nel novero di beneficiari dell'assicurazione contro le malattie, gli infortuni e l'invalidità. Secondo Stefan Stegner, ricorrere ai lavoratori polacchi era una necessità per il sistema economico tedesco e ciò condusse alla loro inclusione nel sistema delle assicurazioni sociali: il fine di tale inclusione consisteva nella facilitazione del reclutamento dei lavoratori urgentemente necessari. In sintesi, lo status dei lavoratori polacchi cambiò verso l'affiliazione economica (*ökonomische Zugehörigkeit*) quando ciò sembrò vantaggioso o indispensabile per le ragioni dell'economia bellica. Su questa vicenda cfr. S. Stegner, *Zwischen, cit.*, pp.142-143; 150. L'abrogazione nell'immediato dopoguerra dei provvedimenti inclusivi conferma l'interpretazione di Stegner.

⁸¹Infatti, il Consiglio nazionale, nella sua riunione tenutasi a Firenze, valutò la convocazione di un congresso riservato ai soli rappresentanti dei movimenti operai dei paesi dell'Intesa come contraria ai deliberati di Zimmerwald, decidendo così la non partecipazione al convegno. Cfr. *La Conferenza interproletaria di Londra e la Confederazione italiana del Lavoro*, in *Corriere del Ticino*, 17 maggio 1916, p.1. Il movimento operaio italiano sarebbe stato così rappresentato solo da Carlo Bazzi e Alceste De Ambris per il Comitato sindacale italiano e da Giulio Bonfiglio, Angiolo Cabrini e Ludovico Calda per le organizzazioni aderenti al «Gruppo di Organizzazioni Confederate», con Cabrini che rivestiva

partendo da un testo base proposto dalla Cgt (su spinta, in particolare, della federazione dei lavoratori edili)⁸².

Nel documento finale votato dai partecipanti trovarono spazio anche sezioni relative alle assicurazioni sociali e alle migrazioni internazionali di lavoro. Infatti, la Conferenza di Leeds espresse il voto che le decisioni in merito al richiamo di manodopera straniera fossero attribuite a organismi nazionali nei quali, oltre che la presenza dei delegati del del governo e della rappresentanza datoriale, fosse garantita anche quella delle organizzazioni sindacali. L'idea era quindi di estendere anche nel dopoguerra il modello proprio degli anni di guerra. Inoltre, le operazioni volte al reclutamento, nonché alla valutazione del rispetto delle condizioni contrattuali, dovevano essere esercitate dalle organizzazioni sindacali del Paese di emigrazione (nel primo caso) e di immigrazione (nel secondo caso). Infine, un altro passaggio del documento votato a Leeds era rivolto alla questione dei diritti sociali: non solo invitava a dar vita o ad ampliare il novero delle assicurazioni sociali introdotte nei vari contesti nazionali ma spingeva anche a perfezionare i sistemi di protezione sociale già esistenti. In particolare, si faceva cenno alla necessità di accordi internazionali per assicurare, senza interruzione, il beneficio delle assicurazioni sociali ai lavoratori chiamati a cambiare residenza, garantendo il versamento delle indennità al di fuori delle frontiere⁸³.

Sull'esecuzione di queste e altre clausole avrebbe dovuto vigilare un Ufficio internazionale del lavoro, incaricato di coordinare inchieste, studi e statistiche, nonché rapporti comparativi sulle convenzioni internazionali. Di tutto ciò si sarebbe potuto occupare anche l'omonimo organismo allora esistente, cioè il segretariato dell'Aiplt, purché nei suoi lavori (tenuti in debita considerazione fin dalla prima versione francese del testo votato a Leeds)⁸⁴ collaborasse con i rappresentanti del movimento operaio organizzato.

Nella città britannica ottennero sanzione internazionale idee che già da mesi Léon Jouhaux⁸⁵, il leader della Cgt, stava facendo circolare all'interno

anche la funzione di rappresentante della Società Umanitaria. La decisione della Società Umanitaria di essere rappresentata nel consesso di Leeds attirò gli strali dell'*Avanti!*. Dalle colonne del quotidiano socialista, infatti, venne denunciata la scarsa franchezza e sincerità dell'ente - del quale veniva ribadita la mancata qualifica di organizzazione operaia - sottolineando anche in due passaggi la presunta soggezione alla massoneria. Cfr. *L'Umanitaria a Londra*, in *Avanti!*, XXII, n.184, 4 luglio 1916, p.3.

⁸²R. Tosstorff, *The International Trade-Union*, cit., p. 403.

⁸³Cfr. *Standards of Labor Legislation suggested in Resolutions of International Labor Conference at Leeds, July 1916*, in *Monthly Review of U.S. Bureau of Labor Statistics*, vol. IV - January to June, 1917, Washington, Government Printing Office, 1917, p. 914.

⁸⁴R. Tosstorff, *The International Trade-Union*, cit., p.404.

⁸⁵Léon Jouhaux (1879-1954), operaio in una fabbrica di fiammiferi già a 16 anni, nel 1906 fu eletto rappresentante del suo sindacato locale presso la Confédération générale

del movimento operaio organizzato. La sfida, anche e soprattutto in vista del dopoguerra, era quella di regolare l'immigrazione in modo tale da non pregiudicare gli interessi dei lavoratori autoctoni, come espresso anche in un articolo sull'organo ufficioso del sindacato *La Bataille*⁸⁶.

Gli strumenti migliori erano rintracciati da Jouhaux nella cooperazione con i movimenti operai organizzati dei paesi di emigrazione⁸⁷ e nella direzione, da parte della Cgt, delle correnti migratorie, per assicurare una razionale distribuzione del lavoro migrante che evitasse competizioni salariali al ribasso e disoccupazione locale⁸⁸. Il «controllo sindacale»⁸⁹ e l'orientamento verso «il duplice problema della ritessitura di un legame sindacale internazionale anche sulla questione dell'emigrazione e della definizione di una nuova politica emigratoria in previsione dei gravissimi problemi che si sarebbero riproposti alla conclusione del conflitto»⁹⁰ connotavano anche le posizioni della sigla

du travail (Cgt), della quale avrebbe assunto la guida tre anni dopo: mantenne l'incarico ininterrottamente fino al 1947. Internazionalista, cercò di mantenere l'unità del movimento operaio organizzato europeo dietro la parola d'ordine della pace ma, allo scoppio della Grande guerra, aderì all'Union Sacrée, sedendo in vari organi consultivi predisposti dal governo francese. Protagonista della Conferenza di Leeds del 1916, si sarebbe impegnato attivamente nel 1919 per inserire i principi istitutivi dell'Organizzazione internazionale del lavoro nel Trattato di Versailles. Nel periodo fra le due guerre mondiali e nel secondo dopoguerra Jouhaux avrebbe svolto un ruolo di primo piano sia in patria (leader della Cgt che difese dagli attacchi comunisti nei primi anni Venti, leader della Cgt-Force Ouvrière, forza sindacale autonoma creata dopo i dissidi con i comunisti nella Cgt unitaria, presidente del Consiglio nazionale economico francese dal 1947) sia all'estero (vicepresidente dell'International Federation of Trade Unions, rappresentante operaio nel Consiglio di amministrazione del Bit, membro dal 1925 al 1928 della delegazione francese alla Sdn, battendosi per il disarmo, e dal 1946 al 1951 di quella all'Onu, impegnandosi per il riconoscimento della libertà di associazione come uno dei diritti umani). Per un profilo biografico più dettagliato cfr. www.nobelprize.org/prizes/peace/1951/jouhaux/biographical/.

⁸⁶L. Jouhaux, *L'Immigration - Notre Point de Vue*, in *La Bataille*, 20 settembre 1916. Sul giornale durante la Grande guerra cfr. J. Beauvisage, *La Bataille syndicaliste devenue La Bataille (1914-1918)*, in *Le syndicalisme à l'épreuve de la Première Guerre mondiale*, sous la direction de J.-L. Robert en collaboration avec D. Chaurand, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2017, pp.25-34.

⁸⁷Oltre ai contatti con la Cgdl italiana in questa direzione andava, ad esempio, la sottoscrizione dell'accordo a San Sebastian fra Jouhaux e Vicente Barrio, segretario dell'Unión General de Trabajo (UGT), ossia il sindacato spagnolo che cercava di assicurare che i sindacalisti fra i migranti spagnoli fossero arruolati nell'Union des Syndicats della loro destinazione francese.

⁸⁸J. Horne, *Labour at War - France and Britain 1914-1918*, Oxford, Clarendon Press, 1991, p.109.

⁸⁹Sul carattere tradizionale di questa rivendicazione cfr. A. Pepe, I. Del Biondo, *Le politiche sindacali dell'emigrazione*, in *Storia dell'emigrazione italiana, cit.*, vol.1 – *Partenze*, pp. 275-292.

⁹⁰A. Pepe, O. Bianchi, P. Neglie (a cura di), *Storia del sindacato in Italia nel '900*, vol. II - *La CGdL e lo Stato autoritario*, Roma, Ediesse, 1999, p.80.

confederale italiana che, tuttavia, al pari di quella francese scontava in patria, di fatto, una certa irrilevanza.

Anche i sindacati attivi negli Imperi centrali e nei paesi neutrali condividevano questo orientamento generale, come mostrarono i lavori della Conferenza di Berna dell'ottobre 1917, che rappresentò una risposta a quella di Leeds dell'anno precedente. Anche in questo caso i delegati approvarono un testo contenente rivendicazioni per il dopoguerra⁹¹, alcune delle quali riguardavano anche la questione della protezione sociale dei lavoratori migranti.

Oltre a promuovere alcune buone pratiche (l'organizzazione di corsi di alfabetizzazione, a spese del datore del lavoro che occupasse più di 5 operai stranieri, come già deliberato a Leeds, e l'apposizione, nei luoghi di lavoro, di prescrizioni e regolamenti nella lingua madre degli operai stranieri⁹²), il documento votato a Berna confermava la richiesta di concludere accordi interstatuali volti a garantire ai lavoratori migranti la fruizione delle prestazioni previdenziali, qualora lo Stato di origine garantisse la reciprocità.

Pur rivendicando un maggior coinvolgimento nella gestione dei flussi migratori, i sindacati, tanto quelli attivi nei paesi dell'Intesa quanto gli altri, riconoscevano la necessità, per assicurare ai lavoratori migranti il pieno godimento delle assicurazioni sociali, di trattati internazionali fra i vari paesi, ossia, in altri termini, della «diplomazia sociale». La previdenza sociale era progressivamente uscita dalla sola sfera dell'iniziativa individuale o degli sforzi delle organizzazioni sindacali, costituendo l'oggetto di leggi e regolamenti nazionali: lo Stato era sempre più al centro delle politiche sociali. Gli anni della Grande guerra confermarono questa dinamica e le impressero un impulso, come indicato dal nesso *warfare-welfare*⁹³, sempre più adoperato in sede storiografica anche in riferimento al primo conflitto mondiale.

Durante il periodo bellico si affermò un vero e proprio linguaggio dei «diritti». In Italia, ad esempio, il ministro del Tesoro Francesco Saverio Nitti⁹⁴

⁹¹Union syndicale internationale, *Procès verbal de la Conférence internationale des syndicats du 1 au 4 octobre 1917 à la Maison du Peuple à Berne*, Berne, Unionsdruckerei, 1917.

⁹²Nell'introduzione di questa clausola può aver giocato un ruolo l'esperienza maturata sul campo dai sindacati tedeschi. La barriera linguistica era infatti considerata una delle ragioni che spiegavano l'alta incidenza di infortuni presso la componente di origine polacca della forza lavoro impiegata nelle miniere tedesche. Cfr. J. J. Kulczycki, "Scapegoating" the Foreign Worker: Job Turnover, Accidents, and Diseases among Polish Coal Miners in the German Ruhr, in *Polish American Studies*, vol. 46, n. 1, Spring 1989, pp. 49-50.

⁹³Cfr. i saggi in *Warfare and Welfare*, cit. e *Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e del '900*, XXIII, 2020, n.4, «From War to Welfare. Global Perspectives on Twentieth-Century Europe», a cura di C. Giorgi, J. Moses, I Pavan.

⁹⁴Francesco Saverio Nitti (1868-1953), economista, assunse nel 1894 la direzione de *La Riforma Sociale*, una delle principali riviste nel campo delle scienze economiche. Parti-

adoperò questo concetto nel 1917 per designare quanto richiesto, nel frangente bellico, dalle «trincee» e dai «campi», cioè dai soldati e dai lavoratori impegnati a sostenere la mobilitazione del Paese⁹⁵. Come è stato sottolineato dalla storiografia, quel conflitto totale che fu la Prima guerra mondiale, creando l'esigenza di rispondere ai sacrifici della «Nazione in armi» e portando pienamente nella vita del paese le classi umili, condusse *de facto* alla creazione, in Italia, di diritti sociali⁹⁶, accelerando il processo di progressiva assunzione di consapevolezza, da parte delle classi dirigenti, della necessità di un protagonismo dei poteri pubblici nella sfera dell'assistenza e della previdenza sociale, rappresentando uno snodo cruciale nella storia dello Stato sociale italiano⁹⁷.

Il concetto di «diritti» fu adoperato anche in riferimento alle persone che avevano visto sospeso, a causa dello stato di guerra, il pagamento delle prestazioni di cui erano titolari presso altri Stati. Il deputato e giurista

colarmente attento alla questione meridionale, sostenne interventi strutturali e di lungo periodo. Eletto deputato nel 1907, pochi anni dopo entrò al governo come ministro dell'Agricoltura, dell'Industria e del Commercio (1911-1914). In questa veste promosse la costituzione dell'Istituto nazionale delle assicurazioni (Ina) che, nelle sue intenzioni, avrebbe dovuto facilitare lo sviluppo dei trattamenti pensionistici. Durante la Grande guerra rivestì il ruolo di ministro del Tesoro nel gabinetto Orlando (1917-1919), legando il suo nome alle polizze per i combattenti, formule assicurative gestite dall'Ina e rivolte alla popolazione sotto le armi, con lo scopo di diffondere la previdenza anche presso i ceti più umili. Il governo da lui presieduto (1919-1920) avrebbe emanato il decreto relativo all'istituzione dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria. Esule durante il fascismo, Nitti avrebbe giocato un ruolo politico anche nei primi anni dell'Italia repubblicana (come membro della Costituente e senatore). Sulla figura di Nitti rimane ancora di riferimento la biografia curata da Francesco Barbagallo, cfr. F. Barbagallo, *Francesco Saverio Nitti*, Torino, Utet, 1984. Per quanto riguarda il retroterra culturale e ideologico di Nitti cfr. il volume di Michele Cento (M. Cento, *Tra capitalismo e amministrazione: il liberalismo atlantico di Nitti*, Bologna, Il Mulino, 2017).

⁹⁵I. Pavan, "Nelle trincee e sui campi" - *Guerra, dopoguerra e Stato sociale in Italia*, in L. Cerasi (a cura di), *La libertà del lavoro. Storia, diritto e società*, Palermo, New Digital Frontiers, 2016, pp.157-192.

⁹⁶Ead., *War and the Welfare*, cit., p.845.

⁹⁷Per gli effetti della Grande guerra sulla legislazione sociale cfr. A. Cherubini, *Storia della previdenza sociale in Italia (1860-1960)*, Roma, Editori Riuniti, 1977; G. Procacci, *Warfare-welfare. Intervento dello Stato e diritti dei cittadini 1914-1918*, Roma, Carocci, 2013; P. Mattera, *Warfare e Welfare: un binomio complesso e contraddittorio. Il caso dell'Italia tra Grande Guerra e avvento del fascismo* in F. Ecce, P. Mattera, I. Medri, M. Sulas (a cura di), *Riflessioni sulla Grande Guerra*, Roma, Herald, 2015, pp.91-125; I. Pavan, *War and the Welfare*, cit.. La rilevanza del periodo è stata ora pienamente tematizzata nella più recente opera di sintesi sull'esperienza storica dello Stato sociale italiano. Cfr. C.Giorgi, I.Pavan, *Storia dello Stato sociale*, cit., cap. 1 - *Assistere il popolo in armi. Protezione sociale e Grande guerra*, pp.25-90.

Ernesto Pietriboni⁹⁸, un radicale eletto nel collegio di Belluno, intervenne alla Camera per evidenziare alcune criticità di natura teorica e pratica che caratterizzavano l'intervento del governo a favore dei cittadini che avevano lavorato, prima della guerra, nei territori degli Imperi centrali maturando il diritto alla rendita di infortunio. Dopo aver ricordato la situazione e sottolineato la bontà delle intenzioni dei provvedimenti assunti dal governo, il deputato evidenziò tuttavia anche i limiti connotanti l'azione dell'esecutivo, che rischiava di iscriversi nel solco della cosiddetta «carità legale» e non nel quadro di una moderna politica sociale, centrata attorno al concetto della titolarità di diritti:

Non possiamo dire però che questo principio di ragione, di giustizia e di protezione sociale abbia anche avuta una felice sanzione legislativa nella sostanza e nella procedura. Non nella sostanza; perché piena ed incontrastata, a nostro avviso, doveva essere la surrogazione dello Stato agli istituti assicuratori stranieri. [. . .] Francamente non avrei parlato di sussidi e nemmeno avrei ammessa la riduzione della loro misura. Sussidio è sinonimo di elemosina, si riattacca al periodo preistorico della legislazione operaia, rientra nel quadro della pubblica beneficenza non della previdenza sociale; l'operaio ai giorni nostri ha formato la sua coscienza giuridica specialmente (diciamo franchi), l'ha formata l'operaio emigrante al contatto con legislazioni sociali più progredite della nostra. Grato egli è allo Stato che lo protegge *nei suoi diritti*, meno grato quando siffatta protezione abbia comunque carattere elemosiniero. Non avrei poi ridotto l'importo della retta accertata: almeno per quei casi in cui l'accertamento risulta pieno, sicuro, documentato; siffatta riduzione poco giova ad alleviare i necessari stanziamenti in bilancio, mentre rende meno soddisfatto l'operaio. Mal si addice la lesineria all'atto di liberalità⁹⁹.

Soffermandosi sull'applicazione pratica delle disposizioni assunte, inoltre, sottolineò l'ingente lavoro ancora da realizzare che deponeva a favore di un criterio più generoso nella valutazione in merito ai sussidi. Dopo aver ricapitolato le linee principali della normativa in materia, infatti, il deputato

⁹⁸Ernesto Pietriboni (1874-1950), giurista e giornalista di idee democratiche, nel 1913 fu eletto deputato per il collegio di Belluno. Nel corso del suo mandato parlamentare si dedicò particolarmente alle questioni di carattere economico e sociale riguardanti la comunità montana. Ultimo presidente del Partito radicale italiano prima dello scioglimento e massone, durante il regime fascista si ritirò dalla vita politica, dedicandosi agli studi giuridici.

⁹⁹Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XXIV Legislatura - Sessione 1913-1917 (03/03/1917-24/03/1917), Volume XII, I Sessione dal 05/03/1917-24/03/1917, Roma, Tipografia Camera dei Deputati, 1917, tornata del 12 marzo 1917, p.12871. Il corsivo è mio.

fornì uno spaccato desolante della situazione, descrivendo le lentezze che caratterizzavano il processo di accertamento delle rivendicazioni e gli ostacoli che i titolari di rendite dovute dagli istituti assicuratori esteri si trovavano sulla loro strada, dovendo ricorrere a organismi privati, come i segretariati di assistenza agli emigranti:

Sono passati così otto mesi dal primo decreto senza che si sia dato corso al pagamento di un solo sussidio ed essendosi infrattanto agglomerate a migliaia le domande degli interessati. E dire che trattavasi di rette alimentari ! Vero è che il Commissariato dell'emigrazione ha potuto dar di mano sollecitamente - per quanto possibile - all'opera, avvalendosi dei copiosi elementi nel frattempo raccolti; ma poiché trattasi di pratiche che richiedono indagine talora minuziosa, si comprende di leggieri come la congestione delle stesse negli uffici, per causa degli errati e ritardati provvedimenti di legge, sia causa di deplorabili lentezze. Conviene pertanto guadagnare il tempo perduto ed è consigliabile una qualche larghezza di criterio sugli elementi probatori che si richiedono ai sinistrati. Non sempre costoro sono in possesso dei documenti, non sempre sono in grado di offrire gli atti notori e le testimonianze giurate; può in taluni casi farsi valere l'intervento dei Segretariati di emigrazione, che, pur essendo creati a tutela degli interessi dell'operaio, hanno una funzione sociale verso lo Stato, di cui, sia pure indirettamente, sono emanazione, e che attualmente esplicano una funzione di assistenza civile di notevole importanza¹⁰⁰.

Dopo questa panoramica, Pietriboni tornò quindi a invocare maggiore liberalità da parte dello Stato, che avrebbe potuto rivalersi, una volta terminata la guerra, sui paesi ove avevano sede gli istituti assicuratori inadempienti:

Lo Stato potrà essere, forse, se non in tutto, in grande parte, rifiuto delle somme che per tali titoli va erogando, rivalendosi verso i Governi stranieri quale indennizzo di guerra o imponendo il risarcimento quale condizione alle future richieste di mano d'opera che venissero da quegli Stati oggi nemici e coi quali, per necessità di cose, in altro momento potranno essere riattivati i rapporti (giova sperare per lo stesso interesse della civiltà europea, che avuta ragione del militarismo teutonico quelle nazioni si mettano in condizione di riattivare i loro rapporti con gli Stati civili)¹⁰¹.

¹⁰⁰ *Ivi*, p.12872.

¹⁰¹ *Ibidem*. Confermando la quantificazione offerta dal deputato - «l'onorevole interpellante sa quanto me che sono migliaia e migliaia le domande che giunsero e giungono tuttavia

Intanto, mentre la guerra era ancora in corso, negli ambienti istituzionali italiani si lavorava all'avvio di negoziati con le autorità francesi. La proposta di accordo stilata dall'Ufficio del lavoro, l'organo consultivo istituito nel 1902 e posto alle dipendenze del Ministero dell'industria, del commercio e del lavoro¹⁰² rivendicava al primo articolo la «parificazione» fra lavoratori francesi e italiani in merito alle leggi sull'assistenza, sulla previdenza e sulle assicurazioni sociali. Inoltre, propugnava il diritto per «i cittadini di ciascuno dei due Stati finché risiedono nell'altro Stato, quand'anche non appartengano alla classe dei lavoratori» a fruire, se indigenti, dell'assistenza medica e ospedaliera gratuita alle stesse condizioni previste per gli autoctoni. Si trattava di un punto sul quale i consoli di stanza in Francia avevano posto particolarmente l'accento: lo slittamento terminologico, da «lavoratori» a «cittadini», rifletteva le caratteristiche delle normative dei due paesi che, non avendo ancora introdotto l'assicurazione obbligatoria contro le malattie, non collegavano l'erogazione di trattamenti sanitari allo status lavorativo, ma a quello di indigenza.

Il progetto redatto dall'Ufficio del lavoro, inoltre, prevedeva anche articoli sui pari diritti associativi e sindacali, sull'applicazione dei regimi pensionistici dei due paesi, oltre che sulla regolamentazione dei flussi migratori in base alle condizioni del mercato del lavoro e sull'istituzione di scuole nazionali. Un altro diritto cruciale rivendicato per i migranti italiani era la facoltà di poter ricevere il trattamento previdenziale, per il quale avevano maturato il diritto, anche in caso di mancata residenza continuativa sul territorio nazionale. Si trattava di garantire sostanzialmente, e non solo formalmente, il diritto alla protezione sociale per i lavoratori migranti italiani che, nel corso della loro vita, a trascorrere periodi di occupazione in Francia. Con questi termini fu spiegata la *ratio* dell'articolo:

La parificazione dei lavoratori italiani ai francesi, affermata nell'art. 1 dello Schema ora in esame nei riguardi dell'applicazione delle leggi sulla previdenza e sulle assicurazioni sociali, non potrebbe giovare

a questa Commissione, e per le quali il Governo deve provvedere» - il sottosegretario di Stato agli Affari Esteri Luigi Borsarelli difese l'operato della Commissione e del governo, sostenendo che l'esame delle domande era già improntato ai criteri di massima liberalità e che, proprio per l'esistenza di un diritto, era necessario agire non in modo arbitrario (come nella concessione di sussidi di beneficenza) ma in maniera legalmente ineccepibile. Cfr. *ivi*, pp.12873-12874. Il sottosegretario di Stato all'Industria, al Commercio e al Lavoro Elio Morpurgo ricondusse la scelta del termine «sussidio» alla volontà di lasciare impregiudicato, salvaguardandolo, il diritto dei titolari delle rendite a rivendicare quanto loro dovuto, non appena possibile, dagli istituti assicuratori. Cfr. *ivi*, p. 12875.

¹⁰²Roma, Asdmae, Cge, b.46, *Pubblicazione riservata per uso d'ufficio - Per un nuovo trattato di lavoro ed emigrazione tra l'Italia e la Francia*, Roma, Tip. Cartiere Centrali, 1917, pp. 55-57, *Progetto Tittoni modificato dall'Ufficio del lavoro*.

quando queste leggi, come condizione necessaria per il pagamento delle somme in base ad esse dovute, esigessero in modo generale, e cioè, per tutti tanto francesi che stranieri, l'obbligo della residenza; mentre è ovvio che quest'obbligo riuscirebbe dannoso specialmente per gli stranieri, e soprattutto per quelli come gl'italiani che danno un largo contingente all'emigrazione temporanea¹⁰³.

In un altro progetto di accordo, quello predisposto dal Commissariato generale dell'emigrazione¹⁰⁴ veniva rivendicata un'altra facoltà volta a consentire la portabilità delle prestazioni sociali, ossia la possibilità per i migranti, anche una volta tornati in patria, di fruire di tutti i versamenti effettuati, propri e dei datori di lavoro, nonché delle somme integrative erogate dallo Stato:

Qualora prima del compimento delle condizioni o dei termini stabiliti dalla competente legge interna per il godimento o per l'anticipata liquidazione della pensione, l'assicurato italiano, obbligatorio o facoltativo, cessa di risiedere in Francia o, reciprocamente, l'assicurato francese cessa di risiedere in Italia, si fa luogo, su domanda dell'interessato o su richiesta dell'Autorità consolare competente, al trasferimento del conto individuale dalla Cassa, presso la quale è costituito, alla competente Cassa dello Stato, a cui l'interessato appartiene. In tale trasferimento, oltre i versamenti eseguiti dall'interessato e per contribuzioni padronali, per l'assicurato francese in Italia sono computate le quote annue di concorso della Cassa Nazionale italiana di previdenza e per gli assicurati italiani in Francia, nel caso di assicurazione obbligatoria, è computata, proporzionatamente alle annualità dei versamenti, una somma corrispondente all'assegno vitalizio di Stato e, nel caso di assicurazione facoltativa, sono computate le sovraquote di Stato portate al conto dell'interessato¹⁰⁵.

L'ottica era ancora quella del trasferimento dei conti individuali da un istituto assicuratore a un altro ma, rispetto ai precedenti progetti, iniziava a profilarsi l'idea di computare gli anni di versamenti nei due paesi ai fini del riconoscimento delle quote statuali di concorso. Il progetto proseguiva

¹⁰³Roma, Asdmae, Cge, b.46, copia della lettera firmata De Nava (carta intestata Ministero Agricoltura, Industria e Commercio - Direzione generale della Statistica e del Lavoro - Ufficio del Lavoro) al Regio Ministero Affari Esteri - Direzione generale degli Affari privati datata Roma, 2 Febbraio 1917.

¹⁰⁴*Ivi*, *Pubblicazione riservata per uso d'ufficio - Per un nuovo trattato, cit.*, pp.58-65, *Schema di Trattato di Lavoro tra la Francia e l'Italia (Progetto del Commissariato dell'Emigrazione)*.

¹⁰⁵*Ivi*, p.59.

inoltre con articoli inerenti la parificazione nell'ambito sindacale, assistenziale (compreso il sostegno ai vecchi e agli incurabili) e scolastico.

Un ulteriore articolo puntava poi ad evitare l'automatica e irreversibile ammissione nella popolazione francese delle terze generazioni: in base alla normativa transalpina, infatti, un bambino nato in Francia da padre straniero anch'egli nato nell'*Héxagone* era considerato francese¹⁰⁶. La proposta del Cge puntava a far considerare italiano quel bambino fino ai 21 anni di età, riservando a quel momento la scelta a favore o contro l'adozione della cittadinanza francese.

Di fatto, l'articolo replicava una delle clausole della legge sulla cittadinanza del 1912, che aveva previsto la possibilità, per uno straniero nato nel Regno d'Italia o figlio di genitori residenti da almeno dieci anni nella penisola, di acquisire la cittadinanza italiana una volta compiuti 21 anni di età, tramite apposita dichiarazione rilasciata entro l'anno successivo¹⁰⁷. La legge sulla cittadinanza, tuttavia, era tenuta presente solo in parte visto che, ai sensi della norma, uno straniero diveniva italiano anche in virtù della sola residenza continuativa nel Regno d'Italia per un periodo di dieci anni, qualora non dichiarasse, entro il compimento dei dieci anni di età, di voler conservare la propria cittadinanza¹⁰⁸.

La novità dello schema stilato dal Cge risiedeva tuttavia nella grande importanza attribuita all'esercizio dei diritti civili (direzione di consigli di amministrazione e collegi sindacali di società e associazioni commerciali, acquisto di beni mobili e immobili, facoltà di adire le vie legali in materie commerciali). Difendendo il progetto De Michelis notò come l'inserzione di queste clausole non era priva di significato anche per la tutela degli operai, essendo necessario tenere presente, e sperare, che il lavoratore potesse migliorare la propria condizione sociale¹⁰⁹.

Tuttavia, questo non era l'orientamento degli ambienti tradizionali della

¹⁰⁶La legge sulla cittadinanza del 1889 aveva riaffermato il principio già presente in quella del 1851 (legge 7 febbraio 1851), eliminando la facoltà di rinunciare alla cittadinanza una volta compiuta la maggiore età (possibilità ripristinata dalla legge del 1893 nel solo caso di figli nati da madre straniera, venuta alla luce in Francia; cfr. J. Massot, *Français par le sang, Français par la loi, Français par le choix*, in *Revue européenne des migrations internationales*, I, 1985, 2, pp.9-19). Nelle scelte del legislatore francese non mancava l'influenza del timore per la denatalità e lo spostamento, nonché del risentimento, da parte dei cittadini francesi, per l'esenzione dal servizio militare goduta dagli immigrati e dai loro discendenti.

¹⁰⁷Art.3, comma 2, legge 13 giugno 1912, n.555.

¹⁰⁸Art.3, comma 3, l. n.555/1912.

¹⁰⁹Roma, Asdmae, Cge, b.47, verbale manoscritto della Sottocommissione nominata dal Consiglio dell'Emigrazione per l'esame preliminare di uno schema di trattato di lavoro tra l'Italia e la Francia - Prima Adunanza (24 maggio 1917).

diplomazia italiana, come testimoniato dal parere espresso dall'Ufficio del Contenzioso del Ministero degli affari esteri¹¹⁰ e dalle prese di posizione del segretario generale del Ministero, Giacomo De Martino¹¹¹ e del segretario generale dell'Ufficio del Contenzioso Arturo Ricci Busatti¹¹².

Alla fine la scelta ricadde sulla riduzione della portata dell'accordo, espungendo tutte quelle tematiche non direttamente riconducibili alla sfera del lavoro e della protezione sociale (ad eccezione delle clausole relative all'acquisto e alla trasmissione della piccola proprietà immobiliare e alle scuole). Nella scelta forse non erano alieni schemi concettuali che vedevano nell'elevazione della condizione socio-professionale dell'emigrato il preludio alla cosiddetta «nazionalizzazione»¹¹³. Il significato sotteso all'operazione politico-diplomatica del trattato di lavoro, invece, consisteva nella riaffermazione del legame fra il cittadino e la madrepatria: anche senza naturalizzarsi gli italiani dovevano fruire pienamente, in virtù della loro cittadinanza, dei diritti sociali ampiamente intesi.

Scenari postbellici: progetti nazionali, Carte del lavoro, diplomazia

A guerra ancora in corso, il progetto volto alla cosiddetta «valorizzazione» dell'emigrazione si affermò in Italia come pilastro della strategia da perseguire

¹¹⁰Roma, Asdmae, Cge, b.47, «Osservazioni sommarie sul progetto di un trattato di lavoro con la Francia» (relazione datata 17 maggio 1917 su carta intestata «Ministero degli Affari Esteri – Ufficio del Contenzioso»).

¹¹¹Giacomo De Martino (1868-1957), figlio di un nobile italiano e di una nobildonna svizzera, si laureò in Scienze sociali all'Istituto Cesare Alfieri. Intrapresa la carriera diplomatica, dal 1911 al 1913 fu capo di gabinetto presso il Ministero degli affari esteri e poi, dal 1913 al 1919, segretario generale del dicastero. Segretario generale della delegazione italiana alla Conferenza di Pace di Parigi, nel primo dopoguerra svolse le funzioni di ambasciatore a Berlino, Londra, Tokyo e Washington. Fu anche senatore dal 1928 al 1944. Per un profilo biografico dettagliato si veda L. De Caprariis, *De Martino Giacomo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 38, Roma, Treccani, 1990, *ad vocem*.

¹¹²Arturo Ricci Busatti (1868-1923), figlio di Federico Ricci e Ada Busatti, si laureò in Giurisprudenza nel 1887 e intraprese poco dopo la carriera diplomatica. Giurista internazionalista, dal 1903 al 1906 fu membro della prima e della seconda commissione consultiva per i lavori preparatori della IV e della V Conferenza di Diritto Internazionale dell'Aja, Tra i fondatori, nel 1906, della *Rivista di Diritto Internazionale*, nel 1907 fu segretario della delegazione italiana alla seconda conferenza di pace dell'Aja. Segretario generale dell'Ufficio del Contenzioso del Ministero degli affari esteri dal 1908, nel 1920 fu membro dell'Advisory Committee of Jurists della Società delle Nazioni.

¹¹³In questi termini si sarebbe espresso, ad esempio, Silvio Coletti in una missiva diretta al commissario generale dell'emigrazione nel 1918. Cfr. Roma, Asdmae, Cge, b.46, lettera di Coletti a Edmondo Mayor des Planches datata 14 giugno 1918.

nell'ambito della politica migratoria del dopoguerra. Nel corso del dibattito programmatico del Consiglio generale dell'emigrazione, svoltosi nel 1917, la valorizzazione dell'emigrazione emerse come punto di caduta nel confronto fra due orientamenti programmatici: limitazione dell'emigrazione per non privarsi di forze utili alla ricostruzione e, dall'altro lato, piena libertà degli espatri previo ottenimento di tutele attraverso accordi internazionali¹¹⁴. L'educazione professionale e i trattati di lavoro erano visti come gli strumenti principali della fase di politica migratoria che si sarebbe aperta al termine del conflitto¹¹⁵.

Mentre il fragore delle armi non era ancora cessato non solo in Italia ma anche in Francia la pianificazione della politica migratoria del dopoguerra tenne ampiamente banco¹¹⁶. Come è stato notato la Grande guerra produsse un certo grado di consenso sul riconoscimento della necessità per il sistema economico francese del lavoro migrante¹¹⁷, anche se, come simboleggiò l'introduzione nel 1917 della carta di identità per i lavoratori stranieri¹¹⁸, l'intenzione era quella di controllare strettamente il fenomeno migratorio¹¹⁹.

¹¹⁴Cfr. E. Primiceri, *Grande guerra ed emigrazione: i dibattiti al Consiglio dell'emigrazione nel 1917*, in *Eunomia. Rivista semestrale di Storia e Politica Internazionali*, VI, 2017, 2, pp.643-660.

¹¹⁵Anche Luigi Bodio, in occasione della seduta inaugurale della sezione della Commissione per il dopoguerra incaricata di prendere in esame la questione migratoria, si soffermò sull'educazione professionale e sulla sottoscrizione di trattati di lavoro come metodi più efficaci per la costruzione di un regime migratorio regolato utile agli interessi del Paese e dei migranti. Cfr. L. Bodio, *Dei problemi del dopoguerra relativi all'emigrazione*, in *Giornale degli economisti e rivista di statistica*, VIII, 1918, n.10, ottobre, pp.153-165.

¹¹⁶Per un'analisi dei dibattiti durante gli anni di guerra relativi alla pianificazione della politica migratoria postbellica in Francia e in Italia cfr. G. Francisci, *Planifier la politique migratoire de l'après-guerres: les perspectives du «traité de travail» en France et en Italie (1915-1919)*, in *Revue historique*, n.696, 2020/4, pp. 155-177.

¹¹⁷G. Cross, *Towards Social Peace and Prosperity: The Politics of Immigration in France during the era of World War I*, in *French historical studies*, XI, 1980, pp. 611-612.

¹¹⁸Decreto 2 aprile 1917; decreto 21 aprile 1917. Si trattava di un documento munito di fotografia, che veniva consegnato agli stranieri al momento del loro arrivo al posto di frontiera, e che essi dovevano consegnare al municipio del luogo ove avrebbero prestato la loro opera lavorativa, potendolo ritirare solo al momento del trasferimento per motivi di lavoro. Pochi giorni prima, nel marzo 1917, l'Association nationale d'expansion économique aveva perorato l'immatricolazione degli stranieri alla frontiera, l'obbligo di presentazione di un documento di identità all'autorità municipale e l'imposizione di un esame medico al momento dell'ingresso in Francia. Cfr. E. Lemonon, *L'Immigration Étrangère et la protection du travail national*, in *La France nouvelle – Revue de l'Union Française*, II, 1918, n.5, febbraio, pp.160-166.

¹¹⁹I moderni controlli sull'immigrazione, infatti, non iniziarono negli anni Trenta ma all'indomani della Grande guerra. Cfr. C. Rosenberg, *Policing Paris: the origins of modern immigration control between the wars*, Ithaca-London, Cornell University Press, 2006, pp.6-7.

Anche nella vicina Svizzera si affermò questo orientamento, come mostra l'adozione, il 21 novembre 1917, dell'ordinanza che istituì l'Ufficio centrale di polizia degli stranieri. Per la prima volta nella Confederazione elvetica compariva un'amministrazione federale destinata a monitorare l'entrata, il soggiorno e l'insediamento degli stranieri¹²⁰.

L'istituzionalizzazione di tale politica di controllo migratorio era il frutto delle preoccupazioni innescate dal costante aumento della presenza straniera nel paese, acuito negli anni di guerra dall'afflusso, in Svizzera, di numerosi refrattari alla leva che, in massima parte, erano socialisti e antimilitaristi. Emanate in seguito a un'intensa campagna di stampa contro gli stranieri «indesiderabili»¹²¹, l'ordinanza del 21 e quella del 30 novembre, che elevò i requisiti temporali di residenza nel territorio elvetico per accedere alla naturalizzazione, esprimevano un orientamento politico meno favorevole nei confronti dell'immigrazione rispetto al passato, che sarebbe stato seguito anche negli anni successivi.

Come in Francia, anche in Svizzera i lavoratori migranti dovevano affrontare inoltre le disposizioni restrittive in materia di previdenza sociale. Il primo gennaio 1918 entrò in vigore la legge svizzera in materia di assicurazione contro le malattie e contro gli infortuni del 1911 che, all'art.90, prevedeva un trattamento differenziale per gli stranieri a seconda della legislazione in vigore nel loro paese di provenienza. Dal momento che per evitare che gli italiani infortunatisi in Svizzera ricevessero solo una parte dell'indennità era necessario un accordo bilaterale sul punto¹²², la strategia della valorizzazione dell'emigrazione richiedeva di negoziare un tale trattato.

Molto probabilmente a questo sbocco tendeva, in prospettiva, l'offerta-richiiesta di collaborazione avanzata nell'«aide-mémoire» inviato dalla Legazione d'Italia a Berna nell'ottobre 1917. Dopo aver fatto riferimento all'ormai

¹²⁰G. Arlettaz, *Demographie, cit.*, p.169.

¹²¹G. Arlettaz, S. Arlettaz, *Les Chambres fédérales face à la présence et à l'immigration étrangères (1914-1922)*, in *Études et sources*, n.16-17, 1991, p. 24.

¹²²Secondo il giurista Tommaso Perassi, nessuno Stato, pur ritenendo anche a ragione di avere una legislazione equivalente a quella elvetica, potesse vantare «internazionalmente un diritto soggettivo» a ottenere automaticamente la parificazione dei propri cittadini a quelli svizzeri ai fini del godimento delle prestazioni assicurative. Per conseguire questo obiettivo occorre che il Consiglio federale elvetico assumesse una decisione unilaterale o che fosse siglato un trattato bilaterale («Perché uno Stato possa avere internazionalmente la pretesa verso lo Stato svizzero ad ottenere che i propri cittadini, residenti in Svizzera, siano compresi nel diritto interno svizzero fra i destinatari della norma di assimilazione, è necessario che un atto internazionalmente idoneo sia intervenuto a costituire fra i due Stati un vincolo giuridico di corrispondente contenuto»). Cfr. T. Perassi, *Le norme sul trattamento degli stranieri nell'ordinamento svizzero dell'assicurazione contro gli infortuni*, in *Bollettino dell'emigrazione*, XVI, 1917, n.6, p.17.

prossima entrata in vigore della legge del 1911, il testo evidenziava l'utilità della collaborazione fra la Cassa nazionale svizzera di assicurazione contro gli infortuni e l'Ufficio italiano di emigrazione di Lucerna (dipendente dal Cge). In caso di disponibilità, la Legazione avrebbe potuto sottoporre in tempi brevi un progetto di accordo¹²³.

La questione fu successivamente affrontata nel corso di colloqui, durante i quali il punto di vista italiano fu rappresentato dall'ispettore dell'emigrazione, a capo dell'Ufficio di Lucerna, Felice Calimani, a conferma del ruolo centrale svolto da questi funzionari specializzati nell'ambito della diplomazia sociale italiana. In particolare, le richieste presentate alla controparte svizzera riguardavano essenzialmente la possibilità per i funzionari italiani di seguire le pratiche riguardanti i cittadini del Regno, ad esempio gestendo le comunicazioni con gli infortunati tornati in patria o gli aventi diritto residenti in Italia e ricevendo informazioni in merito agli infortuni occorsi agli assicurati italiani¹²⁴.

Il contesto non era favorevole. Nel corso del 1918, infatti, anche l'Union syndicale suisse, neutrale dal punto di vista confessionale e politico ma di fatto vicina al Partito socialista svizzero, perorò l'adozione di misure restrittive nei confronti dei migranti. Nel luglio 1918 le proposte avanzate al Consiglio federale prevedevano una regolamentazione dell'immigrazione a livello federale che proteggesse la manodopera autoctona, nonché gli operai stranieri stabilitisi nel territorio elvetico prima della Grande guerra. Il timore era che, finita la guerra, avrebbe avuto luogo una «invasion des étrangers» con gravi conseguenze sulle condizioni di lavoro e sulle retribuzioni¹²⁵.

Pur non approvate all'unanimità, per la loro problematicità dal punto di vista dei principi internazionalistici, queste proposte sarebbero state ancor più articolate nei mesi successivi: l'autorizzazione di entrata nel paese avrebbe dovuto essere concessa solo a chi aveva già lavorato in Svizzera, nessun lavoratore autoctono avrebbe dovuto essere licenziato a causa dell'immigrazione e gli Stati di origine dei migranti avrebbero dovuto sostenere l'onere economico per la loro assistenza in caso di disoccupazione.

In ogni caso, le interlocuzioni fra le autorità elvetiche e quelle italiane

¹²³Berna, Archivio federale svizzero, E3340B#1989/175#764* , 797.0/J3, dattiloscritto dal titolo «Aide-mémoire» su carta intestata della R. Legazione d'Italia di Berna datato Berne, le 8 octobre 1917.

¹²⁴*Ivi*, lettera del direttore dell'Ufficio svizzero delle assicurazioni sociali al direttore della Cassa nazionale svizzera di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro datata Berna, 11 Febbraio 1918.

¹²⁵G. Arlettaz, S. Arlettaz, *Les étrangers: camarades ou concurrents? Le mouvement ouvrier et la politique nationale à l'égard des étrangers (1914-1927)*, in *Revue syndicale suisse*, LXXXII, 1990, n.4, pp.123-124.

approdarono a un risultato. L'accordo che fu trovato nell'ottobre 1918 prese le forme di un patto siglato dal capo dell'Ufficio italiano di emigrazione di Lucerna e dal direttore della Cassa nazionale svizzera di assicurazione contro gli infortuni Alfred Tzaut¹²⁶.

L'Ufficio retto da Calimani avrebbe svolto una funzione di intermediazione, occupandosi di facilitare il reperimento di notizie e la trasmissione di notifiche e pagamenti, da parte della Cassa, nei riguardi delle persone assicurate di nazionalità italiana residenti nel Regno o in altro Paese estero.

La Cassa avrebbe invece fornito informazioni su casi individuali solo per facilitare il disbrigo delle pratiche amministrative e avrebbe potuto avvalersi dell'Ufficio italiano per indagini, in territorio italiano, in merito alla determinazione degli aventi diritto o all'eventuale revisione degli indennizzi in base allo stato dell'infortunio¹²⁷.

La questione del trattamento economico differenziale, in relazione all'ammontare delle indennità di infortunio, non veniva invece toccata dall'accordo. Insieme alla sospensione delle prestazioni dovute dagli istituti assicuratori austro-ungarici e tedeschi e ai negoziati con le autorità francesi per un trattato di lavoro, rappresentava uno di quei nodi che, alla fine del primo conflitto mondiale, risultavano ancora non sciolti.

La fine della Grande guerra rilanciò il tema della protezione sociale dei lavoratori migranti. In particolare la questione costituì una delle rivendicazioni delle cosiddette «Carte del lavoro», come furono informalmente definiti,

¹²⁶ Alfred Tzaut (1868-1938), ingegnere, presiedette la società cooperativa di mutuo soccorso Assurance Mutuelle Vaudoise di Losanna. Fece parte degli assicuratori privati che si opposero strenuamente all'approvazione in via referendaria della legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni e le malattie, che ottenne invece la maggioranza dei consensi. Istituita la Cassa nazionale svizzera di assicurazione contro gli infortuni Tzaut venne chiamato ad assumerne la direzione generale. L'intenzione era quella di diminuire l'ostilità dei datori di lavoro nei confronti del nuovo sistema assicurativo chiamando a gestirlo uno degli oppositori della legge. Tuttavia, la scelta non fu condivisa dai rappresentanti dei lavoratori e proprio la nomina di Tzaut rappresentò uno dei motivi di impopolarità della Cassa presso i sindacati nel corso degli anni Venti, insieme alle scelte economiche assunte (politica restrittiva di spesa). Cfr. M. Lengwiler, *Zwischen Verwissenschaftlichung, Politisierung und Bürokratisierung: Expertenwissen im schweizerischen Sozialstaat* in *Études et Sources*, n.31, 2005, pp.172-173. In virtù del suo ruolo Tzaut avrebbe partecipato come delegato del governo della Confederazione elvetica a varie sessioni della Conferenza internazionale del lavoro.

¹²⁷ Berna, Archivio federale svizzero, E3340B#1989/175#764* , 797.0/J3, dattiloscritto dal titolo «Beilage zu Rundschreiben Nr. 553 - Schweizerische Unfallversicherungsanstalt» [supplemento alla circolare 553 - Cassa svizzera di assicurazione contro gli infortuni], datato Luzern, dem 16 Oktober 1918 e firmato dal direttore del Regio Ufficio italiano dell'Emigrazione Felice Calimani e dal direttore della Cassa nazionale svizzera di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro Alfred Tzaut.

nel 1919, quei progetti volti a delineare un programma di legislazione sociale internazionale per il dopoguerra.

La prima di queste «Carte del lavoro» fu quella votata a Berna nel febbraio 1919, al termine della conferenza¹²⁸ che, vista la partecipazione tanto dei sindacati attivi nei paesi dell'Intesa quanto di quelli operativi negli Imperi Centrali, sancì la ricomposizione della frattura del tempo di guerra, ponendo le basi per l'istituzione, pochi mesi dopo, dell' International Federation of Trade Unions (IFTU)¹²⁹.

I delegati sindacali riuniti nella capitale elvetica votarono un testo che condensava le rivendicazioni già emerse nelle due assemblee tenutesi durante la guerra, nel 1916 a Leeds e nel 1917 sempre a Berna. La risoluzione dedicata alla legislazione internazionale del lavoro¹³⁰ auspicava la libertà migratoria, pur prevedendo la facoltà per gli Stati di disporre provvedimenti restrittivi, nel caso in cui a causa della condizione del mercato del lavoro o per la situazione sanitaria fosse ritenuta necessaria una stretta sui flussi in ingresso.

Inoltre, l'auspicato nuovo regime migratorio postbellico avrebbe dovuto essere all'insegna dell'eguaglianza fra lavoratori autoctoni e lavoratori migranti, tanto sotto il profilo dei diritti sindacali quanto in relazione alla retribuzione. Allo stesso modo, anche l'accesso alle tutele assistenziali e previdenziali non avrebbe dovuto essere subordinato al requisito della cittadinanza. Nel caso dell'assicurazione contro gli infortuni, la risoluzione sindacale prevedeva, accanto all'obbligo per gli Stati di proteggere i lavoratori contro il rischio della perdita di capacità lavorativa, la possibilità per gli assicurati stranieri, in presenza di una convenzione, di ottenere un pagamento in un'unica soluzione al posto dell'indennità annuale.

Il monitoraggio sull'applicazione delle varie tutele e sull'elaborazione della legislazione internazionale del lavoro era una delle funzioni rivendicate per i sindacati operai, che avrebbero dovuto designare loro rappresentanti affinché partecipassero, insieme ai delegati dei governi, a una commissione permanen-

¹²⁸Sulla discussione tenutasi nella località elvetica nel febbraio 1919 e sul documento a cui diede vita che, rispetto alle posizioni assunte dal movimento operaio organizzato durante la Grande guerra, si contraddistinse per un'evoluzione, vista l'enfasi sulla creazione di un organo decisionale sovranazionale cfr. R. Tosstorf, *The International Trade-Union, cit.*, pp. 418-421.

¹²⁹Sulla storia dell'istituzione cfr. G. Van Goethem, *The Amsterdam International : the world of the International federation of trade unions (IFTU), 1913-1945*, Aldershot, Ashgate, 2006.

¹³⁰*Législation internationale du travail in Les résolutions de la Conférence internationale ouvrière et socialiste de Berne (3-10 Février 1919) - Publiées par le Comité de Presse de la Conférence*, Bâle, Imprimerie A.-C. Junger, 1919, pp.8-12.

te incaricata di convocare una conferenza annuale preposta all'approvazione di risoluzioni vincolanti nel campo del lavoro e della protezione sociale.

Nonostante le richieste in tal senso, la «Carta del lavoro» di Berna non costituì oggetto di discussione all'interno della Commissione della legislazione internazionale del lavoro, l'organismo nominato in seno alla Conferenza di Pace per delineare un programma comune di riforme, da attuare nel dopoguerra, nel campo del lavoro e delle politiche sociali¹³¹.

L'istituzione della Commissione rifletteva la consapevolezza della necessità di evitare una diffusione non omogenea, a livello internazionale delle tutele per i lavoratori. La fissazione di regole comuni puntava a scardinare il collegamento fra adozione di leggi sociali e assunzione di uno svantaggio competitivo rispetto a sistemi economici meno regolamentati.

Non fu quindi un caso che gran parte dei componenti della Commissione provenisse dai due ambienti che più si erano impegnati, negli anni precedenti, per uno sviluppo della protezione sociale non limitato al solo ambito nazionale: le galassie transnazionali del sindacalismo riformista e dei riformatori sociali. A far parte dell'organismo, infatti, furono chiamati, tra gli altri, i sindacalisti Samuel Gompers (che lo presiedette)¹³² e Léon Jouhaux,

¹³¹Istituita nel gennaio 1919 la Commissione nasceva dall'idea dei 'Tre Grandi' (Wilson, Lloyd George, Clemenceau) di promuovere il riconoscimento internazionale di una serie di tutele per ricompensare i lavoratori dei sacrifici vissuti durante la guerra e, soprattutto, per contrastare la diffusione delle idee bolsceviche. La Commissione era composta da 15 personalità di vari paesi, provenienti dal mondo dell'accademia, del lavoro e dell'amministrazione pubblica (la mancata partecipazione dei datori di lavoro fu un aspetto che suscitò critiche). Le delegazioni di Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Italia, Giappone e Belgio espressero due membri ciascuna. Solo un componente, invece, formava le rappresentanze di Cuba, Cecoslovacchia e Polonia. Sulla Commissione cfr. E. Phelan, *The Commission on International Labor Legislation*, in J. Shotwell (a cura di), *The origins of the International Labor Organization*, New York, Columbia University Press, Vol. 1, History, pp. 127-198.

¹³²Samuel Gompers (1850-1924), nato in Gran Bretagna, si trasferì a New York nel 1863, assumendo la guida dell'industria di sigari paterna. Naturalizzato cittadino statunitense nel 1872, nel 1881 fondò la Federation of trades and labor unions che nel 1886 sarebbe divenuta l'American Federation of Labor (AFL). Gompers mantenne la presidenza dell'AFL fino alla morte (con una breve sospensione nel 1895): in questo lungo periodo si distinse per una linea che prevedeva la primazia dell'organizzazione nazionale su quelle locali, il ricorso ad azioni rivendicative come boicottaggi e scioperi e la separazione del sindacato dai partiti. In materia migratoria Gompers fu tra i sostenitori delle misure restrittive ai danni tanto dei flussi provenienti dall'Asia quanto di quelli europei.

gli esponenti socialisti Émile Vandervelde¹³³ e George Nicoll Barnes¹³⁴, il giurista Ernest Mahaim¹³⁵ e il *grand commis* Arthur Fontaine.

Al tempo stesso l'idea di istituire una commissione apposita per la redazione di un programma di legislazione sociale internazionale era frutto anche della volontà di contrastare la diffusione delle spinte rivoluzionarie, che minacciavano di non rimanere confinate nella sola Russia. L'organismo nasceva infatti in chiara ottica anti-bolscevica¹³⁶.

Si trattava di una scommessa politica: l'adozione di tutele per i lavoratori, in maniera quanto più omogenea possibile a livello mondiale, era considerata uno strumento fondamentale per assicurare la stabilità interna e internazionale. A Parigi veniva quindi affermata l'inscindibilità del legame fra pace e giustizia sociale.

Questo era infatti l'assunto alla base della fondazione dell'Oil, la nuova istituzione prevista dalla «Carta del lavoro» che la Commissione parigina, al termine dei propri lavori sviluppatasi nell'arco di 35 sedute, nei mesi di febbraio e marzo 1919, trasmise all'assemblea plenaria della Conferenza di Pace per l'approvazione.

La nuova istituzione era stata pensata come un'agenzia della Sdn incaricata di promuovere l'adozione di standard internazionali in materia di lavoro e protezione sociale. L'Oil sarebbe stata costituita dal Consiglio d'Ammini-

¹³³Émile Vandervelde (1866-1938), aderente al Partito operaio belga fin dal 1884, propose il documento programmatico del partito (la Charte de Quaregnon) e fu deputato dal 1894 al 1938. Presidente della Seconda Internazionale dal 1900 al 1918, divenne ministro di Stato nel 1914 in virtù dell'Union Sacrée. Titolare di importanti portafogli ministeriali nel corso del primo dopoguerra (Giustizia dal 1918 al 1921, Affari Esteri dal 1925 al 1927 e Sanità Pubblica dal 1936 al 1937), lasciò l'esecutivo per disaccordi con la nuova generazione socialista in relazione alla guerra civile spagnola.

¹³⁴George Nicoll Barnes (1859-1940) fu un politico scozzese aderente dapprima all'Independent Labour Party e, in seguito, al Labour Party, divenendo uno dei primi due deputati laburisti eletti in Scozia nelle elezioni del 1906. Leader del Partito laburista dal 1910 al 1911, Barnes ricoprì le funzioni di ministro delle Pensioni (1916-1917) e di ministro senza portafoglio (1917-1920) nel gabinetto guidato da David Lloyd George. Quando nel 1918 il Labour Party ritirò il suo sostegno all'esecutivo rifiutò di dimettersi, fondando il National Democratic and Labour Party. Terminò l'attività politica nel 1922.

¹³⁵Ernest Mahaim (1865-1938) fu tra i fondatori dell'Aiplt nel 1900 e tra i massimi esperti in materia di diritto internazionale del lavoro, alla cui evoluzione dedicò un importante saggio uscito nel 1913 (*Le droit international ouvrier*). Nel 1931 avrebbe assunto la funzione di presidente del Consiglio di amministrazione del Bureau international du travail. Mahaim fu una delle varie figure di nazionalità belga particolarmente attive nelle reti transnazionali di esperti e riformatori sociali. Per un approfondimento specifico cfr. C. Müller, J. Van Daele, *Peaks of Internationalism*, cit.

¹³⁶J. Van Daele, *Engineering Social Peace*, cit., p. 449; S. Kott, *OIT, justice sociale et mondes communistes. Concurrences, émulations, convergences*, in *Le Mouvement Social*, 2018/2, n.263, p.139.

strazione (CdA) del Bureau international du travail (Bit), l'organo esecutivo incaricato di definire l'agenda dei lavori, dal Bit, il segretariato permanente preposto ai rapporti esterni e alla realizzazione delle inchieste e degli studi, e dalla Conferenza internazionale del lavoro, l'assemblea che, nelle sue sessioni annuali di lavoro, approvava o meno i testi sottoposti al suo vaglio.

I testi in questione erano o bozze di convenzioni o progetti di raccomandazioni. La differenza fra le due tipologie di documenti risiedeva nella maggiore o minore natura vincolante: se la raccomandazione costituiva poco più di un invito a realizzare determinati interventi, la convenzione assumeva un carattere più vincolante dal punto di vista giuridico. Tuttavia, gli Stati membri dell'Oil conservavano il diritto di ratificare o non ratificare le convenzioni approvate dalle sessioni annuali dell'assemblea, decidendo in tal modo quali regole incorporare nel proprio diritto e mantenendo così intatte le loro prerogative sovrane.

D'altra parte il dibattito in seno alla Commissione aveva chiarito che l'Oit non avrebbe dovuto configurarsi come una sorta di superparlamento internazionale del lavoro. Inoltre, alla nuova istituzione non venne riconosciuta neanche la possibilità di indagare in autonomia l'applicazione delle convenzioni e, tanto più, il potere sanzionatorio nei confronti degli Stati inadempienti anche dopo il deposito dell'atto di ratifica. Si tratta di due dei vizi originari che rappresentano tuttora il maggiore e più significativo problema dell'organizzazione che, dopo essere stata un ramo della Sdn, ha continuato la sua vita, dopo la Seconda guerra mondiale, come agenzia dell'Onu.

La sovranità nazionale non fu quindi messa in discussione dai membri della commissione riuniti a Parigi, che riservarono ai governi un ruolo di primo piano nella nuova organizzazione. In ogni caso, essi non erano gli unici protagonisti: oltre ai loro delegati nei vari organi dell'Oil avrebbero dovuto sedere anche i rappresentanti delle organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro.

La composizione tripartita delle delegazioni nazionali - mutuata dagli esperimenti corporatisti del tempo di guerra - era espressione di una precisa visione politica, che vedeva nel dialogo e non nel conflitto fra le parti sociali il mezzo migliore per risolvere i problemi del lavoro.

Il tripartitismo, che comportava l'istituzionalizzazione del ruolo dei sindacati e di quello della componente datoriale, rappresentò uno degli elementi maggiormente distintivi della nuova istituzione rispetto, ad esempio, all'esperienza più immediatamente comparabile, come quella dell'Aiplt, con la quale molti erano gli elementi in comune (metodo di lavoro, obiettivi, influenza di più tradizioni di pensiero, da quella liberal-riformatrice a quella sindacalista

reformista passando per il cattolicesimo sociale)¹³⁷.

Accanto agli aspetti relativi alla strutturazione interna dell'organizzazione, la «Carta del lavoro» approvata a Parigi definiva anche gli ambiti di azione. Fra i punti del programma sociale alla base della missione dell'Oit figurava anche la «*défense des intérêts des travailleurs occupés à l'étranger*» (preambolo), principio dal quale discendeva la prescrizione agli Stati di varare norme che assicurassero «un *traitement économique équitable à tous les travailleurs résidant légalement dans le pays*» (art.427).

Durante i lavori della Commissione parigina un'altra idea in merito allo spazio da riservare a tali questioni - e ai contenuti che avrebbero dovuto riempirlo - era stata veicolata dalla delegazione italiana, composta dall'allora commissario generale dell'Emigrazione Edmondo Mayor des Planches¹³⁸ e dal deputato Angiolo Cabrini, affiancati dagli ispettori Silvio Coletti e Guglielmo Di Palma Castiglione¹³⁹.

Sulla scorta delle osservazioni della sezione italiana dell'Association internationale pour la lutte contre le chômage e di un organo consultivo come il Comitato permanente del lavoro, i rappresentanti italiani presentarono infatti una propria proposta di «Carta del Lavoro»¹⁴⁰ che rilanciava, a livello mul-

¹³⁷S. Kott, *From Transnational Reformist, cit.*, pp.246-247

¹³⁸Edmondo Mayor des Planches (1851-1920), naturalizzato italiano (era nato a Lione in una famiglia di origine svizzera), svolse la sua carriera nella diplomazia italiana, arrivando a guidare le ambasciate di Washington e Costantinopoli. Neutralista, durante la guerra rivestì la funzione di commissario generale del governo italiano per la fornitura di materie prime e derrate alimentari. Nominato nel 1918 commissario generale dell'emigrazione, prima di morire avrebbe svolto per poco tempo anche il ruolo di rappresentante del governo italiano presso il Consiglio di amministrazione del Bureau international du travail.

¹³⁹In un articolo del 1934 Di Palma Castiglione avrebbe messo in evidenza l'apporto italiano nei lavori della Conferenza, in risposta alla pubblicazione, da parte di «un professore americano di storia» di un'ingente opera in due volumi sulle origini dell'Oit che non vedeva la partecipazione nemmeno di un italiano. Il riferimento abbastanza palese era all'opera di James T. Shotwell sulle origini dell'Oit articolata in due tomi e pubblicata proprio in quell'anno. Secondo Di Palma Castiglione, gli autori mettevano «in forte rilievo l'attività esplicata dai loro connazionali» lasciando invece «completamente (o quasi) nell'ombra quella sviluppata dalle personalità appartenenti ad altre nazionalità, italiani compresi.». Cfr. G.Di Palma Castiglione, *L'Organizzazione permanente internazionale del lavoro*, in *Rivista internazionale di scienze sociali*, XLII, f.6, nov.1934, p.815. Membro della delegazione italiana che partecipò ai lavori istitutivi dell'Oit, Di Palma Castiglione sarebbe diventato funzionario del segretariato della nuova istituzione nel 1920, rimanendolo fino al 1937. Per un sintetico profilo biografico, all'interno di un tentativo di studio prosopografico sui funzionari italiani impiegati nell'istituzione fino al 1939, cfr. V. Torreggiani, *The Italian members of staff of the International Labour Organization: a collective biography (1919-1939)*, in *Journal of Modern Italian Studies*, XXVII, 2022, n.5, pp.697-720.

¹⁴⁰*La Carta del lavoro proposta dalla Delegazione italiana*, in Ministero per l'industria, il commercio e il lavoro. Ufficio del lavoro, *La legislazione internazionale del lavoro alla*

tilaterale, le rivendicazioni in materia di tutela degli emigranti che già erano emerse, durante gli anni del conflitto, nella preparazione di una proposta di accordo bilaterale con la Repubblica francese.

Più che sulla richiesta di parificazione dei lavoratori stranieri (e delle loro famiglie) ai lavoratori autoctoni dal punto di vista della normativa sul lavoro e sulla protezione sociale (punto avanzato anche dalla delegazione belga), il progetto italiano fu osteggiato in virtù dell'aspirazione a esercitare un controllo sui propri cittadini, anche una volta trasferitisi all'estero, mediante la figura dell'addetto all'emigrazione. Gli altri delegati si opposero alla proposta, ribadendo «il limite invalicabile della sovranità nazionale»¹⁴¹. Prima ancora del voto formale, non essendoci spazi di manovra, la delegazione italiana decise allora di ritirare l'intero documento programmatico proposto, aprendo così la strada alla formulazione ridotta che caratterizzò il testo finale: per quanto riguardava la protezione sociale dei lavoratori migranti, infatti, la «Carta del lavoro» approvata dalla Commissione, che divenne la Costituzione dell'Oil, conteneva solo generici richiami alla tutela di chi era impiegato in un paese diverso dal suo e di tutti coloro che, legalmente residenti, prestavano la loro opera sul territorio di uno Stato.

L'impegno italiano a Parigi per ottenere garanzie in relazione alla tutela dei lavoratori migranti non si arrestò comunque con l'approvazione, da parte della Conferenza di Pace, dell'istituzione dell'Oil (11 aprile 1919) e della versione definitiva della «Carta del Lavoro» (28 aprile 1919). Infatti, nel corso dei lavori del Comitato incaricato dalla Conferenza di Pace di preparare la prima sessione della Conferenza internazionale del lavoro, il rappresentante italiano chiese di inserire nel testo dei trattati di pace con la Germania e l'Austria una clausola *ad hoc*, affinché il principio della parità di trattamento trovasse un formale riconoscimento giuridico. Tuttavia, il Consiglio dei Quattro¹⁴² decise di deferire la materia alla prima sessione della Conferenza internazionale del lavoro¹⁴³, che si sarebbe tenuta nell'autunno 1919. La vicenda spinse Di Palma Castiglione a consigliare al Cge di provare a organizzare un cartello dei paesi di emigrazione prima della Conferenza, affinché non si ripresentasse la solitudine dei delegati italiani nell'opera di difesa degli

Conferenza della Pace, gennaio-giugno 1919, Roma, 1919, pp. 75-76.

¹⁴¹G. Bernardini, *Parigi 1919 - La Conferenza di Pace*, Bologna, Il Mulino, 2019, p.88.

¹⁴²Espressione con cui si designa la cabina di regia informale costituita dal presidente statunitense Woodrow Wilson, dal premier britannico David Lloyd George, dal presidente del Consiglio francese Georges Clemenceau e da quello italiano Vittorio Emanuele Orlando. Nell'ambito di questo consesso ristretto furono assunte le decisioni essenziali della Conferenza di Pace.

¹⁴³Cfr. L.Tosi, *L'Italia e l'Organizzazione internazionale del lavoro tra le due guerre*, Perugia, Università degli Studi di Perugia - Dipartimento di Scienze Storiche, 1994, p.38.

interessi dei lavoratori migranti:

Nel corso dei lavori espletati dal Comitato Organizzatore della Conferenza di Washington ho avuto occasione di rilevare che in tutte le questioni relative all'emigrazione, il delegato italiano rimaneva isolato. A stento egli è riuscito a far approvare qualcuna delle sue proposte. Il Delegato del Giappone - non so se per caratteristica personale oppure per partito preso - ha dimostrata scarsa energia nel sostenere le tesi poste dal sottoscritto allo scopo di tutelare gli interessi degli operai che si recano a lavorare fuori dal loro paese. Ritengo, perciò, mio dovere sottoporre all'esame di codesto Ufficio l'opportunità di fare interessare, fin da ora e prima della riunione della Conferenza di Washington, i Governi degli Stati che in questa questione dell'emigrazione hanno interessi simili ai nostri al fine che essi inviino a Washington delegati energici e con l'istruzione di mettersi di accordo con i delegati italiani per svolgere un'azione concorde per quanto si riferisce alle questioni degli emigranti. Gli Stati suindicati sono: la Spagna, la Grecia ed il Giappone. Gli Ambasciatori Italiani presso i Governi di tali Stati potrebbero fin d'adesso esplicitare una azione efficace al riguardo in modo da evitare che a Washington i delegati d'Italia restino soli a sostenere gli interessi degli operai che vanno a lavorare all'estero. Azione analoga potrebbe esser esplicitata dal nostro Governo sugli Ambasciatori degli Stati suindicati residenti a Roma¹⁴⁴.

Il consiglio sarebbe stato effettivamente seguito¹⁴⁵, a riprova delle aspettative che le autorità italiane riponevano sui risultati raggiungibili attraverso l'azione diplomatica nel nuovo consesso ginevrino.

Il nascente multilateralismo sui temi delle migrazioni di lavoro e della protezione sociale costituiva una nuova importante opzione, che avrebbe segnato la successiva storia delle relazioni internazionali su tali questioni. Nell'immediato, tuttavia, il bilateralismo rappresentava ancora la strada più concreta per ottenere risultati tangibili. Un esempio fu il caso dei rapporti franco-italiani che, nell'aprile 1919, videro una ripresa. Oltre ai colloqui

¹⁴⁴Roma, Asdmae, *Conferenza della Pace 1918-1922*, sf. 23 - Legislazione internazionale dell'Industria e del Lavoro - Conferenza Internazionale del Lavoro a Washington, lettera dattiloscritta di G.E. di Palma Castiglione al R. Commissariato dell'Emigrazione datata Londra, 10 agosto 1919.

¹⁴⁵*Ivi*, telegramma n.1202 del 18.8.1919 firmato Tittoni a S.E. l'Ambasciatore d'Italia a Madrid, al Colonnello Franchino a Varsavia, al Ministro di S.M. il Re-Atene, a S.E. l'Ambasciatore d'Italia a Tokio, al Ministro di S.M. il Re-Pekino, alla Legazione italiana a - Lisbona.

fra i sindacati¹⁴⁶ infatti, si registrò anche il rinnovato scambio fra le autorità dei due paesi. Il 15 aprile 1919, infatti, il ministro degli Affari Esteri francese Stephen Pichon presentò all'ambasciatore italiano a Parigi Lelio Bonin Longare una proposta di accordo articolata in due documenti distinti¹⁴⁷. Il primo affrontava le questioni concernenti il reclutamento e il collocamento della manodopera, mentre il secondo prendeva in considerazione le tematiche afferenti alla sfera della protezione sociale.

Dagli archivi emerge l'attenzione prestata dagli estensori dei due progetti, durante il lungo processo redazionale, ad escludere qualsiasi clausola che aprisse la strada a una possibile ingerenza straniera negli affari interni francesi¹⁴⁸. A cadere sotto la scure dei difensori della sovranità nazionale furono in particolare quelle proposte, avanzate dalla diplomazia italiana, che prevedevano la possibilità per i funzionari regi di rivestire funzioni di tutela all'estero a vantaggio dei connazionali e l'esercizio dei pieni diritti di elettorato attivo e passivo alle cariche sindacali da parte dei lavoratori italiani.

Al contrario, nonostante l'ingente onere per le casse francesi, l'ammissione ai benefici assistenziali e previdenziali non risultava fra gli argomenti più divisivi. Il documento inoltrato da Pichon sul punto, infatti, era informato al principio della parificazione fra lavoratori francesi e italiani. Non mancavano, tuttavia, alcune clausole restrittive, basate per lo più sul requisito della residenza.

Ad esempio, il lavoratore che avesse abbandonato il territorio francese avrebbe avuto diritto solo a metà del trattamento economico con cui lo Stato integrava le pensioni di vecchiaia. Parallelamente, in caso di morte, solo gli eredi già residenti in Francia prima dell'evento luttuoso, e che avessero

¹⁴⁶Dopo aver lamentato in un'intervista all'*Avanti!* (*L'emigrazione in Francia (Nostra intervista col compagno D'Aragona)*), in *Avanti!*, XXIII, n.62, 3 marzo 1919, edizione romana, p.3.) la tattica dilatoria delle autorità francesi che temeva volessero accaparrarsi la manodopera italiana senza fornire garanzie sindacali e sociali ma al limite solo contropartite economiche, come i fosfati, nell'aprile 1919, ad esempio, il segretario della Cgdl Lodovico D'Aragona (1876-1961) si era recato in Francia per trattare con il sindacato francese le questioni connesse all'emigrazione italiana, riferendo in seguito al Comitato Confederale gli esiti della sua missione. Cfr. A. Pepe, O. Bianchi, P. Neglie, *Storia del sindacato in Italia nel '900*, vol. II - *La CGdL e lo Stato autoritario*, Roma, Ediesse, 1999, p.82. Nel mese di maggio 1919 la Cgt propose uno schema di accordo. Cfr. *La vigilanza dell'organizzazione operaia sulla nostra emigrazione in Francia*, in *Corrispondenza settimanale Ufficio dell'Emigrazione Centrale dei Segretariati Laici di Assistenza agli Emigranti*, n.243, 9 maggio 1919, p.7.

¹⁴⁷Roma, Asdmae, Cge, b.46, copia della lettera dattiloscritta del ministro degli Affari Esteri Stephen Pichon all'ambasciatore Bonin Longare, datata Parigi, 15 aprile 1919.

¹⁴⁸Sul punto cfr. G. Francisci, *La diplomazia sociale nell'esperienza migratoria italiana tra la Grande guerra e il primo dopoguerra: due casi di studio (1915-1924)*, in *Farestoria*, II, 2020, n.2, pp.32-33.

depositato domanda *in loco* entro sei mesi, avrebbero potuto beneficiare del concorso erogato dai fondi pubblici. Infine, l'assistenza sanitaria gratuita, a domicilio o in ospedale, era riconosciuta, senza che ci fosse l'obbligo di rimborso da parte dello Stato di origine, solo per i pazienti residenti da più di 5 anni nel territorio nazionale.

Queste clausole non tenevano tuttavia in adeguato conto il carattere temporaneo che contraddistingueva una buona parte dei flussi migratori italiani in Francia. «Dato il carattere della nostra emigrazione - recitava un documento diplomatico a uso interno in relazione alle integrazioni pensionistiche - queste restrizioni sono tali da avere una frequentissima applicazione, escludendo, in particolare, di fatto la gran massa delle famiglie dei nostri emigranti»¹⁴⁹. «Questa condizione è troppo rigorosa - continuava lo stesso documento, esprimendosi anche sulle clausole relative all'assistenza sanitaria - tanto più ove si consideri il carattere generalmente temporaneo dell'emigrazione italiana»¹⁵⁰. L'eliminazione dei requisiti di residenza e la rimodulazione di quelli temporali costituivano le soluzioni migliori per assicurare sostanzialmente i diritti sociali dei migranti e delle loro famiglie.

Per ottenere l'accoglimento delle proprie richieste su questo punto le autorità italiane potevano giocare due carte.

Da un lato, era sempre possibile continuare a premere il tasto dell'esigenza di manodopera da parte del sistema economico francese. Già durante la guerra, un importante esponente italiano come Luzzatti («la Francia ha bisogno del nostro lavoro; deve quindi proteggere i nostri lavoratori con equità sociale. *La reciprocità sta nel suo bisogno*¹⁵¹) aveva suggerito che le carenze di forza lavoro avrebbe spinto l'esecutivo francese a una certa arrendevolezza. Inoltre, la diplomazia italiana ventilò l'ipotesi che i flussi di manodopera italiana fossero diretti in luoghi che offrirono migliori condizioni dal punto di vista della legislazione sociale, cercando così di far passare come probabile una competizione fra paesi importatori di manodopera per sollecitare l'accoglimento delle sue richieste¹⁵². Nel primo dopoguerra, le autorità ita-

¹⁴⁹Roma, Asdmae, Rappresentanza, b.31, dattiloscritto dal titolo «Osservazioni sul progetto francese di trattato di lavoro tra l'Italia e la Francia».

¹⁵⁰*Ibidem*.

¹⁵¹Roma, Asdmae, Cge, b.47, lettera dattiloscritta di Luigi Luzzatti a «Carissimo Amico» datata Roma, 4 giugno [1916]. Il corsivo è mio. La lettera era diretta al ministro dell'Industria, del Commercio e del Lavoro Giuseppe De Nava, che aveva chiesto il parere di Luzzatti sulla bozza di accordo da sottoporre al governo francese.

¹⁵²Su questo punto cfr. F. Del Giudice, G. Francisci, *WWI and Migrant Workers' Social Rights: The Case of Italy, Between Bilateralism and Multilateralism*, in *Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e del '900*, XXIII, 2020, n.4, «From War to Welfare. Global Perspectives on Twentieth-Century Europe», a cura di C. Giorgi, J. Moses, I. Pavan, pp.652-653.

liane fecero esplicito riferimento ai poteri di controllo che continuavano ad avere sulle uscite dal paese come leva per spingere la controparte transalpina ad accettare le proprie rivendicazioni¹⁵³. Si trattava di una linea seguita non solo nei rapporti con la Francia come mostra il fatto che, nel luglio 1919, l'addetto all'emigrazione a Lucerna, Calimani, emanò una circolare che subordinava alla sottoscrizione di assicurazioni complementari da parte dei datori di lavoro la concessione dei nulla osta all'espatrio di lavoratori in Svizzera: il perdurante controllo sui movimenti collettivi in uscita rappresentava uno strumento per ottenere la revisione della clausola discriminatoria della legislazione elvetica in materia di assicurazione contro gli infortuni.

L'altra carta che le autorità italiane potevano giocare, rispetto al periodo prebellico, per ottenere l'accoglimento delle proprie richieste era il maggior grado di avanzamento raggiunto dalla legislazione sociale nazionale per effetto della guerra. Al 21 aprile 1919 è datata infatti l'istituzione dell'assicurazione obbligatoria contro l'invalidità e la vecchiaia, che entrò nell'ordinamento italiano grazie a un decreto del governo¹⁵⁴, oggetto di effettiva applicazione solo a partire dal gennaio 1920. Punto di arrivo di un percorso avviato negli anni di guerra, il provvedimento disponeva l'obbligo assicurativo per una platea pari a circa 10 milioni di italiani, chiamando operai, lavoratori agricoli, domestici e impiegati (fino a un certo livello di retribuzione), oltre che i loro datori di lavoro, a pagare contributi quindicinali per avere diritto, una volta compiuta l'età prescritta o verificatasi l'invalidità, alla pensione, aumentata nel suo importo da un contributo a carico delle casse statali pari a 100 lire annue.

Tale integrazione era concessa anche agli stranieri solo nel caso in cui il paese di provenienza avesse sottoscritto un trattato bilaterale di reciprocità con lo Stato italiano. Si trattava di una disposizione ricalcata su quelle già presenti, come visto, in varie normative nazionali. Il recepimento della clausola nel testo del decreto italiano potrebbe essere quindi legato unicamente

¹⁵³Nel febbraio 1919, ad esempio, l'ambasciatore italiano a Parigi Lelio Bonin Longare aveva scritto a Pichon per sollecitare l'esame del progetto di accordo, insistendo su due punti in particolare: da un lato il vantaggio che sarebbe derivato per la classe lavoratrice francese da un atto di «justice sociale» come il trattato di lavoro e, dall'altro lato, il canale preferenziale al quale avrebbe dato origine l'accordo, facendo ottenere al sistema economico transalpino una manodopera «très appréciée dans tous les pays». Nel testo della lettera non mancava un rapido cenno alle deliberazioni assunte per rispedire al mittente le richieste di lavoratori pervenute da imprese francesi, che lasciava intendere la volontà di proseguire tale atteggiamento fino all'accoglimento delle istanze propugnate dalla diplomazia italiana. Cfr. Roma, Asdmae, Rappresentanza, b.31, lettera dattiloscritta dell'ambasciatore italiano a Parigi Lelio Bonin Longare al ministro francese degli Affari Esteri Stephen Pichon, datata Parigi, 22 febbraio 1919.

¹⁵⁴D. luog. 21 aprile 1919, n.603.

alla ricezione dei modelli esteri, in un periodo segnato dalla progressiva circolazione di pratiche e saperi anche nell'ambito della strutturazione delle politiche sociali.

Tuttavia, nel caso specifico italiano, l'introduzione di questa clausola non era priva di significato dal punto di vista della tradizione giuridica, segnando uno scostamento dal principio dell'assoluta parità di trattamento, in materia di godimento dei diritti civili, fra cittadini e stranieri, incorporato nel Codice civile. Negli anni precedenti le autorità italiane non avevano mancato di richiamarsi a questa nozione giuridica per sollecitare il riconoscimento, ai connazionali espatriati per ragioni di lavoro, dei diritti riconosciuti dalle normative locali ai cittadini. In considerazione dei modesti risultati conseguiti è forse possibile ipotizzare che la scelta di sposare la logica della reciprocità puntasse ad aumentare la forza negoziale sul tavolo delle trattative, rendendo anche in Italia il pieno godimento dei diritti derivanti dalle leggi sociali subordinato alla conclusione di accordi internazionali.

L'introduzione dell'assicurazione obbligatoria contro l'invalidità e la vecchiaia non costituiva in ogni caso l'unica manifestazione della proliferazione di dibattiti, progetti e realizzazioni che contrassegnò l'Italia postbellica nel campo delle politiche sociali. Dal maggio 1919, infatti, ebbe piena applicazione il provvedimento varato due anni prima, nel 1917, che aveva previsto l'obbligo assicurativo contro il rischio di infortunio anche per i lavoratori agricoli¹⁵⁵. Inoltre, erano in corso i lavori della commissione incaricata di proporre un progetto per l'assicurazione obbligatoria contro le malattie che, dopo anni di discussione, sembrava essere in procinto di essere introdotta anche in Italia.

Secondo quanto scritto dal commissario generale dell'emigrazione Mayor des Planches all'ambasciatore di stanza a Parigi nel maggio 1919, attendere l'approvazione di questo altro provvedimento avrebbe potuto migliorare ancor di più la posizione contrattuale italiana, tanto più che anche altri fattori consigliavano di posporre la conclusione definitiva dell'accordo, come il ritiro della delegazione italiana dalla Conferenza di Pace¹⁵⁶. Al progressivo perfezionamento delle tutele per i lavoratori in Italia faceva evidentemente riferimento anche la memoria stilata qualche mese più tardi negli ambienti del Cge: «è necessario che sia tenuto presente che dopo le recenti innovazioni nel campo della legislazione sociale italiana [...] non vi è più da parte della legislazione francese una superiorità rispetto alla nostra»¹⁵⁷.

¹⁵⁵D. luog. 23 agosto 1917, n.1450.

¹⁵⁶Roma, Asdmae, Cge, b.46, lettera di Mayor des Planches a Bonin Longare, datata Roma, 23 maggio 1919.

¹⁵⁷*Ivi*, dattiloscritto dal titolo «Osservazioni sul progetto francese di trattato di lavoro tra l'Italia e la Francia», s.d. e senza firma. La paternità del Cge può essere tuttavia desunta

La scommessa italiana era quella di puntare sulle innovazioni della legislazione sociale nazionale e di sfruttare il fattore tempo, che si riteneva giocasse a favore delle proprie rivendicazioni. L'orientamento diffuso era che con il passare dei mesi, infatti, il sistema economico francese avrebbe sofferto sempre più la penuria di manodopera - ormai tradizionale, ma ancor di più acuita dalla guerra, che aveva mietuto 1.400.000 vittime (1/6 della popolazione maschile attiva francese fra i 18 e i 60 anni), nonché 1.500.000 feriti, di cui 900.000 con un'inabilità al lavoro pari o superiore al 30%¹⁵⁸ - accettando così di aderire alle richieste delle autorità italiane che, nel frattempo, continuavano a non dare corso alle domande di reclutamenti collettivi non rispondenti ai criteri fissati.

Tuttavia, nell'estate 1919 quanto auspicato non si realizzò, visto che le autorità francesi non diedero segni di maggior accondiscendenza nei confronti dei *desiderata* italiani. L'ondata di scioperi che attraversò la Francia fra maggio e giugno 1919 aveva probabilmente riattivato i timori di chi vedeva nell'allargamento dei pieni diritti sindacali anche agli stranieri un pericolo per la tenuta interna. Inoltre, l'avanzamento dei contatti con altri attori di quello che si potrebbe definire mercato del lavoro migrante, come il governo del neonato Stato polacco¹⁵⁹ e le autorità austro-tedesche¹⁶⁰, concorse

dal fatto che il documento è conservato subito dopo la lettera di Mayor des Planches all'ambasciatore Bonin Longare datata 31 luglio 1919, nella quale il commissario generale dell'emigrazione affermava di aver inviato, dopo averne informato Tittoni, sia obiezioni di principio alla controproposta francese sia un promemoria con osservazioni su ogni singolo articolo.

¹⁵⁸G. Mauco, *Les étrangers, cit.*, p.77.

¹⁵⁹Già nei primi mesi del 1919, su pressione del Comité des Houllières (organizzazione padronale fondata nel 1887 che aveva il compito di difendere gli interessi professionali dei datori di lavoro nel settore minerario) presso il Service de la main d'oeuvre étrangère, dal 1918 inquadrato nel Ministero del lavoro, avevano avuto inizio colloqui volti ad assicurare alla Francia un contingente di lavoratori polacchi. Nel giugno 1919 il bollettino della Società Umanitaria, riprendendo un articolo del giornale socialista polacco *Robotnik*, evidenziò i tentativi in corso per creare un tale canale migratorio. Cfr. *I sostitutivi della mano d'opera italiana in Francia*, in *Corrispondenza settimanale Ufficio dell'Emigrazione Centrale dei Segretariati Laici di Assistenza agli Emigranti*, n.245, 2 giugno 1919.

¹⁶⁰Da mesi preso in considerazione, il possibile ricorso alla forza lavoro austro-tedesca assunse contorni più definiti, diventando oggetto di discussione anche nella carta stampata. Cfr., ad esempio, F. Caussy, *La reconstruction des régions dévastées et la main d'oeuvre allemande en France* in *L'Humanité*, 31 agosto 1919; *La Paix-La reconstruction des régions dévastées et la main d'oeuvre austro-allemande* in *Le Temps*, 3 settembre 1919. In quel frangente, comunque, l'opzione sul tavolo non era solo quella di sfruttare i contingenti di eventuali cittadini austriaci e tedeschi presenti in Francia a causa dello stato di prigionia. Nel luglio 1919, infatti, il sindacato edile tedesco aveva rinnovato l'offerta già formulata di partecipare allo sforzo di ricostruzione nelle regioni francese più colpite. Una nota del governo tedesco, datata 4 agosto 1919, aveva enumerato le condizioni richieste: giornata

a corroborare la possibilità, per l'esecutivo francese, di resistere alle altre rivendicazioni italiane che si ritenevano difficilmente accettabili.

Il 12 luglio Maurice Herbette, l'alto funzionario a capo della Direction des Affaires administratives et techniques del Ministero degli affari esteri francese, affermò quindi chiaramente l'impossibilità, per l'eventuale futura delegazione transalpina, di assumere come base di discussione la bozza di convenzione proposta dalla diplomazia italiana, visto che la commissione chiamata ad esprimersi sul testo l'aveva rigettato¹⁶¹.

Pochi giorni dopo l'ex ambasciatore Tittoni, ora a capo della diplomazia italiana come ministro degli Affari Esteri, espresse chiaramente la sua posizione al commissario generale dell'Emigrazione Mayor des Planches, affermando di ritenere che «non vi sia che accettare proposta francese e presentare al più presto nostre obiezioni data urgenza e carattere politico assunto questione»¹⁶².

D'altra parte anche in Italia la crisi della smobilitazione o, più in generale, della transizione postbellica, aveva riacutizzato le tensioni sociali, come mostrato dalle occupazioni di proprietà e di siti produttivi, nonché dai tumulti che, pur nella loro eterogeneità, erano accomunati da un'aspettativa di giustizia sociale, acuita dai sacrifici sofferti negli anni del conflitto¹⁶³. L'emigrazione costituiva quindi una possibile valvola di sfogo, una sorta di palliativo a problemi strutturali di natura demografica ed economica: nel corso dell'anno 1919, secondo le statistiche ufficiali vi furono ben 98.281 richieste di passaporto per la Francia¹⁶⁴, a dimostrazione della pressione che montava al di qua dei confini ancora formalmente chiusi.

La conclusione della convenzione era dunque necessaria anche per gli interessi italiani. Ma la bozza francese, anche se assunta come base di partenza, aveva bisogno di alcune modifiche per tutelare efficacemente l'emigrazione temporanea, un punto cruciale nel quadro delle politiche di cittadinanza per-

di 8 ore, uguaglianza di salari con i francesi, diritto di sciopero, alloggio confortevole, esenzione dal pagamento di imposte. Tuttavia, il sentimento antigermanico era forte e l'offerta venne rifiutata. Su questi aspetti cfr. R. Schor, *Les travailleurs allemands et la reconstruction de la France au lendemain de la Grande Guerre (1919-1923)*, in *Revue historique*, t.272, f.1, luglio-settembre 1984, pp.113-130; Id., *L'opinion française et les étrangers 1919-1939*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1985, Première Partie - *Les tensions de l'immediate après guerre 1919-1921*, pp.67-90.

¹⁶¹Roma, Asdmae, Rappresentanza, b.31, lettera dattiloscritta di Maurice Herbette all'ambasciatore Lelio Bonin Longare, datata Parigi, 12 luglio 1919.

¹⁶²Roma, Asdmae, Cge, b.46, telegramma di Tittoni a Mayor des Planches datato 18 luglio 1919.

¹⁶³Su questa fase della storia italiana post-Prima guerra mondiale cfr. R. Vivarelli, *Storia delle origini del fascismo*, vol. I, Bologna, Il Mulino, 2012, cap. V. «Il ministero Nitti».

¹⁶⁴*L'emigrazione italiana dal 1910 al 1923, cit.*, pp.822-823.

seguite fino a quel momento dalle autorità italiane. Particolarmente problematiche erano le clausole sulle pensioni, come evidenziato da una memoria del ministro dell'Industria, del Commercio e del Lavoro Dante Ferraris¹⁶⁵.

Il progetto francese regolamentava nel dettaglio l'erogazione delle *allocations complémentaires* e delle *bonifications de l'État*, ossia i trattamenti economici aggiuntivi concessi all'assicurato e finanziati dalle casse pubbliche. Nella normativa francese il diritto a queste prestazioni scattava una volta raggiunto il minimo contributivo di trenta versamenti annuali della cifra prevista (9 franchi per gli uomini, 6 per le donne e 4.50 per i minori). In virtù di questa disposizione il progetto francese prevedeva, accogliendo i *desiderata* italiani, che i periodi di versamento in Francia e in Italia si sommassero per raggiungere il minimo contributivo prescritto e che, inoltre, ciascun Stato sostenesse l'onere di erogare la parte di prestazione a suo carico in base al numero e all'ammontare dei versamenti annuali fatti sul suo territorio.

Tuttavia, il testo prevedeva, in caso di partenza dal territorio dello Stato erogatore, il dimezzamento delle prestazioni economiche aggiuntive al trattamento pensionistico. Inoltre, in caso di morte dell'assicurato, l'ammissione degli aventi diritto al godimento delle indennità sarebbe stato subordinato al requisito della residenza sul territorio dello Stato erogatore nei sei mesi precedenti l'evento infausto. La formulazione francese era in radicale contrasto con l'orientamento italiano: secondo quest'ultimo, infatti, qualsiasi restrizione nel godimento delle prestazioni previdenziali dovuta alla residenza o meno su un determinato territorio nazionale doveva essere rigettata.

Così redatta, la proposta di accordo non teneva conto di una delle priorità della controparte italiana, ossia la de-territorializzazione delle politiche sociali, un obiettivo che, anche in questo caso, mirava alla tutela dell'emigrazione temporanea e, più profondamente, dell'italianità dei cittadini. Le disposizioni che subordinavano alla residenza sul suolo nazionale la fruizione delle prestazioni sociali costituivano, infatti, un evidente incentivo alla naturalizzazione di chi si recava in Francia per lavoro. Si trattava di una prospettiva che le autorità italiane, da tempo schierate su una linea di preservazione della comunità nazionale, non potevano gradire. La stessa operazione politico-diplomatica del trattato di lavoro può essere vista all'interno dello sforzo per contrastare le naturalizzazioni e, quindi, le uscite dalla comunità nazionale.

Nonostante tutte queste difficoltà di natura politica e tecnica la necessità di condurre in porto le trattative non era comunque più in discussione alla fine dell'estate 1919. Un documento diplomatico italiano a uso interno individuò

¹⁶⁵Roma, Asdmae, Cge, b.46, lettera dattiloscritta del ministro Dante Ferraris al Commissariato generale dell'Emigrazione, datata Roma, 29 luglio 1919 (su carta intestata «Ministero dell'industria, del commercio e del lavoro - Direzione generale del lavoro e della previdenza sociale»).

nell'esigenza di manodopera da parte del sistema produttivo francese e nella necessità economica italiana di riattivare i flussi migratori le ragioni alla base del mutuo interesse dei due paesi a sottoscrivere l'accordo:

l'Amministrazione francese dimostra ormai una certa fretta di stipulare un accordo al quale noi ragionevolmente subordiniamo ogni concessione di mano d'opera italiana, il che dimostra che si fa [sic] ogni giorno più stringente la necessità di questa in Francia [...] Fretta del resto che deve essere risentita anche da noi atteso che non possiamo restare ancora a lungo senza riprendere quell'esportazione di lavoro che era quasi la spina dorsale della nostra situazione economica dell'anteguerra, e tanto più che non può durare a lungo, quando saranno per forza di cose abbassate le barriere di confine di cui si sono circondati durante la guerra tutti gli Stati, la presente disciplina della nostra emigrazione. *Vi è quindi pari interesse delle due parti di giungere prontamente a conclusione*¹⁶⁶.

Poche settimane dopo la data di invio della lettera, la previsione sarebbe stata confermata: il 30 settembre 1919 i plenipotenziari dei due Stati avrebbero firmato a Roma il Trattato di lavoro franco-italiano. La stipula dell'accordo è uno degli esempi di come, tra la fine dell'estate e l'inizio dell'autunno 1919, vennero gettate in Europa le fondamenta delle politiche del primo dopoguerra in materia di migrazione e protezione sociale. Lo strumento principe di questa operazione furono i trattati bilaterali che, occupandosi di regolamentazione dei flussi e accesso alle tutele sociali (o distintamente o simultaneamente) vedevano al centro gli Stati e non le persone¹⁶⁷, sanzionando così l'idea che la possibilità di spostarsi, varcando i confini nazionali, per ragioni di lavoro e la titolarità di diritti sociali in caso di permanenza al di fuori del proprio luogo di origine fossero un affare fra Stati e non prerogative individuali¹⁶⁸.

La Convenzione franco-polacca sull'emigrazione del 3 settembre 1919¹⁶⁹, costituì il primo esempio in questo senso, istituendo un canale migratorio

¹⁶⁶Roma, Asdmae, Cge, b.46, lettera dell'ambasciatore del Regno d'Italia a Parigi Lelio Bonin Longare al commissario generale dell'emigrazione barone Mayor des Planches datata Parigi, 29 agosto 1919. Il corsivo è una mia aggiunta.

¹⁶⁷Su questo punto cfr. anche K.J. Bade, *L'Europa in movimento*, cit., p.227.

¹⁶⁸Sull'affermazione della prospettiva interstatale, nell'ambito della regolamentazione del fenomeno migratorio, in questo periodo cfr. C. Rass, *Institutionalisierungsprozesse*, cit., p.84.

¹⁶⁹Pur nella lacunosità delle fonti non sembrerebbe che il governo polacco abbia avuto molti margini di manovra rispetto al testo proposto dalle autorità francesi nel marzo 1919. Cfr. J. Ponty, *Polonais méconnus - Histoire des travailleurs immigrés en France dans l'entre-deux-guerres*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1985, Première Partie - *Le Grand Flux (1919-1926)*, cap. II - *La Convention Franco-Polonaise du 3 septembre 1919*,

non più accessibile in virtù della semplice volontà individuale, ma sottoposto al controllo, diretto o indiretto, dello Stato francese¹⁷⁰. Il reclutamento collettivo fu in questo caso affidato direttamente a un'organismo istituito dalle organizzazioni dei datori di lavoro, rendendo evidente il senso dell'operazione che aveva portato alla conclusione dell'accordo bilaterale: le autorità francesi ambivano ad assicurare all'impresaria un afflusso di manodopera sufficiente alla ricostruzione e alla ripartenza produttiva.

Anche il Trattato di lavoro franco-italiano, siglato infine a Roma il 30 settembre 1919, forniva garanzie in questo senso, prevedendo i reclutamenti collettivi che, tuttavia, non erano affidati a un organismo privato ma alle autorità italiane. L'obiettivo era quello di creare un regime migratorio regolato, dove i flussi fossero organizzati in base alle esigenze di manodopera effettivamente registrate. Pur essendo innegabile l'accresciuto ruolo dello Stato nella gestione del fenomeno migratorio, tale dato non deve portare a concludere che non esistessero più, nell'Europa del primo dopoguerra, spazi per i reclutamenti informali e l'uso dei movimenti di lavoratori stranieri per reprimere, all'interno dei paesi, rivendicazioni sociali come quelle salariali¹⁷¹.

Non coinvolte nella fase di negoziazione del trattato - che vide il mancato accoglimento di alcune delle principali rivendicazioni delle organizzazioni dei lavoratori, come il divieto di espulsione per ragioni sindacali e la possibilità per gli stranieri di partecipare ai collegi dei probiviri e alle direzioni dei sindacati¹⁷² - la Cgt francese e la Cgdl italiana non avrebbero mancato di denunciare, sugli organi di stampa, le irregolarità perpetrate ai danni dei lavoratori reclutati e i tentativi di usare questa forza lavoro per disinnescare le attività rivendicative come gli scioperi¹⁷³.

pp.35-50. Solo l'anno successivo l'accordo sarebbe stato completato da una Convenzione sull'assistenza e sulla previdenza sociale, datata 14 Ottobre 1920.

¹⁷⁰C. Rass, *Temporary*, cit., p.200

¹⁷¹Sui limiti del controllo esercitato dalle amministrazioni pubbliche sui flussi migratori cfr., ad esempio, L. Page Moch, *Moving Europeans: Migration in Western Europe since 1650*, Bloomington, Indiana University Press, 1992.

¹⁷²Tali mancanze nel testo definitivo dell'accordo furono giudicate negativamente dagli ambienti di matrice socialista e laico-democratica più attivi nel campo della tutela degli emigranti. Cfr. *Il Trattato di lavoro franco-italiano*, in *Corrispondenza settimanale - Ufficio dell'Emigrazione - Centrale dei Segretariati Laici di Assistenza agli Emigranti*, n.253, 17 ottobre 1919, p.3. Tra l'altro su questi temi, proprio in parallelo allo svolgimento delle sedute negoziali, Cabrini aveva tentato di attirare l'attenzione del leader sindacale francese Jouhaux, chiedendogli di fare pressione sul suo governo affinché accettasse «i principi consacrati nei Congressi Sindacali e nella Carta del lavoro di Berna». Cfr. *ivi*, p.5.

¹⁷³Il 9 gennaio 1920, ad esempio, l'*Avanti!* denunciò il trattamento subito da oltre cento emigranti pugliesi che, dopo aver risposto a una offerta di lavoro, vistata dal Cge ma non dal console, si ritrovarono in Francia senza impiego, non accettando le condizioni peggiorative rispetto al contratto di lavoro proposte da un rappresentante della ditta. Cfr.

Da un punto di vista pratico, in linea con la progressiva marginalizzazione dell'elemento socialista nella ricerca della stabilità corporativa durante il primo dopoguerra¹⁷⁴, i sindacati non ebbero modo di influire direttamente sulle politiche migratorie, tanto in Francia¹⁷⁵ quanto in Italia¹⁷⁶, pur provando in ogni caso a mettere in campo iniziative che costituissero una sorta di canale diplomatico alternativo e parallelo¹⁷⁷.

Per quanto riguardava la mobilità per lavoro l'accordo franco-italiano non aveva previsto solo l'interlocuzione fra le due amministrazioni al fine di organizzare i reclutamenti collettivi, ma anche il principio della libertà di emigrazione. Il riferimento a questo principio ambiva ad evitare l'eventualità che le autorità italiane decidessero autonomamente di chiudere le frontiere, fermando così l'afflusso di manodopera al di là delle Alpi. D'altronde, come chiaramente esposto dal capo della diplomazia francese nelle istruzioni impartite all'ambasciatore incaricato di negoziare, solo alcune garanzie potevano giustificare, agli occhi delle autorità di un paese di immigrazione, un'operazione politica come quella in corso:

Dans un traité de travail entre un pays d'émigration et un pays d'immigration, la réciprocité des avantages serait purement formelle si, en échange des avantages consentis aux immigrants, des garanties précises n'étaient pas données que la liberté d'émigration sera respectée et que le recrutement sera autorisé dans une mesure satisfaisante. Or,

Emigranti, attenti! in *Avanti!*, XXIV, n.8, 9 gennaio 1920, edizione torinese, p.3.

¹⁷⁴Cfr. C.S. Maier, *La rifondazione dell'Europa borghese* (1975), Bologna, Il Mulino, 1999, pp.643-644.

¹⁷⁵Cfr. G. Cross, *Immigrant Workers, cit.*, p.46.

¹⁷⁶A. Pepe, O. Bianchi, P. Neglie, *Storia del sindacato, cit.*, vol. II - *La CGdL e lo Stato autoritario, cit.*, p.83.

¹⁷⁷Si pensi ad esempio alle interlocuzioni, già nel gennaio 1920, fra le Federazioni edili francese e italiana che portarono a raggiungere «accordi necessari affinché, intensificando l'agitazione nei due paesi (in Francia specialmente) si possa ottenere la revisione del trattato di lavoro testé stipulato fra i diplomatici dei due paesi, che lascia gli emigranti italiani in una triste ed umiliante stato di inferiorità morale e civile, che di riverbero ridonda a danno degli stessi operai francesi». Cfr. *Convegno fra i rappresentanti delle federazioni edili italo-francesi* in *Avanti!*, XXIV, n.5, 6 gennaio 1920, edizione milanese, p.2. A riprova del tentativo sindacale di affiancarsi, se non sostituirsi, alle trattative bilaterali interstatali nel 1922 la Federazione italiana operai edili (Fioe) costituì un proprio Ufficio di emigrazione, concepito al fine di promuovere accordi internazionali, trattati di emigrazione che consentissero la miglior utilizzazione, da parte degli emigranti, della legislazione sociale dei Paesi dove emigravano, nonché l'assistenza agli organizzati in tutte le pratiche personali loro occorrenti per ricerche di cose o di persone, per eredità, o per applicazione delle leggi sociali estere e ottenimento di documenti e passaporti. Cfr. R. Rigola, *Il problema della nostra emigrazione prima e dopo la guerra*, Firenze, Edizioni della Critica Sociale R. Bemporad e Figlio, 1922, p.59.

le projet relatif à l'émigration et à l'immigration a pour objet de donner au Gouvernement Français les garanties, qui, seules, peuvent justifier les larges concessions et les sacrifices financiers qu'il est disposé à faire, en vertu du traité de travail proprement dit¹⁷⁸.

Le concessioni alle quali faceva riferimento il documento si trovavano nella seconda parte dell'accordo, quella dedicata all'assistenza e alla previdenza sociale. Questa era la parte evidentemente più importante dal punto di vista delle autorità italiane che puntarono ad ottenere una rimodulazione delle disposizioni restrittive riguardanti la dimensione temporale e territoriale. Così, i negoziatori italiani chiesero e ottennero un regime che tutelasse anche i migranti stagionali: ai fini della maturazione dei diritti in materia di trattamenti assistenziali, anche solo sei mesi di residenza sul suolo francese furono equiparati a un anno. In tal modo era più agevole il raggiungimento dei quindici anni di permanenza o dei cinque, in caso di malattia professionale, richiesti dal trattato affinché gli oneri economici per le cure mediche fossero a esclusivo carico del paese di residenza. In tutti gli altri casi, l'assistenza a spese del paese di residenza era limitata ai soli primi 45 giorni: successivamente, sarebbe spettata allo Stato di origine la scelta fra l'assunzione dell'onere economico per le cure o il rimpatrio del cittadino che necessitava l'azione di tutela. Per determinare le procedure di rimpatrio dei malati e per fissare i metodi di definizione della residenza continuativa era prevista la sottoscrizione di un successivo protocollo operativo.

L'impegno a ridurre il danno che i requisiti temporali arrecavano ai lavoratori migranti condusse anche all'inserzione della clausola relativa alla somma dei periodi di contribuzione. Tale disposizione puntava ad evitare che gli operai trasferitisi da un Paese all'altro fossero privati della quota integrativa, a carico dello Stato, delle pensioni di vecchiaia, a causa del limitato numero di versamenti in ciascuno dei contesti nazionali nei quali avevano lavorato. Oltre a sancire l'eliminazione di qualsiasi discriminazione sulla base della nazionalità e della residenza, nell'applicazione dei sistemi pensionistici introdotti per i lavoratori (incluso quello speciale per i minatori), l'articolo 7 del trattato contenne anche un accordo di massa sulla quota integrativa della pensione finanziata dalle casse pubbliche, che prevedeva, come detto, la somma dei periodi di contribuzione e la ripartizione dell'onere del pagamento su ciascuno dei due Stati, in maniera proporzionale alla durata del periodo

¹⁷⁸Nantes, Cadn, Ambassade, 579PO/1, b.392, dattiloscritto datato 17 settembre 1919 e titolato Note des Affaires Étrangères. Instructions envoyées à Mr. Barrère. Alcuni passaggi erano sottolineati, per porre ancor più enfasi: «des garanties précises», «liberté d'émigration», «respectée et que le recrutement sera autorisé dans une mesure satisfaisante», «seules».

di residenza dell'assicurato in ognuno di essi. Anche in questo caso il regime prefigurato avrebbe comunque richiesto, per entrare pienamente in vigore, non solo la ratifica del trattato ma anche la sottoscrizione di un ulteriore accordo applicativo.

L'articolo 7 del trattato affrontava anche un altro tema a cui i negozianti italiani ascrivevano grande importanza, ossia la dimensione territoriale delle politiche sociali che, come era stato indicato dal ministro degli Affari Esteri Tittoni al proprio ambasciatore, era importante superare per garantire sostanzialmente i diritti dei lavoratori migranti:

le disposizioni che fanno dipendere dalla residenza nel territorio francese i benefici delle bonifications e delle allocations d'État in materia di pensioni operaie non possono avere il consenso del Governo italiano anche perché nel sistema della legislazione italiana tali restrizioni non esistono in confronto degli stranieri, indipendentemente da qualsiasi convenzione internazionale. Il Governo italiano non può accettare delle disposizioni che importerebbero un riconoscimento di un trattamento differenziale dei propri nazionali in Francia, mentre esso assimila interamente i francesi in Italia ai propri nazionali¹⁷⁹.

Nel corso dei negoziati la delegazione italiana non mancò di perseguire questo obiettivo, ottenendo, ad esempio, che venisse chiaramente escluso l'obbligo di residenza sul territorio nazionale come requisito per continuare a usufruire dei benefici sociali dei quali si era acquisita la titolarità¹⁸⁰. Si trattava, in altri termini, di generalizzare, anche in previsione delle future leggi sociali che sarebbero state introdotte, il principio alla base della Convenzione franco-italiana in materia di indennizzi di infortunio del 1906. Il Trattato franco-italiano siglato il 30 settembre 1919 non mancò di riaffermare l'eguaglianza di trattamento in materia di assicurazione contro gli infortuni, ribadendo così il dettato dell'accordo dei primi anni del secolo.

Tuttavia, l'affermazione di un principio nel testo di un trattato diplomatico non garantiva automaticamente la fruizione dei diritti. L'attività negoziale doveva essere seguita da una opera di alfabetizzazione e di assistenza. Proprio il caso dell'assicurazione contro gli infortuni, nonostante da tempo fosse in vigore un accordo bilaterale, mostrava la permanenza di ostacoli sulla via del riconoscimento dei diritti per i lavoratori migranti e le loro famiglie che, complice anche l'insufficiente efficienza di tutta la rete consolare, si rivolgevano ad altri intermediari per perorare il loro caso. Colpito da un infortunio

¹⁷⁹Roma, Asdmae, Rappresentanza, b.31, lettera dattiloscritta del ministro degli Affari Esteri Tittoni all'ambasciatore Bonin Longare, datata Parigi, 4 agosto 1919.

¹⁸⁰Roma, Asdmae, Rappresentanza, b.31, Negoziati per un trattato di lavoro tra l'Italia e la Francia (d'ora in poi Negoziati), Seconda seduta – 16 settembre 1919.

nel giugno 1919, Giovanni C. era ancora in attesa dell'indennizzo un anno dopo. Per ottenere assistenza nella sua battaglia contro la «suranza» (termine con cui probabilmente intendeva l' «assurance», la società assicurativa), Giovanni decise quindi di scrivere all' «egreggia Società Umanitaria di mutuo soccorso», dando conto dell'infortunio patito e delle difficoltà che da quel momento aveva dovuto affrontare:

Esendo già dal 21 agosto 1919 che fui caduto sul lavoro allaltosa [sic] di 6 [metri] rompendomi un braccio dunque sino alla fine di dicembre mi fu pagato la meza gior[na]ta - di 14 lire al giorno - guadagnavo [sic] 28 lire al giorno. All'ora siccome sono restato stroppio [sic] che ho dovuto abbandonare completamente il mio mestiere da cimenteur, dall'ora in poi il dottore che mi a dato le cure, mi disse che dal 1 gennaio in poi cominciava la mia pensione ma dall'ora in poi non vidi piu un soldo, ora e almeno due mesi che abbiamo passato le carte dal Giudice di pace, al tribunale sono stato [...] il 27 aprile il patrodrono [sic] e la suranza puri furono convocati ma non si presentarono al tribunale mi dissero che avrebbero fatto un processo verbale contro di lori con tutte le sue storie mi pare che tirano in giro perche una volta che sia passato lanno mi pare che ci sia dificolta. [...] al certificato del dottore mi devono del 43 al 50 per cento. In questo caso domanderei ai Signori della societa umanitaria di mutuo soccorso se potrei avere un colpo di mano. Oppure un consiglio prometendo di lasciandoli tanto per cento per i poveri. Distinti saluti¹⁸¹.

Qualche mese dopo, un altro lavoratore infortunatosi in Francia, il bracciante e minatore veneto Guglielmo D.B., che aveva subito lo schiacciamento della sua mano destra in una miniera della Mosella, si sarebbe rivolto invece all'Opera Bonomelli e in seguito a un avvocato. Per gli infortuni sul lavoro avvenuti in quest'area, tornata alla Francia dopo l'occupazione tedesca, la diplomazia italiana era riuscita a ottenere, almeno fino all'unificazione legislativa, la proroga delle disposizioni della Convenzione italo-tedesca del 1912 in materia di assicurazioni sociali. Anche in questo caso la liberalità di una tale decisione era strettamente legata all'interesse economico: «Il était impossible – sous peine de voire refuser toute main d'oeuvre à l'Alsace et à la Lorraine – de retirer brusquement aux ouvriers italiens les avantages que leur assurait le traité italo-allemand, notamment au point de vue des insti-

¹⁸¹Milano, ASU, AP, E, 475, 2-1, lettera di Giovanni C. all' «egreggia Società Umanitaria di mutuo soccorso» datata 10.7.1920.

tutions d'assurances contre les accidents du travail, la maladie, l'invalidité et la vieillesse»¹⁸².

Tuttavia, dopo mesi dall'infortunio Guglielmo D.B. non aveva ancora ricevuto l'indennizzo. La lettera dell'avvocato che ne rappresentava gli interessi, indirizzata al Ministero degli affari esteri francese, metteva in luce in particolare due aspetti. Da un lato era una testimonianza delle difficoltà che il ritorno in patria ancora poneva per chi rivendicasse i propri diritti. Dall'altro lato, pur trattandosi di una controversia fra un lavoratore e un organismo assicurativo, la missiva faceva appello allo Stato francese, con stilemi retorici propri del tempo di guerra, rilanciando di fatto la visione che la protezione sociale dei lavoratori migranti fosse un affare fra Stati:

Venne subito [...] inviato all'ospedale di Moyeuve Grande e poi a quello di Metz, e poi rinviato in Italia, senza alcun compenso per la disgrazia toccatagli, lasciato a perire d'inedia! Ed è dal 2 settembre 1921 che si scrive alla Società suddetta, agli ospedali, alla Casa degli Accidenti di Metz ecc. ecc., ma tutti ostinatamente tacciono, sebbene alcuna di tutte le corrispondenze da noi inviate, alcuna ne è tornata indietro, segno evidente questo, che sono state tutte ricevute e...miseramente cestinate! Ma è possibile che uno sventurato che ha perduto per sempre sul lavoro la normale funzionalità della mano destra non debba esserne indennizzato?! È possibile che la Francia, la onesta ed amorosa Sorella dell'Italia debba negare ad un figlio di questa quanto gli è dovuto?!¹⁸³

Gli insuccessi della «diplomazia sociale»

Un'occasione per provare a uscire dalla dimensione bilaterale che era stata predominante, fino a quel momento, nell'ambito delle politiche relative alla protezione sociale dei lavoratori migranti fu offerta dall'avvio dei lavori dell'assemblea plenaria dell'Organizzazione internazionale del lavoro. Un mese dopo la firma del Trattato di lavoro franco-italiano, infatti, si aprì negli Stati Uniti, a Washington, la prima sessione della Conferenza internazionale del lavoro. Riprendendo la proposta avanzata dalla delegazione italiana

¹⁸²Nantes, Cadn, Ambassade, 579PO/1, b. 392, lettera del presidente del Consiglio e ministro degli Affari Esteri Millerand all'ambasciatore Barrère datata 28 febbraio 1920 (su carta intestata «Ministère des Affaires Étrangères, Directions des Affaires administratives & techniques, Sous Direction des Unions Internationales et des Affaires Consulaires»).

¹⁸³La Courneuve, Centre des Archives diplomatiques, Fonds Unions Internationales (d'ora in poi Unions), 429QO, b. 633, lettera manoscritta di Francesco F. a Sua Ecc.za On. Ministro degli Esteri - Ministero Parigi datata Milano, 12 febbraio 1922 (carta con timbro F. Francesco Viale Romana n.8 Milano).

a Parigi, il delegato operaio italiano Gino Baldesi¹⁸⁴, figura di spicco della Cgdl, con il consenso anche del delegato del governo polacco François Sokal, rimise l'accento sull'opportunità di riconoscere ai lavoratori che fossero cittadini dei paesi dell'Intesa il godimento degli stessi diritti sociali garantiti, dalle legislazioni nazionali, ai lavoratori autoctoni in Austria e in Germania. La riproposizione di questo tema puntava a far esprimere la Conferenza sul principio della reciprocità di trattamento.

Nonostante le richieste di Baldesi, l'esame della risoluzione non fu deferito a una speciale commissione ma a quella sulla disoccupazione, presieduta da Max Lazard¹⁸⁵. Nella sua relazione all'assemblea plenaria, il riformatore sociale francese espose l'accordo raggiunto ossia la redazione di una bozza di convenzione che stabilisse internazionalmente il principio della reciprocità di trattamento fra lavoratori nazionali e lavoratori stranieri:

What we did was to try to formulate a general rule, a principle which should cover this delicate question of reciprocity of treatment granted to foreign workers by the different countries interested, a rule under which the countries would make special conventions to the different domains of social policy that it would be necessary to consider¹⁸⁶.

La convenzione era quindi immaginata come una sorta di accordo-quadro volto a fissare il perimetro degli accordi bilaterali. L'intenzione era quella di rispettare il più possibile la sovranità nazionale dei singoli paesi. Tuttavia, anche in questa forma edulcorata il progetto di convenzione, cioè di un testo legalmente vincolante, incontrò alcune resistenze.

La principale era legata all'idea che fosse necessario prima uniformare le varie legislazioni nazionali e solo in un secondo momento stabilire uno

¹⁸⁴Gino Baldesi (1879-1934), socialista, fu redattore dell'interventista *La Difesa*. Nel 1918, visto il suo impegno fra le maestranze metallurgiche, fu chiamato da D'Aragona come segretario aggiunto della Cgdl. Eletto deputato nel 1921, fu esponente della corrente riformista del Partito socialista fino alla scissione del 1922, quando aderì al Partito socialista unitario. Inizialmente considerato da Mussolini come componente del suo governo, Baldesi mantenne nei primi anni del regime una posizione non definita, che mutò fin dal 1924 in una di opposizione.

¹⁸⁵Max Lazard (1875-1953), economista e sociologo, fu uno degli esponenti più importanti della cosiddetta «nebulosa riformatrice» dei primi decenni del XIX secolo. Attivo nel movimento delle Università popolari, nel 1910 fondò insieme a Louis Varlez l'Association internationale pour la lutte contre le chômage e ne presiedette la sezione francese. Profondo conoscitore del fenomeno della disoccupazione, al quale dedicò vari saggi, fu redattore in capo della *Revue internationale du chômage*.

¹⁸⁶League of Nations, International Labour Conference - First Annual Meeting October 29, 1919 - November 29, 1919, Washington, Government Printing Office, 1920, p.134.

standard comune di riferimento in materia di trattamento degli stranieri. Ad esempio, riferendosi in particolare alle assicurazioni contro gli infortuni e contro la vecchiaia, spesso connotate da clausole che prevedevano alcune differenze in base alla cittadinanza dei beneficiari, il delegato del governo svizzero Hermann Rüfenacht¹⁸⁷ sostenne la necessità di non giungere subito a una regolamentazione di carattere sovranazionale:

The solution is still more difficult and complicated with regard to the present compulsory accident insurance and the future old-age and invalidity insurance. In these insurances the very system of laws necessarily brings about a difference depending on nationality. Moreover, the question does not occur merely as regards Switzerland. [...] I would not say that this is the ideal state of things; I share the view that we must try to reach complete international equality. But I believe that it is rash to try to reach this standard by the reciprocity clause under this general, absolute form¹⁸⁸.

Alla fine, i delegati votarono la soluzione di compromesso avanzata dal rappresentante del governo italiano Guglielmo Di Palma Castiglione, che prevedeva l'approvazione non di un testo vincolante come una convenzione, ma di una semplice raccomandazione: la Conferenza invitò quindi i governi a prevedere la parità di trattamento, sulla base della reciprocità, fra cittadini e stranieri nell'applicazione delle leggi sociali, in accordo con i principi fondatori dell'Oil.

Alla reciprocità di trattamento fece riferimento anche un altro testo approvato dalla prima sessione della Conferenza, la Convenzione sulla disoccupazione. A differenza di quanto richiesto dai delegati sindacali Gino Baldesi¹⁸⁹ e Léon Jouhaux¹⁹⁰, la discussione in seno alla commissione non si

¹⁸⁷Hermann Rüfenacht (1867-1934), dopo aver conseguito la laurea in legge nel 1892, iniziò a lavorare presso una compagnia di assicurazioni parigina per poi, dal 1893 al 1913, esercitare la professione forense a Berna. Avvocato specializzato in materia assicurativa, nel 1913 fu chiamato a presiedere l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (Bundesamt für Sozialversicherung/Office fédéral des assurances sociales), il primo organo amministrativo svizzero ad avere la designazione di «ufficio federale». In questa veste si occupò dello sviluppo delle politiche sociali svizzere. Lasciato l'incarico nel 1922, per dieci anni avrebbe svolto le funzioni di ambasciatore della Confederazione elvetica a Berlino.

¹⁸⁸League of Nations, *International Labour Conference - First Annual Meeting, cit.*, p.137.

¹⁸⁹Sul tema cfr. G. Baldesi, *La Conferenza internazionale di Washington*, Milano, La Tipografica, 1920, *Il controllo delle materie prime*, pp.75-82.

¹⁹⁰Intervenendo nella seduta plenaria il leader sindacale francese indicò come strada da seguire per occuparsi della disoccupazione la soluzione del problema delle materie prime, più che l'istituzione di sussidi: «obviously benefits to aid the unemployed are debts that

era concentrata sull'iniqua distribuzione di materie prime, ma su accorgimenti di carattere tecnico per contrastare il fenomeno della disoccupazione, come la trasmissione di statistiche sulla condizione dei mercati di lavoro (la standardizzazione delle statistiche del lavoro era considerata una sorta di preludio all'edificazione della legislazione internazionale in questo campo¹⁹¹), l'istituzione di uffici di collocamento pubblici (sul modello britannico¹⁹²) e il versamento di indennizzi.

Questi punti costituirono il contenuto della Convenzione che indicava inoltre, agli Stati Membri dell'istituzione che l'avessero ratificata, di concludere accordi bilaterali per consentire ai lavoratori stranieri di accedere, alle stesse condizioni dei loro colleghi autoctoni, ai sussidi previsti in caso di perdita del lavoro. L'assise di Washington riconfermò quindi la via dei trattati interstatali come strumento principe per riconoscere i diritti dei lavoratori migranti.

Oltre che in prospettiva futura, per proteggere quei lavoratori in procinto di intraprendere la via dell'espatrio, gli accordi diplomatici in materia di assicurazioni sociali potevano servire anche per tutelare quelle persone, e le loro famiglie, che avevano già vissuto l'esperienza migratoria, perdendovi parte della capacità lavorativa a causa di un infortunio, e che a causa del conflitto da poco concluso avevano visto sospesa l'erogazione in loro favore degli indennizzi.

Questo era il caso degli italiani titolari di prestazioni a carico di istituti assicurativi austro-ungarici e tedeschi che, dopo aver ricevuto per la durata

society owes to those whose duty it is to produce, and who, through no will of their own, are unemployed. The real remedy, however, will never be found in paying benefits to the unemployed, as such help, no matter how it is given, is always a humiliation to the worker, and puts him on an inferior plane, for reasons which, I repeat, are not due to his own volition. [...] the workers in each country must never be driven to enforced unemployment. But if we turn to Europe [...] we shall find that in the majority of these countries, including France, there is a perpetual state of unemployment, in spite of the decrease in the number of laborers caused by the war. Why? Because the war exhausted all the raw materials that were on hand, and because at the present time most of the countries of Europe, lacking these raw materials, are compelled—regardless of such resolutions as you may pass here in the order indicated in the report—to condemn their workers to unemployment, which breeds in them feelings of latent revolt, a condition, let us not forget, of evil import. It is this obviously dangerous situation which we must attempt to eliminate». Cfr. League of Nations, *International Labour Conference - First Annual Meeting*, cit., p.140.

¹⁹¹I. Lespinet Moret, I. Liebeskind-Sauthier, *Albert Thomas, le Bît et le chômage: expertise, catégorisation et action politique internationale*, in *Les cahiers Irice*, n.2, 2008/2, «Albert Thomas, société mondiale et internationalisme. Réseaux et institutions des années 1890 aux années 1930», p.166.

¹⁹²*Ivi*, p.167.

delle ostilità i sussidi erogati dal regio governo, avevano perduto anche questo sostegno. «Dalla fine di maggio a oggi - scrisse il 19 novembre 1919 Carlo G., a nome del gruppo di emigranti della Cooperativa Proletaria di Consumo ed Agricola Castano Primo - gli infortunati pensionati dalla Germania non hanno percepito più un soldo. Si sono presentati varie volte all'Ufficio Municipale, ma qui tutto quello che gli hanno detto fin ora è che arriveranno presto»¹⁹³. Il mittente della missiva chiedeva alla Società Umanitaria informazioni in merito, sottolineando l'urgenza che la questione presentava per gli infortunati rappresentanti dalla cooperativa della località lombarda «essendo questi poveri disgraziati tutti bisognosi e la maggior parte senza quasi alcuna altra risorsa».

Per far valere i propri diritti i titolari di indennità per infortuni patiti in Germania si rivolsero anche ai segretariati locali collegati all'ente filantropico milanese, come quello di Torino¹⁹⁴ o quello di Como, destinatario dell'istanza di Bernardo F., che dal 1916 non riceveva più la sua indennità di infortunio, accordatagli nel 1901 in virtù delle lesioni riportate, mentre lavorava in una miniera di carbone, a causa dello scoppio del grisù¹⁹⁵.

Fra le strategie messe in campo dagli ex migranti e dalle loro famiglie per ottenere il ripristino del pagamento delle indennità loro dovute vi fu anche il ricorso agli esponenti politici, come sindaci e parlamentari. Il capo dell'amministrazione municipale di Pianello Val Tidone, località in provincia di Piacenza, espose ad esempio il caso di Paolina V. e di suo figlio Giuseppe, rispettivamente moglie e figlio di Folicarpo C., morto in Germania in seguito ad infortunio sul lavoro nel 1912. Da novembre 1919 la vedova e l'orfano non ricevevano più né l'indennità, vista la sospensione dei pagamenti da parte degli istituti assicurativi tedeschi avviata nel 1916 e non ancora revocata, né i sussidi del governo italiano: l'erogazione di una forma di sostegno economico era urgente, trattandosi di una «povera donna, ammalata, ed a carico della propria famiglia paterna»¹⁹⁶.

Una situazione simile era quella denunciata alla Camera dei deputati da

¹⁹³Milano, ASU, AP, E, b.474, f.2-6, lettera firmata «Per il Gruppo Emigranti l'incaricato G. Carlo» all'Ufficio Centrale di Emigrazione Società Umanitaria datata Castano Primo, 19.11.1919 (su carta intestata «Cooperativa Proletaria di Consumo ed Agricola Castano Primo»).

¹⁹⁴*Ivi*, lettera del direttore del Segretariato provinciale di Assistenza e Tutela degli Emigranti di Torino all'Ufficio Emigrazione della Società Umanitaria, datata Torino, 27 agosto 1919.

¹⁹⁵Milano, ASU, b.475, f.2-1. lettera del segretario del Segretariato Provinciale dell'Emigrazione di Como all'Ufficio Centrale dei Segretariati d'Assistenza agli Emigranti, datata Como, 23 dicembre 1920.

¹⁹⁶*Ivi*, lettera del sindaco di Pianello Val Tidone alla Società Umanitaria datata 21 giugno 1920.

Paolo Bignami, liberale eletto nel collegio di Codogno con l'appoggio dei democratici. Residente a Corno Giovine, località sita proprio nella circoscrizione elettorale del deputato, Rosa C. aveva diritto, prima dello scoppio della Grande guerra, a una rendita di L.2.70 giornaliera, visto che il marito, Giuseppe A., era deceduto in Germania a seguito di un infortunio sul lavoro nell'aprile 1911. Senza la ripresa dell'erogazione dell'indennità e il versamento degli arretrati, «avendo anche due figli, non sa[peva] come vivere»¹⁹⁷.

Non casi singoli ma collettivi erano quelli segnalati invece da due deputati socialisti, come Francesco Buffoni¹⁹⁸ che diede voce alle rivendicazioni di «vari operai», presumibilmente del suo collegio elettorale, ancora privati delle loro indennità¹⁹⁹ - e Umberto Grilli²⁰⁰ che, incaricato dal gruppo parlamentare socialista di seguire la vicenda, faceva riferimento alla segnalazione di «diversi operai infortunati in Germania» di Bueglia (grafia seicentesca per Boveglia, località in provincia di Lucca), di nuovo destinatari dei pagamenti dall'estero anche se a un saldo del 79% inferiore rispetto a quello pre-1914. Un caso esemplificativo era quello di Filippo D.F., che percepiva prima della guerra L.98.70 al mese e si trovò a riceverne nel 1920, invece, solo 10.70²⁰¹.

Nel corso del 1920 i pagamenti delle indennità da parte degli istituti assicurativi tedeschi erano effettivamente ripresi, dal momento che il Trattato di Versailles era entrato in vigore e la Convenzione italo-tedesca del 1912 sulle assicurazioni sociali era tornata pienamente operativa²⁰². Tuttavia, no-

¹⁹⁷Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XXV Legislatura - Sessione 1919-1920 (22/03/1920-08/05/1920), Volume II, I sessione dal 22/03/1920 all'8/05/1920, Roma, Tipografia Camera dei Deputati, 1920, tornata del 5 maggio 1920, p.1783.

¹⁹⁸Francesco Buffoni (1882-1951), iscritto al Psi fin dal 1905, fu un membro di spicco del partito nell'area del gallaratese. Esponente della corrente massimalista, fu eletto deputato nel 1919. Dopo una breve militanza nel Partito comunista d'Italia (PCdI) seguita dal ritorno nel Psi e l'esperienza dell'emigrazione politica, Buffoni sarebbe stato eletto sindaco di Gallarate, deputato costituente e senatore della Repubblica.

¹⁹⁹Milano, ASU, AP, E, b.474, f.2-6, lettera dell'avv. Francesco Buffoni all'Ufficio dell'Emigrazione della Società Umanitaria datata Gallarate, 4 gennaio 1920.

²⁰⁰Umberto Grilli (1882-1951), attivista socialista fin dal primo anno di università a Pisa, nei primi anni del Novecento sostenne le rivendicazioni dei minatori della zona di Massa Marittima per una migliore retribuzione e l'assicurazione contro gli infortuni. Sconfitto alle elezioni per il Parlamento del 1913, fu invece eletto deputato nel 1919. Esponente della corrente riformista, non sarebbe stato rieletto nel 1921 e sarebbe stato vittima della violenza squadrista. Dopo la Seconda guerra mondiale sarebbe stato eletto deputato costituente. Per un profilo biografico dettagliato cfr. E. Angelino, *Le tre vite di Umberto Grilli - Un socialista maremmano ad Asti* (online: www.israt.it/images/abook/file/atc000151.pdf).

²⁰¹Milano, ASU, AP, E, b.475, f.2-1, lettera dell'on. avv. Umberto Grilli ad Augusto Osimo datata 23 novembre 1920.

²⁰²*La rimessa in vigore della Convenzione italo-germanica 31 luglio 1912 sulle assicurazioni sociali*, in *Bollettino dell'emigrazione*, XIX, 1920, n.7, pp.304-305.

nostante il ripristino della collaborazione fra la Deutsche Bank e il Banco di Napoli per il trasferimento delle somme, non tutto era uguale al periodo prebellico: il valore delle indennità di infortunio si era nel frattempo polverizzato.

Tale situazione era frutto della posizione assunta dagli istituti assicurativi tedeschi che, sulla scorta di un'interpretazione giuridica del Trattato di Versailles, avevano deciso di erogare gli indennizzi al cambio di giornata e non al cambio prebellico. Come non mancò di essere notato anche sulla stampa, la forte svalutazione del marco comportava una notevole decurtazione ai danni dei titolari delle prestazioni, incidendo negativamente nella loro vita di tutti i giorni²⁰³.

Come denunciato dal parlamentare socialista in rappresentanza dei lavoratori toscani, quindi, chi aveva subito un infortunio o chi aveva perso un congiunto a causa del lavoro in Germania, dopo aver tanto atteso la ripresa dei pagamenti, era vittima di una beffa trovandosi fra le mani, una volta riavviate le operazioni di erogazione degli indennizzi, una somma non comparabile con quella percepita prima della guerra e incompatibile con le esigenze di vita.

Una soluzione possibile consisteva nell'assunzione da parte dello Stato italiano dell'onere economico di integrare le indennità trasmesse dalla Germania, allocando dei fondi a questo scopo. Ad esempio, una scelta di questo tipo fu compiuta nei riguardi dei cittadini del Trentino titolari di indennità di infortunio presso istituti di previdenza siti al di là della linea dell'armistizio: nel settembre 1920, infatti, il Ministero del tesoro fu autorizzato a introdurre nel suo bilancio le variazioni necessarie per garantire, alla Cassa nazionale d'assicurazione per gli infortuni degli operai sul lavoro, le risorse con le quali procedere al pagamento degli assegni ai connazionali²⁰⁴.

Questa era di fatto la direzione indicata dal deputato socialista Giovanni Cosattini eletto nel collegio di Udine, primo firmatario di una proposta di legge volta a riconoscere agli infortunati negli ex Paesi nemici, nel periodo prebellico, il trattamento riservato ai danneggiati di guerra. L'intervento risarcitorio dello Stato era ritenuto necessario per assicurare agli ex lavoratori migranti «la magra riparazione loro dovuta per i travagli sofferti nelle loro dure peregrinazioni»²⁰⁵.

²⁰³Cfr., ad esempio, *Rendite germaniche per le assicurazioni sociali*, in *Corrispondenza settimanale Ufficio dell'Emigrazione Centrale dei Segretariati Laici di Assistenza agli Emigranti*, n.260, 31 dicembre 1919, p.1.

²⁰⁴R.d. 1 settembre 1920, n.1284.

²⁰⁵Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XXVI Legislatura - Sessione 1921 (01/12/1921-22/12/1921), Volume III, dal 01/12/1921 al 22/12/1921), Roma, Tipografia Camera dei Deputati, 1921, tornata del 7 dicembre 1921, p.2167.

La proposta lasciava trapelare una certa sfiducia nei confronti degli effettivi risultati che il ricorso a iniziative diplomatiche poteva conseguire. Affinché si trovasse un accordo e se ne garantisse l'applicazione occorreva l'esistenza di un interesse da parte dei paesi coinvolti che, tuttavia, non sempre si materializzava. Ad esempio, nel 1920 i negoziati per un trattato di lavoro italo-svizzero non furono coronati dal successo²⁰⁶.

Due furono i principali nodi al centro delle trattative. Il primo era costituito dalla rivendicazione italiana relativa alla possibilità, per i regi funzionari, di esercitare funzioni di controllo sulle condizioni di lavoro e di vita dei cittadini. Tale richiesta era ritenuta incompatibile con la sovranità nazionale elvetica²⁰⁷.

L'altro punto problematico era rappresentato dall'auspicato riconoscimento della possibilità, per gli italiani, di fruire interamente e senza discriminazioni delle prestazioni previste dalla normativa svizzera in materia di assicurazione contro gli infortuni. La disomogeneità fra le due legislazioni non facilitava l'accordo sul punto.

In base a quella elvetica, in caso di infortunio l'assicurato aveva diritto non solo all'assistenza infermieristica e all'indennità di malattia pari all'80% del salario (fino a 14 franchi al giorno) dal terzo giorno in poi, ma anche, qualora si verificasse uno stato di invalidità totale, a una indennità annuale pari al 70% del guadagno annuo. Nell'eventualità della morte era previsto un sussidio funerario nonché un indennizzo per i superstiti (coniugi, figli, genitori, nonni, fratelli o sorelle) che arrivava fino al 60% del salario annuo.

Al contrario, la normativa italiana prevedeva solo un'indennità pari a metà del salario giornaliero in caso di inabilità temporanea parziale o totale. In caso di invalidità permanente, invece, la legge riconosceva all'assicurato, qualora si trattasse di un'inabilità totale al lavoro, una somma forfettaria pari

²⁰⁶Per una breve panoramica sui rapporti bilaterali italo-svizzeri in materia di tutele sociali per i lavoratori negli anni Venti cfr. G. Arlettaz, S. Arlettaz, *L'État social et la politique suisse, cit.*, pp.365-368.

²⁰⁷Cfr. Berna, Archivio federale svizzero, E3340B#1989/175#764*, 797.0/J3, Note verbale della Legazione della Svizzera a Roma al Regio Ministero degli Affari Esteri datata Roma, 5 gennaio 1920. La questione fu anche al centro di un colloquio intercorso fra il ministro di Svizzera in Italia Georges Wagnière (il plenipotenziario elvetico di stanza a Roma) e il diplomatico francese François Charles-Roux, che diede conto della resistenza, da parte delle autorità della Repubblica, alle rivendicazioni, speculari a quelle di cui si lagnavano i funzionari svizzeri, formulate dai plenipotenziari italiani al tavolo delle trattative per il trattato di lavoro. L'incontro fra Wagnière e Charles-Roux assume interesse perché segnala la ricerca di contatti fra i rappresentanti dei paesi di immigrazione, come a voler creare un canale di scambio di esperienze e pratiche. La presenza di una copia del Trattato di lavoro franco-italiano nelle carte conservate presso l'archivio federale svizzero, d'altronde, è un altro esempio dell'attenzione per le novità, in materia di migrazione e protezione sociale, che si manifestavano al di là dei confini nazionali.

a sei volte il salario annuo (non inferiore a 3.000 lire e non superiore a 12.000 lire) oppure, qualora si trattasse di un'inabilità solo parziale, un pagamento *una tantum* equivalente al sestuplo di quella parte di retribuzione venuta meno a causa della diminuita capacità lavorativa.

L'inferiorità della legislazione italiana rispetto a quella svizzera, ricordata anche sulla stampa non contraria all'eventuale sottoscrizione di un trattato di lavoro²⁰⁸, era ben presente ai funzionari federali della Confederazione elvetica che non mancarono di sottolinearla tanto nei documenti a uso interno quanto nella corrispondenza con le autorità italiane.

Si trattava della riproposizione della visione espressa a Washington dal direttore dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali: perdurando la diffomità delle legislazioni nazionali, qualsiasi progetto volto a istituire un regime di reciprocità appariva velleitario. In tal modo si riaffermava la visione secondo la quale il diritto di un migrante alla parità di trattamento, nel campo delle tutele contro i rischi del lavoro, era subordinato allo stato della legislazione sociale nel suo paese di provenienza e all'eventuale interesse dei due Stati - quello di origine e quello in cui si svolgeva l'attività lavorativa - a concludere un accordo.

Non ci fu dunque alcun miglioramento rispetto agli anni precedenti: qualora dichiarato titolare di un indennizzo a causa di un infortunio «per la nota disposizione dell'art.90²⁰⁹ [...] il disgraziato lavoratore [...] *sol perché italiano perde annualmente il quarto*»²¹⁰. La possibilità per i lavoratori migranti italiani di non veder più decurtata, nel caso di infortunio, l'indennità loro

²⁰⁸Cfr. ad esempio *La main d'oeuvre italienne en Suisse*, in *La Tribune de Genève*, 42, n.198, 22 agosto 1920, p.5. L'articolo sosteneva che entrambe le parti avessero interesse a concludere un accordo, esprimendo una posizione contraria rispetto a quelle voci che, sempre sulla carta stampata, sottolineavano la dannosità dell'operazione per la Confederazione elvetica. Cfr. ad esempio *Verhandlungen mit Italien*, in *Berner Landeszeitung*, 87, n.199, 26 agosto 1920, p.2.

²⁰⁹Il riferimento era all'art.90 della legge svizzera in materia di assicurazione contro gli infortuni e contro le malattie del 1911: «Le prestazioni sono accordate agli assicurati di cittadinanza svizzera ed ai loro superstiti, come pure agli assicurati stranieri residenti in Svizzera ed ai loro superstiti, quando la legislazione degli Stati a cui appartengono offre ai cittadini svizzeri ed ai loro superstiti, in materia di previdenza contro le malattie e gli infortuni, vantaggi equivalenti a quelli della presente legge. Il Consiglio federale designa gli Stati, presso i quali tale condizione sussiste. Gli assicurati appartenenti ad altri Stati hanno diritto alle prestazioni mediche e farmaceutiche, all'indennità di malattia ed ai tre quarti della rendita d'invalidità. I loro superstiti hanno diritto alle spese funerarie, il coniuge ed i figli ai tre quarti delle rendite dei superstiti».

²¹⁰F. Borella, *Una grave questione per l'emigrazione italiana in tema di assicurazioni in Svizzera*, in *Corrispondenza settimanale Ufficio dell'Emigrazione Centrale dei Segretariati Laici di Assistenza agli Emigranti*, n.328, 30 giugno 1923, p.8. Il corsivo è presente nel testo.

liquidata dall'Istituto nazionale di Lucerna si era infranta contro la logica statale, che continuava a dimostrarsi centrale nella sfera delle politiche in materia di migrazione e protezione sociale. La posizione delle autorità svizzere rilanciava la concezione in base alla quale la titolarità di diritti era legata più alle scelte dello Stato di provenienza e non allo statuto di lavoratore, che contribuiva alla produzione del contesto in cui prestava la propria opera. Probabilmente in questa scelta influivano anche i primi effetti della crisi deflattiva mondiale che diminuirono la necessità di attrarre manodopera straniera e di ricorrere, a questo fine, alla carta rappresentata dall'addolcimento delle regole che rendevano più difficile per un lavoratore migrante fruire della protezione sociale.

Crisi deflattiva, disoccupazione, lavoratori migranti italiani

La crisi deflattiva mondiale, che prese le mosse dagli Stati Uniti e dal Giappone nella tarda primavera 1920 per poi diffondersi, a stretto giro, all'Impero britannico e al resto del mondo, fu una delle prime sfide postbelliche sulla strada della ripresa delle migrazioni internazionali e della «diplomazia sociale».

Negli Stati Uniti il calo dei prezzi e la conseguente diminuzione della produzione portarono, nel 1921, a una riduzione di circa 1/6 del volume totale dei posti di lavoro²¹¹. In Gran Bretagna la limitazione dell'emissione di moneta, con le ricadute sul credito bancario, mise fine all'inflazione producendo tuttavia la caduta dei prezzi e l'esplosione del tasso di disoccupazione che, dopo essere sceso allo 0.9% ad aprile 1920, riprese a salire dal mese successivo per raggiungere un picco del 23% nel corso del 1921²¹².

In Svizzera gli effetti della crisi iniziarono a essere visibili dal giugno 1920: l'aumento della disoccupazione, da poche migliaia di unità a oltre centomila, avrebbe raggiunto il picco nel febbraio 1922, quando le statistiche registrarono 146.302 disoccupati²¹³.

Nella vicina Francia, invece, la cronologia risultò leggermente sfalsata, dal momento che l'inizio della crescita del numero di persone prive di lavoro - pur nell'imperfezione delle statistiche - può essere rintracciato nel tardo autunno 1920. A Parigi, ad esempio, il numero di disoccupati soccorsi più che raddoppiò repentinamente, passando da 700 a 2000, fino ad arrivare nel marzo

²¹¹Bit, *La crise de chômage 1920-1923*, Genève, 1924, p.8.

²¹²*Ivi*, p.19.

²¹³*Ivi*, p.38.

1921 a 44.000 unità, a fronte delle 3500 destinatarie di interventi registrate nello stesso periodo dell'anno precedente²¹⁴. Proprio nella primavera 1921, come anche in Belgio, si registrò l'apice della recessione.

Una delle risposte alla crisi consistette nelle restrizioni poste ai nuovi ingressi nel paese: a partire dal dicembre 1920, infatti, furono ammessi solo gli immigrati provvisti di regolare contratto di lavoro vistato dalle autorità francesi. Le misure restrittive assunte tra il 1920 e il 1921 dall'esecutivo francese per proteggere la manodopera nazionale comportarono una netta riduzione dei flussi in ingresso, *in primis* quelli provenienti dall'Italia che, secondo i dati raccolti dal Bit nei suoi studi della série O, rappresentavano i 2/3 dell'intera mobilità internazionale a livello continentale. A fronte di 153.717 ingressi nel 1920, il dato scese a 60.846 nel 1921, per poi risalire a 123.030 nel 1922 e a 170.226 nel 1923. La stessa dinamica interessò i flussi provenienti dalla Polonia: nel quadriennio 1920-1923 si registrarono rispettivamente 26.848, 12.129, 31.873 e 72.020 ingressi²¹⁵.

La lucida percezione della dimensione transnazionale della crisi in corso distinse all'epoca l'analisi del Bit²¹⁶, il segretariato dell'Oil, che vide proprio nella difficile congiuntura economica dei primi anni Venti un momento fondamentale per la propria affermazione. La «comunità epistemica» raccolta nell'ufficio ginevrino realizzò una poderosa inchiesta sulla produzione²¹⁷ e stilò uno studio sulla crisi mondiale, rintracciando una relazione stretta fra l'aumento della disoccupazione e il movimento al ribasso dei prezzi.

Pur di carattere globale, il fenomeno deflattivo dei primi anni Venti non fu tuttavia uniforme, dando luogo a varie manifestazioni e risposte a livello nazionale, circostanza che secondo Adam Tooze spiega la minore durata rispetto alla Grande Depressione che sarebbe scoppiata poco tempo dopo²¹⁸.

Nelle varie risposte alla spirale deflattiva rientrano anche i differenti sistemi adottati in ciascun paese per proteggere i lavoratori dalla perdita dell'occupazione. Il concetto di «disoccupazione involontaria» e la figura del

²¹⁴*ivi*, pp.45-46.

²¹⁵Bit, *Les mouvements migratoires de 1920 à 1923*, Genève, 1925, p.55.

²¹⁶O. Feiertag, *Réguler la mondialisation: Albert Thomas, les débuts du Bit et la crise économique mondiale de 1920-1923*, in *Les cahiers Irice*, n.2, 2008/2, «Albert Thomas, société mondiale et internationalisme. Réseaux et institutions des années 1890 aux années 1930», p.143.

²¹⁷Su questo studio cfr. M. Taccolini, *Una crisi annunciata? L'inchiesta sulla produzione del Bureau international du travail (1920-1925)*, Milano, Vita e Pensiero, 2001; M. Dhermy-Mairal, *Du danger des enquêtes savantes. Faire oeuvre de science dans l'entre-deux-guerres au Bureau International du Travail*, in *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, t.62, n.4, octobre-décembre 2015, pp.7-32.

²¹⁸A. Tooze, *The Deluge - The Great War, America and the Remaking of the Global Order, 1916-1931*, New York, Penguin, 2014, The Great Deflation, p.362.

«disoccupato» avevano iniziato a ottenere un riconoscimento solo nel crinale tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del XX secolo, dopo essere stati oggetto di ampia discussione²¹⁹. Ancor più problematica era risultata l'accettazione dell'idea che la perdita del posto di lavoro fosse un rischio da tutelare attraverso un meccanismo assicurativo, come nel caso degli infortuni o della vecchiaia.

Non a caso, il sussidio di disoccupazione inizialmente rientrò nelle strategie di *self-help* messe in campo dalle casse di mutuo soccorso per sostenere gli associati. All'inizio del XX secolo, tuttavia, nella località belga di Gand, dove per l'industrializzazione nei settori metallurgico e tessile vi era una forte componente operaia sul totale della popolazione, vide la luce un sistema che avrebbe conosciuto grande fortuna, venendo recepito anche all'estero²²⁰, e segnando una tappa importante nel processo di progressivo ingresso delle autorità pubbliche nel campo della tutela dei disoccupati.

In larga parte legato agli sforzi di Louis Varlez²²¹, il cosiddetto «sistema di Gand» consisteva nell'erogazione, da parte del comune, di somme che andavano ad integrare quelle che la persona priva di lavoro poteva ricevere dalla cassa sindacale presso la quale era iscritto o dalla cassa di risparmio ove aveva versato liberamente i suoi risparmi. Solo dopo la presentazione, da parte degli organismi sindacali, delle ricevute di pagamento o, da parte dei singoli individui, della prova del loro stato di disoccupazione e dell'avve-

²¹⁹Per una riflessione comparativa sul tema cfr. C. Topalov, *Naissance du chômeur: 1880-1910*, Paris, Albin Michel, 1994. Per il caso italiano cfr. M. Alberti, *La «scoperta» dei disoccupati. Alle origini dell'indagine statistica sulla disoccupazione nell'Italia liberale 1893- 1915*, Firenze, Firenze University Press, 2013.

²²⁰G. Vantemsche, *Unemployment Insurance in Interwar Belgium*, in *International Review of Social History*, XXXV, 1990, n.3, pp.351-355.

²²¹Louis Varlez (1868-1930), avvocato e giurista, fu uno dei massimi esperti a livello internazionale nel campo dello studio della disoccupazione e delle migrazioni fra la fine dell'Ottocento e i primi decenni del XX secolo. Particolarmente attento alle problematiche sociali presenti nella sua città, Gand, nel 1900 fu all'origine dell'istituzione del sistema volto all'erogazione di sostegni ai disoccupati. Dopo aver proposto, al Congresso internazionale per la lotta contro la disoccupazione organizzato dalla Società Umanitaria a Milano nel 1905, la costituzione di un rassemblement di esperti e riformatori sociali attivi sul tema, nel 1910 fondò e divenne presidente dell'Association internationale pour la lutte contre le chômage. Membro della delegazione belga alla Conferenza di pace di Versailles, sarebbe subito entrato nel Bureau international du travail, dove gestì la sezione disoccupazione (1920), quella disoccupazione e migrazioni (1921-1922) e quella delle migrazioni (1922-1924), per poi svolgere nella seconda metà degli anni Venti il ruolo di consigliere tecnico. Particolarmente interessato al tema delle migrazioni curò la redazione di una serie di volumi relativi alla regolamentazione del fenomeno, effettuò varie missioni all'estero e stilò importanti saggi, svolgendo inoltre le funzioni di segretario dell'organismo che riuniva una pletora di organismi privati che assistevano i migranti, il Comité international des organisations privées pour la protection des migrants

nuto ritiro di denaro dai conti di risparmio, venivano corrisposti gli assegni integrativi gravanti su un budget stanziato annualmente dal comune.

L'idea di tutelare anche i lavoratori non sindacalizzati che adoperavano la pratica del risparmio puntava a stimolare la previdenza individuale e a rendere accettabile il sostegno ai disoccupati agli occhi dei liberali e dei cattolici conservatori, forze rilevanti nel panorama politico di Gand che non avrebbero mai accettato un sistema che fornisse un ruolo preponderante a organismi di lotta della classe operaia, quali i sindacati²²².

Ciò nonostante, il sistema portò comunque a un rafforzamento dei sindacati che videro aumentare la loro attrattività sui lavoratori. Il modello che si affermò negli anni seguenti sotto l'etichetta di «sistema di Gand», ossia quello in base al quale fondi pubblici integravano i sostegni erogati dalle casse sindacali migliorando le condizioni di indennizzo della disoccupazione, rappresentò un fattore di spinta alla sindacalizzazione: offriva infatti un motivo in più, estremamente concreto, per iscriversi agli organismi di tutela. Anche in anni recenti la letteratura scientifica ha evidenziato la relazione fra tassi di sindacalizzazione in un paese e presenza o meno, in quel contesto nazionale, di sistemi di assicurazione volontaria contro la disoccupazione sul modello di quello varato nella località belga all'inizio del Novecento²²³.

Pochi anni dopo dall'avvio dell'esperimento di Gand, questo modello fu adottato dal legislatore francese che, nel 1905, approvò un decreto con il quale veniva attribuito alle finanze pubbliche l'onere di sovvenzionare le casse locali e professionali che indennizzavano le vittime della disoccupazione involontaria²²⁴. Agli organismi che rispettavano una serie di requisiti era garantito il sostegno pubblico nella misura pari a poco oltre il 30% delle indennità totali corrisposte nel corso dell'anno. Nella stessa direzione si mossero anche le autorità norvegesi, anche se con un impegno finanziario pubblico pari al 50%

²²²Sui caratteri costitutivi del sistema di Gand cfr. G. Vantemsche, *La Ville de Gand et l'aide aux chômeurs (1900-1914). Une innovation communale à résonance nationale et internationale*, in *Revue belge de philologie et d'histoire*, LXXXIX, 2011, n.2, «Villes et villages: organisation et représentation de l'espace. Mélanges offerts à Jean-Marie Duvosquel à l'occasion de son soixantecinquième anniversaire et publiés par Alain Dierkens, Christophe Loir, Denis Morsa, Guy Vanthemsche», pp.902-914.

²²³Cfr., ad esempio, L. Scruggs, *The Ghent System and Union Membership in Europe 1970-1996*, in *Political Research Quarterly*, vol.55, no.2, June 2002, pp.275-297; P. Böckerman, R. Uusitalo, *Erosion of the Ghent System and Union Membership Decline: Lessons from Finland*, in *British Journal of Industrial Relations*, vol.44, issue 2, 2006, pp.283-303; J. Lind, *The end of the Ghent system as trade union recruitment machinery?*, in *Industrial relations journal*, vol.40, no.6, 2009, pp. 510-523.

²²⁴Cfr. F. Fagnot, *Le Chômage- Deuxième Partie: Les subventions de l'État aux caisses syndicales, le décret du 9 septembre 1905*, Paris, Société Nouvelle de Librairie et d'Édition, 1905.

dei soccorsi erogati, mentre in Danimarca, altro paese scandinavo che recepì il modello di Gand, il contributo fu tarato non sul volume dei sussidi ma su quello dei contributi versati dai membri delle casse²²⁵. Il modello danese fu recepito nel 1917 nei Paesi Bassi, ove per effetto del provvedimento del governo, si moltiplicò il numero di casse municipali (da 30 a 700) e del numero di assicurati (da 78.000 nel 1914 a 398.000 nel 1918)²²⁶.

Al di là delle differenze nazionali, ci si muoveva ancora nel contesto della previdenza libera, dal momento che la legislazione non prevedeva l'obbligo assicurativo, né per l'insieme dei lavoratori né per talune categorie. Di conseguenza, i benefici previsti dall'assicurazione libera sussidiata erano rivolti esclusivamente a quella porzione di forza lavoro che, essendo sindacalizzata, essendo inserita in circuiti mutualistici o vivendo in luoghi dove l'amministrazione locale aveva istituito una cassa, era iscritta a organismi che prevedevano, fra le prestazioni erogate, anche il sussidio in caso di disoccupazione.

Nel 1911, tuttavia, fece la sua comparsa anche l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria, che venne introdotta in Gran Bretagna al culmine del periodo riformatore del governo liberale²²⁷. Pur trattandosi di uno schema abbastanza limitato, che copriva solo i lavoratori impiegati nel settore edile, nelle fonderie di ferro, nelle segherie e nella costruzione di infrastrutture, navi e veicoli, la legge britannica rappresentava un *unicum* nel panorama delle legislazioni sociali europee del periodo.

Pochi anni dopo l'esempio britannico sarebbe stato seguito e superato in Italia dove, anche se solo pochi mesi prima l'esecutivo Orlando aveva dato vita a un sistema di sussidi per le persone prive di lavoro finanziati esclusivamente dalle casse pubbliche²²⁸, il governo Nitti decise, nell'ottobre 1919, di varare il decreto legge istitutivo dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria²²⁹. Come per l'assicurazione contro la vecchiaia, anche in questo caso milioni di lavoratori furono chiamati a contribuire, con i propri versamenti, a un fondo che, integrato anche da quelli datoriali e da un concorso annuo dello Stato volto ad assicurare la sostenibilità finanziaria dell'impianto, era deputato a sovvenzionare i sussidi: fra questi lavorato-

²²⁵Per le informazioni sulla partecipazione pubblica in percentuale alle indennità corrisposte cfr. *L'assurance contre le chômage: étude internationale*, in *Revue internationale du travail*, Vol. 6, 1922, no. 3, pp.385-386.

²²⁶M. Hoogenboom, *Transnational*, cit., 253.

²²⁷Sulle «liberal welfare reforms» cfr. B. Harris, *The Origins of the British Welfare State - Social Welfare in England and Wales 1800-1945*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004, ch.11, «The Liberal Welfare Reforms 1906-1914».

²²⁸D. luog. 5 gennaio 1919, n.6. L'importo dei sussidi variava a seconda del luogo di residenza e dello stato di famiglia del disoccupato.

²²⁹R.d.l. 19 ottobre 1919, n.2214.

ri vi erano anche quelli impegnati nelle campagne, circostanza che rese la legislazione italiana di più vasto respiro rispetto a quella britannica²³⁰.

I due modelli - assicurazione facoltativa sussidiata dallo Stato e assicurazione obbligatoria basata per lo più sulla contribuzione - di fatto continuarono a convivere per un po', come mostrano le variegata forme assunte in Europa dalle politiche di sostegno in caso di disoccupazione, introdotte e/o migliorate dopo la Grande guerra, e in buona misura anche per effetto del conflitto²³¹.

In Svizzera, ad esempio, il 29 ottobre 1919 il governo federale introdusse un sistema di tutela in caso di disoccupazione che prevedeva la compartecipazione di fondi pubblici e versamenti datoriali ai fini del finanziamento di soccorsi economici per chi aveva perso il lavoro. Solo nel 1924 questo sistema provvisorio sarebbe stato sostituito da un vero e proprio schema assicurativo che tuttavia, in virtù della particolare configurazione dello Stato svizzero, lasciava ai singoli cantoni la facoltà di decidere per quali categorie prevedere l'obbligo²³².

L'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione fu invece adottata già nel 1920 in Austria, anche se l'applicazione fu limitata per il ridotto numero di lavoratori effettivamente coperti²³³, e nel 1921 in Lussemburgo, dove l'onere economico fu equamente ripartito fra lo Stato, i comuni, i lavoratori e i datori di lavoro.

A riprova della persistenza del modello dell'assicurazione libera sussidiata dai fondi pubblici, questo sistema fu introdotto nel 1921 dallo Stato cecoslovacco che rappresentava, insieme alla Polonia, uno dei contesti più progrediti dell'Europa orientale anche dal punto di vista della legislazione sociale²³⁴.

Dunque, al momento dell'avvio della crisi deflattiva dei primi anni Venti - che non mancò di avere pesanti ripercussioni sui fondi destinati alla tutela di chi aveva perso il lavoro - non esisteva un indirizzo unico a livello europeo sulle soluzioni per lenire gli effetti della disoccupazione sui redditi e sul potere

²³⁰M.S. Quine, *Italy's Social Revolution: Charity and Welfare from Liberalism to Fascism*, New York, Palgrave Macmillan, 2002, p. 124.

²³¹Sul nesso fra momento bellico e diffusione dell'assicurazione contro la disoccupazione cfr. H. Obinger, C. Schmitt, *Total war and the emergence of unemployment insurance in western countries*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 27, 2020, issue 12, pp.1879-1901.

²³²Sull'assicurazione contro la disoccupazione in Svizzera cfr. J.-P. Tabin, C.Togni, *L'assurance chômage en Suisse. Une sociohistoire (1924-1982)*, Lausanne, Éditions Antipodes, 2013.

²³³S. Wadauer, *Establishing Distinctions: Unemployment versus Vagrancy in Austria from the Late Nineteenth Century to 1938*, in *International Review of Social History*, vol.56, 2011, n.1, p.49.

²³⁴Per una panoramica cfr. T. Inglot, *Welfare states in East Central Europe, 1919-2004*, Cambridge-New York, Cambridge University Press, 2008.

d'acquisto della popolazione. Altrettanto non uniforme era l'orientamento sul trattamento da riservare agli stranieri.

Nella maggior parte dei casi la normativa non faceva menzione della cittadinanza fra i requisiti per l'accesso ai benefici o formulava esplicitamente la parificazione. Questo era il caso ad esempio delle legislazioni britannica, finlandese e svedese.

In Italia il decreto sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione non distingueva fra cittadini e non cittadini²³⁵. Tuttavia, dati i tempi tecnici di applicazione richiesti dal provvedimento (il diritto al sussidio in virtù dello schema assicurativo era acquisito solo dopo un determinato numero di settimane di contribuzione), nell'immediato il sistema che garantì un sostegno alle persone che perdevano il lavoro fu quello dei cosiddetti «sussidi in regime transitorio». Dopo aver già per due anni finanziato sussidi di disoccupazione, all'inizio del 1921 il governo italiano decise di continuare a stanziare somme a questo fine per altri sei mesi²³⁶, non essendo ancora possibile far conto solamente sul meccanismo assicurativo.

Nonostante non fossero previste nel testo del provvedimento differenziazioni legate alla cittadinanza, il decreto che ne prorogò la validità per altri sei mesi, emanato nel luglio 1921²³⁷, specificò che solo gli stranieri provenienti da nazioni che riconoscevano la reciprocità di trattamento potevano ricevere i sussidi finanziati dalle casse pubbliche, qualora non avessero avuto modo di versare i contributi necessari, in base alla normativa, per ottenere l'assegno in regime assicurativo. Una circolare applicativa chiarì che le Giunte provinciali (organi di controllo a livello locale del sistema assicurativo) avrebbero dovuto segnalare le richieste degli stranieri all'Ufficio nazionale per il collocamento e la disoccupazione, che si sarebbe accertato dell'esistenza o meno del trattamento di reciprocità nei loro paesi di provenienza²³⁸.

Nei Paesi Bassi le casse istituite dai sindacati che erogavano i sussidi di disoccupazione continuarono, come prima della Grande guerra, a dare ap-

²³⁵Il decreto indicò i beneficiari nei seguenti termini: «operai di ambo i sessi, i quali siano occupati alle dipendenze altrui o siano retribuiti a salario fisso, o a cottimo, e così pure i dipendenti non operai delle aziende private, i quali godano complessivamente una retribuzione non superiore a quella stabilita come limite massimo per l'obbligo dell'assicurazione contro la invalidità e la vecchiaia» (art. 25, r.d.l. n.2214/1919). Non figuravano indicazioni relative alla cittadinanza.

²³⁶R.d.l. 30 gennaio 1921, n.39.

²³⁷R.d.l. 17 luglio 1921, n.956.

²³⁸Roma, Archivio storico della Banca d'Italia, Carte Beneduce, serie Ministro del lavoro e della previdenza sociale, n. 323, fasc. 1, sf. 1 (Disoccupazione), Circolare n.51 del Ministero per il lavoro e la previdenza sociale - Ufficio nazionale per il collocamento e la disoccupazione alle Giunte provinciali per il collocamento e la disoccupazione, agli organi erogatori, datata Roma, 18 luglio 1921 e firmata «il Ministro A. Beneduce».

plicazione alla parità di trattamento fra iscritti autoctoni e iscritti stranieri prevista dagli accordi negoziati con altre casse sindacali nel resto d'Europa. Tuttavia, dopo il conflitto, visto il contributo economico deliberato dal governo olandese fin dal 1917, questi esempi di «transnational welfare schemes» dovettero comunque essere sottoposti all'esame delle autorità, alla ricerca di una progressiva centralizzazione e uniformizzazione dell'assicurazione contro la disoccupazione nel paese²³⁹.

In Cecoslovacchia, in Danimarca, in Svizzera e, a partire dal 1921, in Germania, l'accesso degli stranieri al sussidio di disoccupazione fu subordinato al requisito della reciprocità di trattamento. Nel caso elvetico, inoltre, solo gli stranieri residenti sul territorio per almeno un anno nei cinque precedenti allo scoppio della Grande guerra erano ammessi, per evitare che alla fruizione dei benefici partecipassero anche le persone trasferitesi da poco e che, quindi, non avevano sufficientemente contribuito alla «prospérité de notre économie nationale»²⁴⁰. Per evitare che l'assunzione di lavoratori recentemente immigrati risultasse maggiormente conveniente, tuttavia, per i datori di lavoro non cambiava nulla in relazione al loro contributo economico, previsto come se gli stranieri arrivati durante il conflitto in Svizzera fossero cittadini svizzeri.

In Francia, nel pieno della crisi, la questione dell'immigrazione non mancò di suscitare un certo dibattito, soprattutto nelle regioni devastate dal conflitto²⁴¹. Uno dei temi principali fu il presunto effetto negativo dell'impiego di manodopera straniera sul tasso di occupazione dei francesi: si trattava della riaffermazione del tradizionale nesso disoccupazione-immigrazione. Un altro tema fu quello del trattamento da riservare, durante la recessione, ai lavoratori non autoctoni che si trovavano a perdere il lavoro. Il quotidiano xenofobo dell'estrema destra *L'Action Française* citò più volte nelle sue pagine la posizione assunta dal consigliere municipale di Parigi Michel Missoffe²⁴² che, presentando un ordine del giorno, chiese che il comune e il dipartimento della Senna riservassero i sostegni economici previsti per i disoccupati ai soli

²³⁹Per una dettagliata ricostruzione cfr. M. Hoogenboom, *Transnational*, cit.

²⁴⁰*Circulaire du Département fédéral de l'économie publique aux gouvernements cantonaux et aux associations professionnelles concernant l'assistance des chômeurs, du 10 novembre 1919*, cit. in *L'action de l'administration fédérale dans la lutte contre le chômage en Suisse*, Genève, Bit, 1920, p.12.

²⁴¹G. Cross, *Immigrant Workers*, cit., p.147.

²⁴²Michel Missoffe (1887-1974), avvocato, fu eletto consigliere municipale di Parigi nel 1919. Presidente di un movimento di ex combattenti nazionalisti (la Ligue des chefs de section), nel 1924 sarebbe stato eletto deputato. Iscritto al gruppo dell'Unione repubblicana democratica, formazione di destra conservatrice e nazionalista vicina a forze di estrema destra (come la Ligue des jeunesses patriotes) avrebbe perso il seggio alle successive consultazioni elettorali.

cittadini francesi²⁴³. All'incirca un mese dopo il Consiglio generale del dipartimento della Senna avrebbe respinto l'ordine del giorno, anche se con un margine molto ristretto (45 voti a 39): più che nel convincimento dell'opportunità di assicurare un pari trattamento ai disoccupati, a prescindere dalla loro cittadinanza, la motivazione del voto contrario risiedeva nel timore che una tale mossa protezionista arrecasse danni all'industria.

Nel frattempo, il primo marzo 1921, aveva avuto luogo l'intervento del ministro del lavoro francese Daniel Vincent²⁴⁴ che, in una circolare indirizzata ai prefetti, diede istruzioni affinché i fondi pubblici comunali e dipartimentali per la disoccupazione dessero immediata applicazione all'undicesimo articolo del Trattato di lavoro franco-italiano, relativo alla mutua garanzia della tutela in caso di perdita del lavoro, nonostante l'accordo non fosse ancora entrato in vigore. Si trattava di una decisione squisitamente politica, forse legata anche al profilo del ministro, che era un esponente radical-socialista e un membro della Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, una delle voci più attive in difesa degli stranieri. L'anticipazione della messa in vigore della disposizione del trattato andava nella direzione della tutela degli oltre 470.000 italiani che, stando ai dati del censimento del 1921, abitavano in quell'anno in Francia²⁴⁵.

Dando seguito alla circolare il presidente del consiglio generale delle Bouches-du-Rhône, uno dei principali luoghi di insediamento delle persone di origine italiana espatriate in Francia, e il sindaco di Marsiglia formalizzarono l'ammissione, a partire dal 22 marzo, di tutti gli italiani ai benefici del fondo dipartimentale di disoccupazione: «la crise actuelle de chômage sévissant grandement parmi les nombreux ouvriers de la colonie italienne de Marseille et du département, la misère est entrée dans la plupart des ménages et il importait de leur venir en aide au plus tôt»²⁴⁶. Agli italiani era garantito un sussidio di 1.50 franchi al giorno, che poteva essere maggiorato di 0.50 franchi per ogni figlio a carico purché non si superasse la cifra di 3 franchi.

La Francia non era l'unico paese nel quale, alla metà del 1921, i disoccupati italiani potevano rivendicare un sussidio in virtù dell'ammissione alla

²⁴³ *La question du chômage au conseil municipal - La concurrence des ouvriers étrangers*, in *L'Action Française: organe du nationalisme intégral*, 12 febbraio 1921, p.3.

²⁴⁴ Daniel Vincent (1874-1946), professore, intraprese la carriera politica nel 1910, rivestendo le cariche di deputato (1910-1927), ministro (dell'Istruzione nel 1917, del Lavoro tra 1921 e 1922 e di nuovo nel 1924, del Commercio e dell'Industria tra 1925 e 1926, e dei Lavori Pubblici nel 1926) e di senatore (1927-1941). Iscritto al gruppo radical-socialista, da ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale avviò l'*iter*, nel 1921, di quella che sarebbe diventata, sette anni dopo, la legge sulle assicurazioni sociali.

²⁴⁵ M. Paon, *L'immigration en France*, Paris, Payot, 1926, p.209.

²⁴⁶ *Admission des ouvriers italiens à la caisse départementale de chômage*, in *Rapports et délibérations - Conseil général du département des Bouches du Rhône*, 1921, p.76.

platea dei beneficiari decretata dalle decisioni delle autorità locali o sancita da accordi diplomatici. Tale circostanza si verificò in Lussemburgo²⁴⁷ (nonostante il Trattato di lavoro siglato nel novembre 1920, non fosse stato ancora ratificato)²⁴⁸, in Germania²⁴⁹ e in Svizzera²⁵⁰.

In quest'ultimo caso i disoccupati italiani potevano rivendicare i sussidi sulla base dello scambio di note fra la Legazione del Regno d'Italia a Berna e il Consiglio federale elvetico. Oltre a costituire di fatto il primo degli accordi bilaterali fra i due paesi in materia di migrazione e protezione sociale, lo scambio di note del marzo 1921 fu anche uno dei primi esempi di regolamentazioni bilaterali esplicitamente dedicate alla tutela contro la disoccupazione. Proprio nel corso degli anni Venti, infatti, questa tipologia di trattati andò infatti ad affiancarsi agli altri, come quelli sull'assicurazione contro gli infortuni o sull'assicurazione contro la vecchiaia, che costituivano il ventaglio delle forme nelle quali poteva trovare espressione la «diplomazia sociale»²⁵¹.

Negli stessi mesi, tuttavia, nonostante l'impegno in prima persona del direttore del Bit Albert Thomas, le autorità svizzere respinsero la richiesta, proveniente dalla diplomazia francese, di concludere un patto analogo a quello concluso con il governo italiano. Giudicate «*extraordinairement difficiles*» le trattative non giunsero ad alcun risultato per l'indisponibilità, da parte dell'esecutivo della Confederazione, di accordare ai cittadini francesi benefici che gli svizzeri non erano sicuri di poter ottenere nel territorio della confinante Repubblica, vista la mancanza di un reale sistema nazionale di assicurazione o di assistenza contro il rischio della perdita di lavoro²⁵².

Anche in questo caso, dunque, la mancata uniformità delle legislazioni e quindi il potenziale venir meno della reciprocità di trattamento si tradusse nella limitazione dei diritti dei migranti.

Il notevole grado di sviluppo raggiunto dalla legislazione italiana in materia di tutele contro la disoccupazione aveva invece facilitato la strada delle

²⁴⁷ *Lussemburgo - Ammissione degli italiani ai sussidi di disoccupazione*, in *Bollettino dell'emigrazione*, XX, n.2, febbraio 1921, p.94.

²⁴⁸ Circostanza che, tra l'altro, non si sarebbe mai verificata.

²⁴⁹ *Germania-Sussidi di disoccupazione agli operai italiani*, in *Bollettino dell'emigrazione*, XX, n.3, marzo 1921, pp.169-170.

²⁵⁰ *Accordo concernente il trattamento degli italiani in Svizzera e degli svizzeri in Italia in materia di sussidi di disoccupazione*, in *Bollettino dell'emigrazione*, XX, n.3, marzo 1921, p.176.

²⁵¹ Per una panoramica cfr. *Migration Laws and Treaties*, vol. III - *International Treaties and Conventions*, London, P.S. King & Son, 1929, *Unemployment Insurance and Relief*, pp.222-225.

²⁵² Ginevra, ABIT, Unemployment (U), 7/01/2, lettera del Dipartimento federale dell'economia pubblica al Direttore del Bureau international du Travail datata Berne, le 24 mars 1921.

trattative. Per quanto riguarda il contenuto dell'accordo, lo scambio di note italo-svizzero prevedeva che i cittadini svizzeri fossero trattati al pari degli italiani nell'ambito dell'applicazione delle norme sui cosiddetti «sussidi in regime transitorio», ossia quei trattamenti economici sganciati dal rapporto assicurativo e completamente a carico delle casse pubbliche. Per reciprocità lo scambio di note stabilì anche l'ammissione dei disoccupati italiani in Svizzera al godimento dei sussidi, previsti dalla legislazione della Confederazione elvetica in via primaria solo per i cittadini e, solo in caso di accordi, per gli stranieri (oltre agli italiani, anche i cecoslovacchi e i tedeschi furono compresi nella platea di beneficiari).

Tuttavia, le autorità svizzere chiesero e ottennero un'importante limitazione: solo gli italiani residenti in Svizzera prima del primo gennaio 1920, e che avessero risieduto senza interruzioni nel territorio elvetico da quella data in poi, avrebbero potuto ricevere i sussidi, che vennero quantificati tramutando in franchi svizzeri le classi di salario e gli importi stabiliti dai decreti italiani. L'unica deroga era prevista per gli italiani che avevano risposto alla mobilitazione bellica, purché fossero tornati in Svizzera prima del primo gennaio 1921.

L'attitudine non discriminatoria delle autorità della Confederazione fu tuttavia messa ben presto in discussione. Ad esempio, la Lega italiana per la tutela degli interessi nazionali²⁵³ nel dicembre 1921 fece riferimento ad alcuni casi singoli per dimostrare una supposta volontà, da parte dei poteri pubblici svizzeri, di risolvere i problemi occupazionali causati dalla crisi espungendo dal mondo del lavoro l'elemento straniero e, specificatamente, italiano. L'associazione perorò la causa di alcuni lavoratori che rischiavano, visto anche l'inasprimento - sotto i colpi della crisi economica - delle norme relative alla presenza degli stranieri nel territorio confederale - di essere espulsi dalla Svizzera.

Pietro B. da Varallo Pombia (Novara), Quintilio B. da Castiglione del Lago (Perugia) e Aurelio R. di Castel del Rio (Bologna) avevano visto respinta la loro richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno dal cantone di Basilea, presso il quale avevano prestato la loro opera negli anni precedenti. «Ci permettiamo di far notare a V.E. - scrisse il vicepresidente della Lega Oscar Sinigaglia al ministro della Svizzera in Italia Wagnière - che tutti i tre hanno lavoro, ma sembra che la mancata rinnovazione sia dovuta al desiderio di poterli sostituire con cittadini svizzeri»²⁵⁴.

²⁵³Nata nel 1919 in seguito alla trasformazione dell'Associazione Trento e Trieste, su iniziativa, tra gli altri, di Giovanni Giuriati e Oscar Sinigaglia. Sulla Lega cfr. D. Fabiano, *La Lega italiana per la tutela degli interessi nazionali e le origini dei Fasci italiani all'estero (1920-1923)*, in *Storia Contemporanea*, XVI, 1985, 2, pp. 203-250.

²⁵⁴Berna, Archivio federale svizzero, E2200.19-01#1000/1712#14*, I.C.13, lettera del

Per quanto riguardava nello specifico l'accordo in materia di sussidi di disoccupazione, le accuse di volontà discriminatoria riguardarono il presunto tentativo delle autorità cantonali svizzere di evitare la corresponsione dei soccorsi, o allontanando dal paese i lavoratori originari del vicino Regno o spingendoli a non presentare domanda. Facendo riferimento alle notizie apparse sulla stampa elvetica ed italiana, *L'Avenir*, il giornale dell'Union Ouvrière-Parti Socialiste Valaisans²⁵⁵, denunciò il caso di un comune specifico, Monthey:

Dejà au mois d'avril l'Office communal de chômage [...] a averti des chômeurs de nationalité italienne de ne pas se présenter pour l'assistance chômage, sinon ils se verraient refuser le renouvellement du permis de séjour. Au mois de juin le Conseil communal prit une décision dans ce sens, c'est-à-dire de ne plus renouveler le permis aux chômeurs italiens. Cette décision attend toutefois encore la ratification de l'autorité cantonale. Encore ces derniers jours, paraît-il un chômeur italien, depuis longtemps à Monthey, père d'une nombreuse famille, n'a pu être embauché aux Produits chimiques parce que, disait-on, il était sur la liste de ceux devant quitter Monthey, pour le seul motif qu'il a le malheur d'être chômeur. Voici la Suisse hospitalière quand il s'agit de pauvres gens paisibles qui ne demandent que de travail²⁵⁶.

Nonostante le rassicurazioni fornite anche a mezzo stampa dal capo del Dipartimento federale politico Giuseppe Motta, che garantì come le autorità svizzere, pur dovendo far fronte alla grave crisi economica e occupazionale, non avessero assunto atteggiamenti ostili nei confronti dei cittadini del vicino Regno residenti da tempo in territorio elvetico²⁵⁷, nel corso del 1922 la questione del trattamento riservato ai cittadini italiani in Svizzera guadagnò un certo spazio nelle colonne dei giornali italiani. *Il Popolo d'Italia* fu una delle voci più impegnate a denunciare le presunte persecuzioni ai danni degli italiani, veicolando un'immagine fortemente negativa della Svizzera:

La crisi generale svizzera, con la conseguente disoccupazione, ha colpito, in prima linea, i nostri connazionali. Essi sono i primi ad essere

vicepresidente della Lega italiana per la tutela degli interessi nazionali Oscar Sinigaglia all'invio straordinario e ministro plenipotenziario Legazione di Svizzera Georges Wagnière, datata Roma, 10 dicembre 1921.

²⁵⁵Il Cantone Vallese è localizzato nella parte sud-occidentale della Confederazione, attorno alla valle del Rodano (fino al Lago Lemano).

²⁵⁶*Humanité, Monthey*, in *L'Avenir - Journal Ouvrier du Valais*, III, n.2, 14 janvier 1922, p.2.

²⁵⁷*La situazione degli operai italiani in Svizzera - Dichiarazioni dell'on. Motta al Corriere Italiano*, in *Corriere italiano - settimanale italiano nella Svizzera*, II, n.3, 21 gennaio 1922, p.1.

licenziati dalle imprese e gli ultimi, quasi sempre, a godere del sussidio di disoccupazione. Inoltre passato questo periodo il comune si oppone al prolungamento del sussidio, ciò che vuol dire, in altri termini, lo sfratto dal territorio della Confederazione²⁵⁸.

Riportando stralci di un articolo che enumerava i vantaggi politico-commerciali per la Confederazione elvetica derivanti da un buon rapporto con il Regno d'Italia, il corsivo de *Il Popolo d'Italia* si concludeva invitando le autorità federali a non lesinare i sussidi di disoccupazione ai lavoratori italiani e a far terminare il carattere persecutorio delle espulsioni. Articoli come questo non mancarono di attirare attenzione al di là delle Alpi, dove sulla stampa comparvero risposte agli articoli più virulenti che ne sottolineavano il tono xenofobo di fondo:

Depuis quelque temps, les journaux du parti fasciste mènent en Italie une campagne de calomnies contre notre pays. Ils le présentent comme animé d'une rage de xénophobie à l'encontre des ressortissants italiens domiciliés chez nous et même ils demandent aux autorités d'exercer des représailles à l'égard des Suisses fixés dans la péninsule. Un député de la frontière piémontaise a même posé au ministre des affaires étrangères une question sur les raisons qui poussent la Suisse à expulser des milliers d'ouvriers italiens. [...] Le simple examen de la situation aurait démontré aux journalistes excitateurs l'inanité de leurs accusations. [...] Malheureusement ces néfastes personnages paraissent ignorer la probité professionnelle aussi bien que l'équité dans leurs jugements²⁵⁹.

Non si mancava inoltre di far notare come, in realtà, gli italiani fossero ammessi al godimento delle tutele previste in caso di disoccupazione, nonostante la gravità della crisi economica e il carattere poco più che simbolico del regime di reciprocità, vista la sproporzione dei flussi migratori:

L'importance, la gravité de la crise économique qui sévit en Suisse leur eut démontré qu'il est impossible à notre pays d'accueillir sans examen des travailleurs étrangers. Ce n'est pas avec 130,000 chômeurs à la charge de l'assistance qu'on ouvre les portes toutes grande à l'immigration étrangère. [...] La Confédération a même accepté la mise au bénéfice des allocations de chômage aux ressortissants italiens. Il

²⁵⁸ *La disoccupazione in Svizzera e l'assistenza ai nostri connazionali (corrispondenza particolare del "Popolo d'Italia")*, in *Il Popolo d'Italia*, IX, n.28, 2 febbraio 1922, p.5.

²⁵⁹ *Petite Gazette Suisse- Accusations déplacées*, in *Le Jura*, 72, n.16, 24 febbraio 1922, p.2.

est vrai que les Suisses d'au-delà des monts doivent jouir, par réciprocité, de la même faveur. Mais l'Italie n'aide qu'à quelques-uns de nos compatriotes, tandis que nous secourons des centaines de ses enfants. Cette générosité est donc tout le contraire de l'attitude vexatoire dont on nous accuse en Italie²⁶⁰.

Secondo i dati ufficiali, al 31 dicembre 1921 circa 127.000 cittadini del Regno risiedevano in Svizzera. Fra questi, 4316 erano censiti come privi di lavoro e 2331 percepivano il sussidio di disoccupazione. L'appunto anonimo conservato presso l'Archivio federale svizzero²⁶¹ notò che in Italia, su un totale di 693.000 disoccupati registrati dalle statistiche 12 cittadini elvetici (complessivamente 13.500 svizzeri erano residenti all'epoca in Italia) erano eleggibili al sussidio, ma «plusieurs» si erano visti rifiutare l'erogazione.

Probabilmente redatto come foglio di lavoro per elaborare una comunicazione al governo italiano, il testo proseguiva enfatizzando l'impegno economico sostenuto dagli uffici cantonali per la disoccupazione e dalle casse di soccorso per i sussidi, sottolineando inoltre come l'opinione pubblica svizzera si ponesse domande circa l'opportunità o meno di non denunciare l'accordo con il Regno d'Italia.

«La miseria universale attizza le discordie. I mal sopiti istinti xenofobi [sic] si ridestano dovunque, i trattati di lavoro sono rimessi in discussione»²⁶². Così scrisse il sindacalista Rinaldo Rigola riferendosi alla presa di posizione dell'Associazione industriale svizzera che, a fronte della disparità nel numero di beneficiari dell'accordo italo-svizzero in materia di sussidi contro la disoccupazione - 2331 italiani a fronte di 7 cittadini della Confederazione - poneva in dubbio l'utilità, per gli interessi svizzeri, della reciprocità in questo campo.

Invitando il governo italiano a mantenere il regime di parificazione dei lavoratori italiani a quelli svizzeri, il presidente dell'Opera Bonomelli, senatore Emanuele Greppi²⁶³ sostenne la necessità, in un'intervista al *Corriere della Sera* dell'aprile 1922, di assicurare la fornitura di generi di prima necessità, attività che l'organizzazione filantropica da lui presieduta aveva già messo in campo²⁶⁴.

²⁶⁰ *Ibidem*.

²⁶¹ Berna, Archivio federale svizzero, E2200.19-01#1000/1712#14*, I.C.13, appunto senza firma e senza data [ma aprile 1921, come da inserzione manoscritta].

²⁶² R. Rigola, *Il problema*, cit., p.54.

²⁶³ Emanuele Greppi (1853-1931), esponente del liberalismo moderato lombardo, rivestì varie funzioni politiche, come quelle di consigliere comunale a Milano, sindaco della città meneghina e parlamentare. Presidente dell'Opera Bonomelli e di altri istituti filantropici, fiancheggiò il movimento fascista fin dagli esordi nel 1919, aderendo esplicitamente al regime in concomitanza con la crisi seguita al delitto Matteotti.

²⁶⁴ *La disoccupazione in Svizzera e gli sfratti dei lavoratori italiani*, in *Corriere della sera*, 6 aprile 1922, p.2.

Facendo leva sulle notizie pervenute tramite la rete dei segretariati dell'Opera Bonomelli e dei comitati italiani in Svizzera, Greppi descrisse la situazione con tinte fosche paragonabili a quelle adoperate dal quotidiano fascista. Nella sua argomentazione, la presunta ostilità dell'opinione pubblica svizzera contro gli stranieri, considerati intrusi rei di sottrarre il lavoro, aveva conseguenze durissime, come mostrava una lettera giunta dal comitato per l'assistenza dei disoccupati italiani a Ginevra: «in seguito alla crisi attuale, numerosi disoccupati e disoccupate italiani [...] sono sottoposti a privazioni di ogni sorta, mancanza di nutrimento, di fuoco, di vestiti. Fanciulli, adulti anemici per le privazioni sopportate da più mesi cedono malati...»²⁶⁵.

«La caccia agli italiani inferisce spietata nella libera Svizzera» scrisse la *Gazzetta Industriale* di Milano, dando conto delle cronache che raccontavano non solo le difficoltà frapposte all'ingresso degli italiani nel territorio elvetico, ma anche le espulsioni decretate ai danni di lavoratori che, in alcuni casi da anni, prestavano un'opera definita complementare e non concorrente a quella dei cittadini svizzeri. L'articolo elogiava la Lega italiana e l'Opera Bonomelli, accusando invece il governo di aver elevato solo una «debole protesta la quale ha lasciato il tempo che ha trovato». A fronte del «brutale egoismo svizzero» veniva suggerito di rivalersi sui cittadini della Confederazione residenti in Italia: «Fuori, cotesti parassiti, fuori d'Italia! [...] Un governo che li tollerasse ancora sarebbe un governo immorale»²⁶⁶.

Nel giugno 1922 la Lega italiana per la tutela degli interessi nazionali approvò, oltre a una risoluzione che perorava una grande liberalità nella conservazione della cittadinanza italiana per gli espatriati, anche un altro testo, proposto dal deputato popolare Stefano Jacini, che invitava il governo a tutelare efficacemente i connazionali residenti in Svizzera. Nel corso della discussione, secondo quanto riportato dal *Corriere italiano*, non erano mancati accenni critici all'accordo italo-svizzero in materia di sussidi di disoccupazione, come se lo scambio di note avesse indebolito la posizione dei lavoratori italiani, rendendoli un peso per le casse pubbliche. Il commento del *Corriere italiano* riaffermava al contrario la validità della prospettiva pattizia in materia di migrazione e protezione sociale:

Non fu un errore l'aver concluso l'accordo in materia di disoccupazione. La materia degli accordi miranti ad una più decisa parificazione degli operai italiani con gli svizzeri deve necessariamente avere ulteriori sviluppi, gli Italiani non sono e non possono essere considerati proletari di seconda categoria di fronte agli Svizzeri. L'on. Jacini non

²⁶⁵ *Ibidem*

²⁶⁶ *La Svizzera mette sul lastrico migliaia di italiani*, in *Gazzetta Industriale: quindicinale di politica, industria, commercio, finanza e agricoltura*, VII, n.49, 10 aprile 1922, p.1.

tema, come pare faccia, le rappresaglie della Svizzera contro gli operai italiani per evitare il carico che deriva dalla parificazione. Ogni ulteriore tappa che faremo in materia di parificazione dei nostri operai nel campo sociale ed economico, significa riconoscimento della loro personalità e della loro dignità, significa non solo migliorarne le condizioni materiali ma significa pure, e non in ultimo, innalzarli moralmente e farli maggiormente rispettare dalla Svizzera per quel che effettivamente essi sono, quale organo necessario della economia elvetica²⁶⁷.

Pur riferita al caso svizzero, la conclusione dell'argomentazione affrontava una problematica di più ampio respiro: più che un evento la diplomazia sociale era un processo. In altri termini, non essendo ancora riconosciuta come un principio comune, l'eguaglianza di trattamento fra cittadini e stranieri aveva bisogno di tempo per radicarsi nelle pratiche di governo e nel senso comune:

Lo spirito sociale, anche verso gli stranieri, per effetto degli stessi accordi si evolverà nella Svizzera e si formerà in questo paese quell'atteggiamento dell'opinione pubblica che conduce a considerare la parità di trattamento non come un termine formale scritto su la carta ma come qualcosa di vivo e reale cui deve corrispondere ogni atto delle pubbliche autorità, delle classi padronali e dei compagni di lavoro²⁶⁸.

Uno sguardo d'insieme

La Grande guerra costituì il primo momento critico nella storia del complesso percorso verso il pieno riconoscimento, ai lavoratori migranti e alle loro famiglie, della facoltà di poter fruire pienamente delle prestazioni sociali legate allo status lavorativo, a prescindere da requisiti di cittadinanza e residenza. Lo stato di guerra, infatti, determinò il venir meno della possibilità, per i cittadini italiani residenti in Italia, titolari delle prestazioni in qualità di assicurati o di superstiti, di continuare a ricevere le indennità di infortunio dagli istituti assicurativi austro-ungarici e tedeschi. Nel primo caso si trattò di una prassi informale seguita dagli istituti assicurativi austro-ungarici; nel secondo caso, invece, della sospensione degli effetti di una formale disposizione della Convenzione italo-tedesca del 1912 (possibilità contemplata dall'accordo stesso).

²⁶⁷ *La Lega Italiana e l'Opera Bonomelli - Gli italiani nella Svizzera*, in *Corriere italiano - settimanale italiano nella Svizzera*, 24 giugno 1922.

²⁶⁸ *Ibidem*.

Allo stesso tempo, tuttavia, la contingenza bellica impresso anche un'accelerazione al processo di rafforzamento, e di ulteriore sviluppo, della «diplomazia sociale», uno strumento che aveva già dato prova di utilità ai fini della risoluzione del problematico rapporto fra migrazioni e protezione sociale, ma che tuttavia era ancora caratterizzato da notevoli limitazioni nella sua applicazione. In particolare, le esigenze di manodopera riscontrate nel quadro della mobilitazione bellica in Francia spinsero nel 1916 le autorità, che in virtù del processo di centralizzazione dettato dal conflitto assunsero un maggior protagonismo nella regolazione del mercato del lavoro e dei flussi migratori, ad avviare interlocuzioni diplomatiche con l'alleato italiano affinché fosse autorizzato l'espatrio di un sufficiente numero di lavoratori.

Proprio sulle esigenze di manodopera avvertite oltralpe proposero di far leva, in quel frangente, alcuni degli attori più direttamente coinvolti nella ricerca di soluzioni istituzionali per la tutela dei migranti, su tutti l'alto funzionario del Cge Giuseppe De Michelis e l'addetto all'emigrazione presso l'Ambasciata di Parigi Silvio Coletti (anch'egli proveniente dai ranghi del Cge). Premere sul tasto della necessità del lavoro italiano avrebbe dovuto essere funzionale ad ottenere migliori condizioni, dal punto di vista della fruizione delle prestazioni sociali legate a uno status lavorativo, a favore dei connazionali. Tale strategia negoziale, emersa nella contingenza bellica in relazione alle interlocuzioni con le autorità francesi, negli anni successivi si sarebbe affermata come linea generale della politica diplomatica italiana in materia di tutela dei lavoratori migranti e delle loro famiglie.

Il dopoguerra costituì un primo banco di prova. I negoziati con i rappresentanti del governo francese, nei quali ebbe un ruolo cruciale il già citato De Michelis, condussero alla firma, il 30 settembre 1919, del Trattato di lavoro franco-italiano che, al pari della Convenzione franco-italiana di quindici anni prima, avrebbe costituito un modello di riferimento. Infatti l'accordo regò simultaneamente, per la prima volta, gli ambiti del lavoro (reclutamento, collocamento, retribuzione della manodopera) e delle politiche sociali (accesso alle prestazioni assistenziali e previdenziali), introducendo inoltre, per quanto riguarda questa seconda sfera, almeno *in nuce*, lo strumento della somma dei periodi di versamento. Lungi dal costituire solo un tecnicismo, tale strumento rappresentava un elemento essenziale per assicurare quella che oggi viene definita portabilità dei benefici sociali: si trattava, in altri termini, accanto all'eguaglianza di trattamento e all'esportabilità delle prestazioni, di una delle soluzioni per sciogliere la problematicità del rapporto fra migrazioni internazionali di lavoro e tutele sociali.

Tuttavia, la visione secondo la quale, in virtù delle esigenze di manodopera, le autorità dei paesi di immigrazione sarebbero state più propense a garantire un trattamento migliore ai migranti originari della penisola, se non

addirittura arrendevoli di fronte alle richieste italiane, si rivelò erronea. Non tutte le rivendicazioni formulate nella fase redazionale delle proposte italiane figurarono infatti nel testo del Trattato di lavoro franco-italiano del 30 settembre 1919. I *pourparlers* italo-svizzeri del 1920, per fare un altro esempio, non condussero alla stipula di alcun accordo, a fronte delle contrarietà delle autorità elvetiche, nonostante l'utilità della manodopera proveniente dalla penisola per il locale sistema economico, ad accogliere le richieste italiane senza veder soddisfatte le proprie. Con le autorità svizzere sarebbe stato possibile concludere solo un accordo, nel 1921, in materia di fruizione dei sussidi di disoccupazione previsti dalla normativa federale.

Il mancato trattato di lavoro italo-svizzero non fu l'unico fallimento della «diplomazia sociale». Nel contesto del primo dopoguerra la tutela dei connazionali all'estero continuò a essere, come negli anni precedenti, un obiettivo della politica estera nazionale, perseguito soprattutto dal Cge e dal Ministero degli affari esteri, benché proseguisse la scarsa, se non nulla, presenza del tema nella dialettica politico-parlamentare. Tuttavia, a parte il Trattato di lavoro franco-italiano, non fu possibile ottenere le stesse garanzie né, come ricordato, per tutelare i connazionali che si recavano in Svizzera né per proteggere coloro i quali, seguendo quella che stava diventando una traiettoria migratoria sempre più rilevante, si trasferivano nel Belgio e nel Lussemburgo, benché almeno con le autorità di quest'ultimo paese fosse stato sottoscritto un trattato (tuttavia mai ratificato). Inoltre, rimase irrisolta la questione delle indennità di infortunio che, durante la guerra, gli istituti assicurativi tedeschi avevano cessato di pagare ai beneficiari residenti in Italia: pur tornando pienamente in vigore la Convenzione italo-tedesca del 1912, non fu raggiunto alcun accordo in merito agli arretrati, oltre che sul cambio da prendere in considerazione per il pagamento (aspetto particolarmente rilevante in virtù dell'inflazione postbellica).

In generale, nel primo dopoguerra il bilateralismo mostrò tutti i suoi limiti, vista la diversità di esiti cui diedero luogo le iniziative diplomatiche, condizionate in misura determinante dalla forza negoziale e dalle valutazioni di natura socio-economica delle parti in causa. Inoltre, il bilateralismo era caratterizzato anche dalla parzialità, visto che dispiegava i suoi effetti solo sui cittadini delle due parti contraenti. Almeno in teoria un'opportunità per uscire dalla limitata logica bilaterale fu offerta dai lavori della Conferenza di Pace, tenutasi a Versailles nel 1919.

In quella sede, infatti, fu redatta la Carta del lavoro che fissò una serie di principi in materia di lavoro e protezione sociale e istituì l'Oil, ossia l'agenzia specializzata della Sdn che avrebbe dovuto promuoverne la diffusione a livello internazionale. Nonostante i tentativi della diplomazia italiana, nella Carta del lavoro figurò soltanto un richiamo generico alla necessità di

tutelare i lavoratori che prestavano la loro opera fuori dal paese di origine: quello migratorio rappresentava uno dei dossier più controversi e la volontà di tutelare la sovranità nazionale era risultata preponderante. In ogni caso, la facoltà riconosciuta all'assemblea annuale della nuova istituzione, la Conferenza internazionale del lavoro, di approvare convenzioni multilaterali legalmente vincolanti, in seguito alla ratifica, per i paesi membri schiuse la possibilità di una «diplomazia sociale» non necessariamente legata alla sola logica bilaterale.

Tuttavia, già nella prima sessione della Conferenza internazionale del lavoro fu evidente come il nascente multilateralismo non fosse in grado di soppiantare il bilateralismo, imponendo una concezione dei diritti sociali dei lavoratori migranti che prescindesse dallo status di cittadinanza e, in generale, non avesse natura negoziale. In altri termini, almeno nelle prime fasi, i lavori del nuovo consesso sovranazionale videro la conferma della reciprocità di trattamento, rispetto all'eguaglianza incondizionata, come paradigma di riferimento e delle trattative bilaterali come strumento, pur all'interno di un quadro minimo di valori tracciato in sede multilaterale, per definire il trattamento da riservare a chi non apparteneva giuridicamente alla comunità nazionale. In generale, nel primo dopoguerra non emerse un radicale cambiamento di impostazione politica a favore del riconoscimento pieno e incondizionato dei diritti sociali dei lavoratori migranti. La rimozione degli ostacoli, di natura giuridica, territoriale e temporale, alla fruizione di questi diritti rimase infatti dipendente dalle valutazioni di natura socio-economica compiute, caso per caso, dalle autorità dei paesi di immigrazione.

La crisi deflattiva dei primi anni Venti offrì un'altra conferma. Tanto una panoramica sui coevi orientamenti normativi nei principali paesi europei, quanto una focalizzazione specifica sui paesi dove maggiormente si dirigevano i lavoratori migranti italiani, infatti, mostrano il peso che aveva il possesso di una determinata cittadinanza in caso di disoccupazione. Il coevo passaggio da forme di sostegno, per chi aveva perso il lavoro, di carattere essenzialmente mutualitico-sindacale a sistemi basati sul pieno o sul parziale finanziamento da parte dei fondi pubblici, un aspetto caratteristico della storia generale dello sviluppo delle politiche sociali in Europa, contribuì a produrre tale esito.

Capitolo 3

Fascismo e tutela dei lavoratori migranti nell'*entre-deux-guerres*

Premessa

Gli anni Venti e Trenta videro la consacrazione della «diplomazia sociale», tanto a livello bilaterale, con i trattati intergovernativi, quanto a livello multilaterale, con le convenzioni approvate dalla Conferenza internazionale del lavoro. Non solo dal punto di vista quantitativo ma anche sotto il profilo contenutistico appare opportuno definire l'*entre-deux-guerres* come un periodo di rilevanza cruciale per la formazione di una sorta di codice internazionale in materia di migrazione e protezione sociale. Gli accordi bilaterali e multilaterali di questo periodo non si limitarono infatti a consolidare il principio dell'esportazione delle prestazioni al di fuori dei confini nazionali, già riconosciuto nei trattati intergovernativi siglati nei primi due decenni del Novecento, ma diffusero anche un altro strumento del diritto internazionale, quale la somma dei periodi di versamento effettuati in ciascun paese.

Sulla scia del Trattato di lavoro franco-italiano del 1919, al quale su questo punto specifico fu data piena attuazione solo cinque anni dopo con un accordo attuativo, vari trattati bilaterali prevedero la possibilità che, ai fini della formazione della pensione, potessero essere computati i periodi di contribuzione effettuati nei due paesi firmatari. Esempi in tal senso possono essere rintracciati nella Convenzione franco-belga del 1924 o in quella polacco-tedesca del 1931: quest'ultima in particolare è stata considerata, in maniera eccessiva per quanto negli ambienti dell'Oil si guardasse effettivamente molto alla Germania nell'ambito dei lavori sulle assicurazioni sociali¹, il modello

¹Sul tema cfr. S. Kott, *Dynamiques de l'internationalisation: l'Allemagne et l'Organisation internationale du travail (1919-1940)* in *Critique internationale*, n.52, 2011/3,

di ispirazione per l'elaborazione della Convenzione n.48 sul mantenimento dei diritti pensionistici dei lavoratori migranti². Questo testo, approvato nel 1935, sanzionò per la prima volta a livello multilaterale lo strumento della somma dei periodi di versamento ai fini del calcolo dell'anzianità contributiva e dell'importo della pensione.

L'importanza cruciale di tale strumento, fondato sull'applicazione del principio del *pro rata temporis*, ossia della ripartizione degli oneri economici fra i vari istituti assicurativi in misura proporzionale al periodo di contribuzione effettuato in ciascun paese, è stata ben evidenziata dallo storico del diritto tedesco Stefan Stegner. Nel suo libro, incentrato sulle relazioni diplomatiche polacco-tedesche in materia di assicurazioni sociali nell'*entre-deux-guerres*, varie pagine sono infatti dedicate all'accordo del 1931 già citato, che sanzionò il principio del *pro rata temporis*. In questa sezione del volume, che costituisce l'unica ricostruzione complessiva e dettagliata dell'elaborazione di un trattato bilaterale in materia di assicurazioni sociali del periodo fra le due guerre mondiali, Stegner ha enfatizzato come la Convenzione prefigurasse una concettualizzazione di diritti sociali legati essenzialmente all'individuo, indipendentemente dalla sua nazionalità o dal suo status di residenza («unabhängig von dessen jeweiliger Staatsangehörigkeit oder dessen Aufenthaltsstatus»)³.

A parere di chi scrive l'argomentazione dell'autore tende a presentare le disposizioni del trattato come una netta cesura, non dando il giusto rilievo agli esempi precedenti a livello internazionale, e non tiene sufficientemente in conto il fatto che il quadro di riferimento restava quello di un accordo bilaterale, nel quale i diritti erano riconosciuti solo ai cittadini degli Stati contraenti. In ogni caso, appare molto interessante la proposta interpretativa complessiva sull'importanza del riconoscimento del principio del *pro rata temporis* per la concettualizzazione dei diritti sociali. Lungi dall'essere una questione solamente tecnica, garantire tramite un accordo diplomatico ai lavoratori migranti la possibilità di beneficiare dei versamenti compiuti anche in un altro Stato, pur non risiedendoci più, significava in effetti un passo in più sulla strada verso il riconoscimento dell'esistenza di diritti sociali transnazionali («transnationaler sozialer Rechte»), sebbene, come rimarcato dallo stesso storico tedesco, le assicurazioni sociali restassero sistemi strettamen-

pp.69-84; Ead., *Germany globalized? German social policy and the International Labor Organization, 1900-1950* in T. Lindenberger, M. Saborw (a cura di), *German Zeitgeschichte. Konturen eines Forschungsfeldes*, Göttingen, Wallstein, 2016, pp.58-80.

²T. A. Gloatz, *Alterssicherung im europäischen Wohlfahrtsstaat. Etappen ihrer Entwicklung im 20. Jahrhundert*, Frankfurt, Campus Verlag, 2005, pp. 109-110; S. Stegner, *Zwischen*, cit., pp.199-200.

³S. Stegner, *Zwischen*, cit., p.227.

te nazionali⁴. Inoltre, rappresentava anche l'esito di un iniziale processo di individualizzazione dei diritti: i due principi al centro della Convenzione polacco-tedesca del 1931, nonché di altri trattati dell'epoca, quali la conservazione dei diritti acquisiti, cioè la facoltà di esportare la prestazione al di fuori dei confini nazionali, e il mantenimento dei diritti in corso di acquisizione, ossia la possibilità di non perdere i contributi già pagati a causa della sospensione dei versamenti in seguito all'espatrio (e poterli così sommare a quelli successivi effettuati in un altro paese), ponevano infatti al centro l'assicurato e non il rapporto assicurativo presso una determinata istituzione in uno specifico paese.

Tuttavia, più che il solo individuo era l'individuo-cittadino ad essere preso in considerazione dal momento che la cittadinanza restava in ogni caso un parametro essenziale nel trattato polacco-tedesco, così come in generale nella «diplomazia sociale» dell'*entre-deux-guerres*: l'applicazione dei principi di eguaglianza di trattamento, esportabilità delle prestazioni, conservazione dei diritti acquisiti e in corso di acquisizione, *pro rata temporis* era riservata ai cittadini dei paesi contraenti, configurandosi quindi come una sorta di estensione dei diritti di cittadinanza più che come diritti sociali universali, legati unicamente allo status di persona.

L'impatto concreto dell'ingente attività diplomatica degli anni Venti e Trenta nella vita dei lavoratori migranti è una questione ancora non completamente sviscerata dalla storiografia. Un contributo in tal senso è venuto dalla ricerca di Mary Dewhurst Lewis sul caso studio francese, che ha messo in luce i limiti dell'universalismo nella Francia dell'*entre-deux-guerres*, comparando due realtà come Lione e Marsiglia e prendendo in esame due particolari campi di indagine, quali l'autorizzazione al soggiorno legale sul territorio nazionale e la fruizione delle prestazioni sociali finanziate dalla fiscalità generale, come i sostegni economici erogati in caso di disoccupazione⁵. Dall'analisi di Dewhurst Lewis emerge la funzione gerarchizzante dei trattati bilaterali: la comunità straniera in Francia risultò infatti divisa fra quelli che l'autrice definisce *most favored foreigners*, ossia coloro i quali potevano contare sulla tutela garantita da un accordo sottoscritto dal governo del loro Stato di origine, e tutti gli altri che, in quanto apolidi o provenienti da paesi non legati da alcun trattato di reciprocità con lo Stato francese, avevano meno garanzie. La cittadinanza quindi si rivelò essere un fattore cruciale: a seconda della loro provenienza e delle scelte del loro Stato di origine i migranti nella Francia degli anni Venti e Trenta erano soggetti a regimi differenti. Tuttavia, anche per i migranti che potevano far leva sulla protezione data da

⁴*Ivi*, p.232.

⁵M. Dewhurst Lewis, *The Boundaries*, *cit.*

un trattato bilaterale la strada della naturalizzazione, e quindi dell'acquisizione della cittadinanza, rappresentava l'opzione più certa per garantirsi la titolarità incondizionata e stabile di diritti, come testimoniato dal frangente della crisi economica degli anni Trenta.

Al di là dei generici cenni che compaiono nel volume di Dewhurst Lewis o, per il caso studio belga, nei lavori di carattere generale realizzati da Anne Morelli⁶, la questione dell'effettiva fruizione delle prestazioni sociali, da parte dei lavoratori migranti italiani in Europa e delle loro famiglie, non è stata oggetto di particolare attenzione in sede storiografica. Allo stesso modo, non sono state ricostruite le posizioni sul punto assunte negli ambienti del regime fascista e dell'antifascismo, nonché l'attività diplomatica propedeutica alla negoziazione degli accordi bilaterali e multilaterali.

La letteratura che si è occupata dell'emigrazione italiana negli anni Venti e Trenta si è soffermata per lo più sugli aspetti di natura politica⁷. Gli studi si sono principalmente interrogati, infatti, sul nodo delle permanenze e delle discontinuità della politica migratoria fascista rispetto a quella portata avanti dagli ultimi governi liberali. A tal riguardo hanno evidenziato una fase di sostanziale continuità fino al 1927, seguita da un radicale cambiamento di impostazione, per la concomitante influenza della campagna demografica avviata dal regime e della perdurante chiusura dello sbocco migratorio nordamericano. L'orientamento restrittivo in materia di politica migratoria, ad eccezione della mobilità all'interno del paese e dell'impero coloniale, fu un elemento caratterizzante del regime fascista almeno fino alla fine degli anni Trenta, quando si avviò una stagione di accordi con il governo nazista della Germania che, come la storiografia in materia ha documentato accuratamente, diedero vita a uno scambio fra manodopera e materie prime.

All'ostilità per gli espatri, che in ogni caso non si fermarono mai del tut-

⁶A. Morelli, *Fascismo e antifascismo nell'emigrazione italiana in Belgio (1922-1940)*, Roma, Bonacci, 1987; Ead., *Gli italiani del Belgio. Storia e storie di due secoli di migrazioni*, Foligno, Editoriale Umbra, 2004.

⁷Per visioni d'insieme sulla storia dell'emigrazione italiana nel periodo fascista e sulla politica del regime in materia di espatri e nei confronti dei connazionali all'estero, oltre alle sezioni nelle sintesi di lungo periodo, cfr. A. Nobile, *Politica migratoria e vicende dell'emigrazione durante il fascismo* in *Il Ponte*, XXX, 1974, n.11-12, pp.1322-1341; P.V. Cannistraro, G. Rosoli, *Fascist Emigration Policy in the 1920s: An Interpretive Framework* in *The International Migration Review*, XIII, 1979, n.4, pp.673-692; J. F. Bertoinha, *Emigrazione e politica estera: la «diplomazia sovversiva» di Mussolini e la questione degli italiani all'estero, 1922-1945* in *Altretalia*, n.23, luglio-dicembre 2001, pp.39-60; M. Pretelli, *Il fascismo e gli italiani all'estero*, Bologna, Clueb, 2010. Per una rassegna storiografica, seppur di alcuni anni fa, cfr. M. Pretelli, *Il fascismo e gli italiani all'estero. Una rassegna storiografica* (<https://www.asei.eu/it/2008/11/il-fascismo-e-gli-italiani-al-lestero-una-rassegna-storiografica/>).

to, si accompagnò, nella prassi di governo del regime fascista, un'attenzione particolare alle comunità italiane all'estero. Gli studi hanno documentato le iniziative messe in campo dalla rete consolare e dai fasci all'estero soprattutto in ambito culturale: il mantenimento dell'italianità, declinata come sinonimo di adesione al fascismo, rappresentò un aspetto cruciale delle politiche di cittadinanza del regime, nel quadro di una visione che considerava gli insediamenti di connazionali all'estero una sorta di avamposti per la realizzazione di una politica di potenza. La fascistizzazione delle comunità italiane all'estero costituiva anche una risposta alla crescente presenza, all'interno della popolazione emigrata, degli oppositori che erano ricorsi all'espatrio per sfuggire alla repressione in patria e, in tal modo, organizzare il dissenso al di fuori dei confini nazionali, nella prospettiva di abbattere il regime in Italia: l'emigrazione politica, ossia l'attività della rete antifascista all'estero, costituisce uno degli aspetti ancor oggi più studiati nell'ambito della storia dell'emigrazione italiana nell'*entre-deux-guerres*.

Come la letteratura sulla mobilità ha tralasciato la questione della protezione sociale dei lavoratori migranti, allo stesso modo anche la storiografia sulle politiche sociali non ha affrontato il tema, concentrandosi unicamente sulla prospettiva interna, ossia sull'assetto che il regime, tramite i provvedimenti e la gestione amministrativa, diede al sistema assistenziale e a quello previdenziale vigenti in Italia. Sviluppatisi soprattutto a partire dagli anni Novanta, gli studi sul periodo fascista hanno evidenziato una maggiore politicizzazione rispetto al passato della gestione delle tutele sociali. In particolare, hanno sottolineato come esse abbiano costituito uno strumento volto all'integrazione delle masse all'interno del sistema politico-istituzionale fascista oltre che, nel caso di quelle basate sulla contribuzione come le assicurazioni sociali, un'importante fonte di finanziamento per opere infrastrutturali e altri progetti slegati dai fini strettamente previdenziali⁸. Quello fascista si configurò come uno Stato sociale senza diritti, per usare l'efficace formula

⁸Per una rassegna storiografica degli studi sulle politiche sociali del fascismo cfr. C. Giorgi, *Politiche sociali e fascismo nel dibattito storiografico in Momenti del welfare in Italia. Storiografia e percorsi di ricerca*, Roma, Viella, 2012, pp.55-65; Ead., *Le politiche sociali del fascismo* in *Studi Storici*, LV, 2014, n.1, pp.93-107. Per una visione d'insieme sulle politiche sociali fasciste, tanto nel campo assistenziale quanto in quello previdenziale, cfr. C. Giorgi, *The Allure of the Welfare State* in G. Albanese, R. Pergher (a cura di), *In the society of fascists - Acclamation, Acquiescence, and Agency in Mussolini's Italy*, New York, Palgrave Macmillan, 2012, pp.131-149; Ead., *Social Policies in Italian Fascism. Authoritarian Strategies and Social Integration* in *Historia Contemporánea*, n.61, 2019, «Welfare y mutualismo en la Europa contemporánea: Estudios sobre España e Italia», pp.907-932; C.Giorgi, I.Pavan, *Storia dello Stato sociale, cit.*, cap. II - *Le politiche sociali del fascismo*, pp.91-207.

adottata come titolo di una recente giornata di studi⁹, dal momento che le prestazioni assistenziali e previdenziali furono concepite essenzialmente come mere concessioni volte a mantenere l'acquiescenza della popolazione.

Unendo due campi di indagine solitamente affrontati in maniera distinta, il capitolo ricostruisce quale fu lo spazio che la tutela sociale dei connazionali all'estero ebbe nell'azione di governo fascista, inserendo la questione nel più ampio contesto internazionale di riferimento e nel quadro della contrapposizione fra regime e forze antifasciste. Quale sia stato l'orientamento del fascismo nel campo del legame fra cittadinanza e diritti sociali, o in altri termini del rapporto fra migrazione e protezione sociale dei lavoratori, e se vi sia stata una specificità fascista nel campo della «diplomazia sociale», hanno costituito le domande alla base della ricerca, che ha preso in considerazione tanto documentazione archivistica quanto materiali editi a stampa.

Il lavoro negli archivi ha evidenziato quanto il tema della tutela sociale dei lavoratori italiani all'estero abbia lasciato ben poca traccia. Tralasciando la mancanza dell'archivio del dicastero competente in materia di lavoro e protezione sociale, il Ministero delle corporazioni (il cosiddetto «archivio scomparso»¹⁰), i depositi archivistici degli altri soggetti istituzionali che avrebbero dovuto giocare un ruolo primario nell'ambito della «diplomazia sociale» si sono rivelati, purtroppo, particolarmente avari di informazioni sui rapporti diplomatici, in merito alla protezione sociale dei lavoratori italiani espatriati, con gli altri paesi europei. In particolare si fa riferimento al fondo della Presidenza del Consiglio dei ministri, conservato presso l'Archivio centrale dello Stato, e ai vari fondi raccolti presso l'Archivio storico diplomatico degli affari esteri (quelli delle ambasciate di Parigi e Berlino, dell'Ufficio trattati, del Gabinetto del ministro e della Segreteria generale, della Direzione generale degli italiani all'estero, nonché la serie Affari politici).

Traccia ancor minore hanno lasciato le relazioni con il Bit e le partecipazioni della delegazione italiana alle sessioni della Conferenza internazionale del lavoro. Il fondo del Commissariato generale dell'emigrazione contiene documentazione fino al 1927, anno di soppressione dell'organismo, e non sono disponibili notizie sulle carte relative al periodo successivo. Forse non a caso, dunque, i lavori sui rapporti fra l'Oil e l'Italia o si sono fermati al 1927¹¹ o, quando si sono spinti oltre, hanno adottato una prospettiva particolare, facendo essenzialmente ricorso alle fonti conservate presso l'archivio del segretariato dell'istituzione ginevrina, quali le note del primo direttore (Albert

⁹ *Uno stato sociale senza diritti. Nuovi sguardi sul welfare fascista.* Pisa, Scuola Normale Superiore, 13 giugno 2022.

¹⁰ Sul tema cfr. F. Nimore, *L'archivio scomparso. La documentazione per la storia del Ministero delle corporazioni*, Roma, Aracne, 2018.

¹¹ Cfr. L. Tosi, *L'Italia e l'Organizzazione*, cit.

Thomas) sui viaggi in Italia o i carteggi con il corrispondente italiano¹². Per ricostruire quale fu la posizione portata avanti dalla delegazione italiana sul tavolo multilaterale di Ginevra anche il capitolo adopera la documentazione conservata nell'archivio storico del Bit, in modo particolare i resoconti delle commissioni incaricate di discutere i progetti di convenzione prima dell'arrivo nella sessione plenaria. Tali resoconti inediti consentono di ricostruire meglio il processo negoziale rispetto alle sole fonti edite a stampa, anch'esse in ogni caso vagliate. Le prese di posizione della delegazione fascista sono inserite nell'ambito dell'analisi complessiva del negoziato multilaterale, in modo tale da ricostruire al tempo stesso non solo l'orientamento promosso dal regime ma anche, per la prima volta, il processo di elaborazione delle convenzioni Oil che inserirono i principi di eguaglianza di trattamento, esportabilità delle prestazioni e conservazione dei diritti pensionistici fra gli standard internazionali del lavoro.

L'analisi contenuta nel capitolo è basata oltre che sulle fonti archivistiche anche su una serie di pubblicazioni periodiche, che hanno consentito di ricostruire anche come il tema della tutela degli italiani all'estero sia stato trattato nell'ambito del discorso pubblico.

Da un lato, l'attenzione è posta sulle voci interne al regime. In aggiunta alla rivista della Cassa nazionale per le assicurazioni sociali (Cnas) poi Istituto nazionale fascista della previdenza sociale (Infps), *Le assicurazioni sociali*, già oggetto di esame in letteratura e adoperata per gli studi sulle politiche sociali del fascismo¹³, sono state presi in considerazione, in particolare, l'organo della Confederazioni nazionali dei sindacati fascisti, *Il lavoro fascista* e il quotidiano rivolto alla comunità italiana in Francia, *La Nuova Italia*, due fonti che non sembrano essere state sufficientemente valorizzate finora dalla storiografia che si è occupata dell'emigrazione italiana in Europa nel periodo fra le due guerre mondiali.

Dall'altro lato il capitolo ricostruisce anche come fu affrontato il tema negli ambienti dell'antifascismo, un aspetto non toccato dall'amplissima letteratura sulla cosiddetta emigrazione politica italiana degli anni Venti e Trenta. All'interno del capitolo sono restituiti i risultati dello spoglio sistematico sia

¹²Cfr. S.Gallo, *Dictatorship and International Organisations: The ILO as a Test Ground for Fascism* in S. Kott e J. Droux (a cura di), *Globalizing Social Rights: The International Labour Organization and Beyond*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013, pp.153-172; Id., *I viaggi di Albert Thomas nell'Italia fascista e la questione sindacale (1922-1932)* in *Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e del '900*, XX, 2017, n.2, pp.263-285.

¹³Su *Le assicurazioni sociali* cfr. C. Giorgi, *La previdenza del regime. Storia dell'Inps durante il fascismo*, Bologna, Il Mulino, 2004, cap. IV. «*Le Assicurazioni sociali*» e il dibattito italiano e straniero sullo Stato sociale (1933-1941), pp.235-304.

de *La voce degli italiani*, quotidiano pubblicato alla fine degli anni Trenta e già adoperato in alcuni studi sulle reti antifasciste all'estero, sia de *L'operaio italiano*, il giornale edito in lingua italiana dal principale sindacato francese finora non valorizzato dagli studiosi dell'emigrazione italiana, nonostante già Ernesto Ragionieri ne avesse indicata l'utilità come fonte¹⁴. Oltre a essere utile perché consente di evidenziare l'esistenza di due visioni concorrenti sul tema della protezione sociale dei lavoratori migranti, la focalizzazione sulle fonti prodotte dagli ambienti dell'antifascismo permette anche di uscire da un'ottica unicamente istituzionale. La soppressione da parte del regime delle organizzazioni private di assistenza ai migranti, quali la Società Umanitaria e l'Opera Bonomelli, ha privato di importanti fonti, archivistiche e a stampa, potenzialmente utili per ricostruire la vicenda da un'altra prospettiva rispetto a quella istituzionale e legata all'autorappresentazione fascista. Le poche lettere di lavoratori rinvenute nell'archivio della Fondazione Migrantes di Roma, dove è raccolta la documentazione delle missioni cattoliche, e le pagine dei due periodici antifascisti hanno consentito così di prendere in considerazione anche voci non filtrate dagli organi del regime.

Prendendo le mosse dall'avvento al potere del regime fascista, il capitolo ricostruisce le iniziative assunte nel campo della regolamentazione del fenomeno migratorio, dando conto delle relazioni diplomatiche con le autorità dei principali paesi di destinazione dei flussi migratori continentali, ossia Francia, Svizzera, Belgio e, a partire dal 1937 Germania, nonché del trattamento che le legislazioni sociali in vigore in questi contesti riservavano ai lavoratori stranieri e alle loro famiglie e, in particolare, agli italiani. Una particolare attenzione è prestata al frangente della crisi degli anni Trenta, particolarmente problematico anche per quanto riguarda gli ambiti delle migrazioni internazionali di lavoro e della protezione sociale. Inoltre, nel testo viene evidenziata la dialettica fra prestazioni contributive e non contributive mostrando come queste ultime fossero le più difficili da ottenere per i lavoratori migranti. La ricostruzione si conclude alle soglie della deflagrazione del secondo conflitto mondiale, quando fu firmata la Convenzione italo-tedesca sulle assicurazioni sociali del 20 giugno 1939, che diede avvio alla stagione della «diplomazia sociale» nazifascista.

¹⁴E. Ragionieri, *Italiani all'estero*, cit.

Politica migratoria e «diplomazia sociale» nei primi anni del regime

In Italia, gli effetti della crisi dei primi anni Venti sui livelli occupazionali toccarono l'apice nell'inverno 1921-1922. Le statistiche ufficiali sulla disoccupazione registrarono infatti all'incirca 500.000 disoccupati al mese, con un picco di oltre 600.000 nel gennaio 1922¹⁵. Pur essendo indicativi di una tendenza, i dati riportati sulle pubblicazioni ufficiali non costituivano una fotografia esatta del fenomeno, in considerazione dell'ormai da tempo disomogenea distribuzione sul territorio nazionale degli organi incaricati della trasmissione di queste informazioni, ossia gli uffici di collocamento¹⁶, e in virtù della caduta di alcuni di essi sotto i colpi dello squadristico fascista.

Salutata con favore da ampi settori della galassia liberale¹⁷ e del padronato, specialmente quello agrario, la violenza delle squadre armate fasciste si dispiegò tanto nelle campagne, contribuendo a spingere sempre più lavoratori agricoli sulla strada dell'espatrio¹⁸, quanto nelle città, con il chiaro obiettivo di soffocare le organizzazioni sindacali e il Partito socialista italiano, disarticolandone la rete sul territorio tramite la distruzione delle camere del lavoro e delle sedi degli organi di stampa.

Fu sul terreno dell'illegalità e della violenza che si decise la partita della transizione postbellica italiana. Fra la fine del 1920 e il 1921, infatti, lo squadristico fascista soverchiò, non senza la compiacenza di vasti settori, apicali e non, dei tutori dell'ordine pubblico, le forze che avevano cercato, all'indomani della Grande guerra, di migliorare le condizioni di braccianti e operai, provocando l'archiviazione dei patti agrari favorevoli ai lavoratori e lo scioglimento delle amministrazioni locali, a guida socialista, regolarmente elette.

¹⁵Cassa nazionale per le assicurazioni sociali, *La disoccupazione e l'assicurazione contro la disoccupazione in Italia dal 1919 al 1924*, Roma, Tip. Ist. C. Colombo, 1925, p.21.

¹⁶Sul tema cfr. M. Alberti, *Senza lavoro. La disoccupazione in Italia dall'Unità a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2016, p.73.

¹⁷Cfr., ad esempio, C. Maier, *La rifondazione*, cit., p.349.

¹⁸All'inizio degli anni Venti si registrò un aumento della presenza di lavoratori agricoli nei flussi migratori in uscita dalla penisola. Non è un caso che nel gennaio 1922 anche il consiglio direttivo della Federazione nazionale dei lavoratori della terra (Federterra), tenutosi a Milano dal 5 all'11 gennaio 1922, si fosse soffermato sulla questione migratoria, sposando la rivendicazione, non nuova, che consisteva nell'affiancare agli ispettori di emigrazione già presenti nei ranghi del Cge anche rappresentanti delle organizzazioni sindacali, affinché controllassero il collocamento dei lavoratori all'estero e l'esecuzione dei contratti di lavoro. Cfr. *Battaglie sindacali*, 21 gennaio 1922. La decisione era avvenuta sulla scorta della relazione di Argentina Bonetti Altobelli, (1866-1942), prima donna italiana dirigente sindacale, fondatrice nel 1901 della Federterra che guidò dal 1904 al 1926. Sulla sua figura cfr. S. Bianciardi, *Argentina Altobelli e la "buona battaglia"*, Milano, Franco Angeli, 2013.

La repressione dello sciopero legalitario, nell'estate 1922, costituì di fatto l'ultimo passaggio del percorso del movimento fascista, diventato partito alla fine del 1921, verso l'assunzione del potere. Tale tragitto - caratterizzato, come tratto essenziale, dall'annientamento dell'avversario politico con la forza delle armi - trovò la sua conclusione alla fine di ottobre 1922, quando Benito Mussolini ricevette l'incarico di formare il nuovo governo.

L'arrivo al potere del fascismo non ebbe effetti immediati sulla politica migratoria: in questo ambito, almeno fino alla svolta del 1926-1927, il nuovo esecutivo si pose infatti in linea di continuità con i precedenti governi liberali¹⁹. L'aspetto più emblematico fu la conferma del Commissariato generale dell'emigrazione e del suo responsabile, Giuseppe De Michelis, alla gestione della materia migratoria, pur inquadrando formalmente l'organismo nella struttura gerarchica del Ministero degli affari esteri ed eliminando così il regime di esclusiva dipendenza dal ministro previsto dalla norma istitutiva. La mancata discontinuità era frutto tanto dell'assenza di un reale programma alternativo - al di là delle generiche dichiarazioni sulla necessità di proteggere e valorizzare l'emigrante, come il vago cenno alla «valida tutela agli italiani all'estero» contenuto nel programma del Pnf del 1921²⁰ - quanto della consapevolezza della necessità, per un paese come l'Italia, della valvola di sfogo rappresentata dall'emigrazione.

All'insegna della continuità, dunque, decine di migliaia di italiani continuarono a varcare le Alpi per lavorare in Francia che, complice la stretta sugli ingressi decretata negli Stati Uniti d'America nel 1921 con il primo Quota Act, aumentò la sua forza d'attrazione nei confronti di chi era costretto a cercare altrove l'occupazione non disponibile nella penisola. Accanto ai tradizionali flussi operai, ossia diretti verso luoghi in cui vi era domanda di manodopera da impiegare nell'edilizia o nelle miniere, dal settembre 1922 aveva iniziato a prendere piede anche l'espatrio, in numeri consistenti, di abitanti delle aree rurali: un caso esemplificativo è quello degli originari della bergamasca reclutati per il tramite dell'Opera Bonomelli²¹. Queste persone, cedendo alle sirene di una sorta di campagna pubblicitaria condotta

¹⁹E. Sori, *L'emigrazione italiana, cit.*, p.412; Z. Ciuffoletti, M. Degl'Innocenti, *L'emigrazione nella storia, cit.*, vol.2, p.97; P. V. Cannistraro, G. Rosoli, *Emigrazione, Chiesa e Fascismo - Lo scioglimento dell'Opera Bonomelli (1922-1928)*, Roma, Studium, 1979, p.14; J. F. Bertonha, *Emigrazione e politica estera, cit.*, p. 40; Matteo Pretelli, *Il fascismo e gli italiani, cit.*, pp.26-27; G. D'Amico, M. Patti, *Introduzione in Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali*, n.92, 2018, «Migrazioni e Fascismo», p.9.

²⁰R. De Felice, *Mussolini il fascista*, vol I - *La conquista del potere (1921-1925)* (1966), Milano, Mondadori, 2006, *Appendice, 5. Programma del PNF (1921)*, p.758.

²¹A. Buttarelli, *Il fondo Vismara e la ricerca sull'emigrazione bergamasca nel primo dopoguerra* in G. Bertacchi, A. Buttarelli, L. Vismara (a cura di), *Le carte di una vita. Il fondo don Agostino Vismara*, Bergamo, Stefanoni, 1994, pp. 15;18.

in Italia da agenti transalpini²², varcarono il confine per recarsi nel Sudovest agricolo francese, per lavorarvi come braccianti, fittavoli, mezzadri o piccoli proprietari.

Pur essendo consapevole del rischio che gli espatriati, e in modo particolare coloro in grado di acquisire una proprietà terriera, potessero scegliere di abbandonare la cittadinanza italiana e richiedere la naturalizzazione, una figura di spicco del regime fascista come Emilio De Bono²³ sostenne a chiare lettere, in una nota inviata a Mussolini, la necessità di non intralciare l'emigrazione. Infatti, l'eventuale restrizione alla mobilità non appariva una scelta valida, anche in considerazione del probabile peggioramento delle condizioni interne, visto che la pressione demografica non accennava a diminuire - e non era più controbilanciata dalla possibilità dello sbocco nordamericano - e che «alle folte masse di lavoratori manuali» rischiavano di affiancarsi, nella schiera dei disoccupati che non avevano lavoro in patria, «nuclei, numericamente non trascurabili, di appartenenti alle classi medie»:

In vista di tale situazione, questa Direzione Generale sarebbe di avviso che, per evitare che la pressione divenga, col tempo, eccessiva e minacciosa, non sia il caso di chiudere preventivamente ogni valvola di sicurezza e che, quindi, non sia - in via pregiudiziale e di massima - da ostacolare ogni iniziativa la quale, anche in limiti ristretti, tenda a favorire sia pure indirettamente il movimento emigratorio (e s'intende quando vi siano adeguate cautele a garanzia della buona fede dei cittadini). Perciò, da un punto di vista strettamente di polizia, non si vedrebbe l'utilità di opporsi alla propaganda di cui si è detto più sopra e di porre limiti all'espatrio dei cittadini (salvo solo l'accertamento che non si rechino all'estero per compiere opera a danno dei nostri interessi)²⁴.

²²L. Teulières, *Immigrés d'Italie et paysans de France: 1920-1944*, Toulouse, Presses, universitaires du Mirail, 2002, p.38.

²³Emilio De Bono (1866-1944), arrivato ai vertici dell'esercito durante la Grande guerra, si avvicinò al movimento fascista dopo aver prima sondato altri raggruppamenti politici. Nominato quadrumviro, avrebbe successivamente rivestito importanti funzioni, come quella di direttore generale della Pubblica Sicurezza (1922-1924), comandante generale della Milizia Volontaria per la Sicurezza Nazionale, governatore della Tripolitania italiana (1925-1928), sottosegretario e poi ministro delle Colonie (1928-1935). Ideatore di un piano per l'invasione dell'Etiopia, durante la Seconda guerra mondiale ebbe il comando delle forze del Sud. Nel 1943 votò a favore della destituzione di Mussolini nella seduta del Gran Consiglio del Fascismo, venendo l'anno successivo condannato a morte nel corso del Processo di Verona.

²⁴Roma, AcS, Pcm, 1924, 2.8.1800, dattiloscritto dal titolo «Ministero dell'Interno - Appunto per il Gabinetto di S.E. il Presidente del Consiglio» firmato dal generale di Corpo d'Armata direttore generale della P.S. Emilio Del Bono e datato Roma, 6 luglio 1923.

D'altra parte l'interesse a emigrare era diffuso, come mostrano le lettere di artigiani volte a sondare le possibilità di recarsi in Francia inviate all'ambasciatore francese in Italia²⁵ o le missive con cui, non appena fu diffusa la notizia dell'occupazione della Ruhr da parte francese, lavoratori di varie categorie professionali si candidarono per prestare la loro opera nella regione tedesca²⁶. Inoltre, soprattutto a partire dal 1924, si sarebbe sviluppato un consistente flusso di emigrazione dalle campagne italiane per affittare terreni o acquisirne la proprietà nel Sudovest agricolo francese. Tra 1924 e 1925 gli oltre 8000 italiani - 4449 nel primo anno, 4340 nel secondo - che si installarono nel Sudovest agricolo francese rappresentarono rispettivamente il 49% e il 60% degli stranieri entrati in quegli anni²⁷.

Parallelamente il regime non ostacolò l'emigrazione in forma individuale diretta verso il Belgio, che proprio a partire dai primi anni Venti iniziò a divenire una delle principali mete dell'emigrazione continentale italiana²⁸, e tentò di sviluppare ulteriormente il canale di reclutamento collettivo, di natura ufficiosa, che in virtù di un accordo della primavera 1922 avrebbe dovuto garantire l'invio di flussi organizzati di manodopera italiana per lavorare nelle miniere belghe²⁹.

Il funzionamento di questo regime migratorio sarebbe stato particolarmente travagliato, dal momento che non mancarono casi di opposizione, da parte dei datori di lavoro belgi, alle condizioni poste dal Cge (assunzione

²⁵Cfr. Nantes, Cadn, 579PO/1, b. 404, lettera manoscritta firmata Augusto R. (a nome di «parecchi abitanti del basso ferrarese, appartenenti a gruppi diversi di corporazioni artigiane») all'«Ambasciata di Francia Piazza Farnese Roma» datata Portomaggiore (Ferrara), 27 febbraio 1923.

²⁶*Ivi*, lettera dattiloscritta del ministro dei Lavori Pubblici francese al presidente del Consiglio e ministro degli Affari Esteri francese, datata Parigi, 26 marzo 1923; lettera del console di Francia a Napoli all'ambasciatore francese a Roma, datata Napoli, 22 ottobre 1923, con la quale il funzionario diplomatico comunicava che vari operai avevano bussato alle sue porte per chiedere informazioni sulle possibilità di impiego nella Ruhr.

²⁷L. Teulière, *Immigrés d'Italie*, cit., p.40.

²⁸Sull'importanza dell'emigrazione individuale all'interno dei flussi che portarono il Belgio a essere una delle principali mete della mobilità internazionale di lavoro nel periodo fra le due guerre mondiali cfr. A. Morelli, *Fascismo e antifascismo*, cit., p.43.

²⁹Per quanto riguardava il Belgio il ruolo centrale era giocato dall'ufficio del lavoro di Bruxelles mentre, per l'Italia, erano coinvolti il Cge e l'Istituto nazionale per la colonizzazione e le imprese dei lavori all'estero che offrivano squadre di lavoratori pronte a effettuare l'opera richiesta in tempi brevi. Cfr. F. Caestecker, *L'Italie à l'avant-garde de la politisation du phénomène migratoire: les recrutements de main d'oeuvre italienne pour les mines belges, 1922-1924* in M. Dumoulin, H. Van Der Wee (a cura di), *Hommes, Cultures et Capitaux dans les relations italo-belges au XIXe et XXe siècles - Actes du colloque organisé à l'occasion du 50e anniversaire de l'Academia Belgica sous le Haut Patronage de Sa Majesté le Roi Rome 20-23 novembre 1989*, Bruxelles-Rome, Institut Historique Belge de Rome, 1993, p.44.

dell'onere delle spese per i documenti e il viaggio di arrivo, nonché per il rimpatrio in caso di licenziamento o malattia di un lavoratore prima della fine del contratto), ritenute troppo stringenti, e conseguenti tentativi di procedere attraverso canali informali, per il tramite di reclutatori privati che agivano in Italia. Inoltre, non tutti i lavoratori assoldati rimanevano a prestare la loro opera nelle miniere: non erano rari i casi di italiani che, soprattutto per l'inesperienza del lavoro minerario, lasciavano il loro posto per impiegarsi in altri settori, come l'industria del ferro e dell'acciaio e l'edilizia³⁰.

Tuttavia, al 1923, circa 6150 italiani erano impiegati nelle miniere belghe e 2000 nel settore edile³¹. Secondo le statistiche del Bit, nel 1923 gli italiani costituivano la maggior parte della manodopera straniera operativa in Belgio³² che, da tradizionale paese di emigrazione, soprattutto verso la vicina Francia, aveva ormai assunto uno statuto misto, costituendo al tempo stesso un'area di partenza e un polo di attrazione: col passare degli anni questo secondo carattere si sarebbe accentuato rendendo il Belgio una delle principali mete delle migrazioni di lavoro intra-europee.

Non solo la gestione dei flussi, ma anche il ricorso alle trattative diplomatiche per tutelare i connazionali all'estero fu uno dei tratti di continuità che segnarono le politiche del nuovo regime rispetto a quelle del periodo liberale. Nel 1924, ad esempio, coronando i negoziati intrapresi già negli anni precedenti, furono firmati due accordi applicativi del Trattato di lavoro franco-italiano del 1919³³, salutati dalla propaganda come un successo del regime fascista³⁴.

Divenuto operativo nel 1925³⁵, il primo accordo affrontava il nodo delle pensioni, prevedendo che tanto i minatori quanto gli altri salariati avrebbero potuto veder sommati i periodi di contribuzione effettuati nei due paesi. Inoltre, agli assicurati che rispettavano i requisiti previsti per divenire ti-

³⁰Id., *Alien Policy in Belgium, 1840-1940 - The Creation of Guest Workers, Refugees and Illegal Aliens*, New York-Oxford, Berghahn Books, 2000, p.63.

³¹*Ivi*, p.65.

³²Bit, *Les mouvements*, *cit.*, p.61.

³³Arrangement pour l'exécution de l'article 7 du traité de travail franco-italien du 30 septembre 1919 (22/05/1924); Arrangement pour l'exécution des articles 12 à 16 du traité de travail franco-italien du 30 septembre 1919 (04/06/1924).

³⁴Cfr., ad esempio, *L'On. Mussolini ha firmato due importanti accordi per i lavoratori italiani in Francia* in *Il Popolo d'Italia*, 20 settembre 1924, p.6.

³⁵Décret 27 janvier 1925; Circulaire n.1925/5 du Ministre du Travail, de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociales à Messieurs les Préfets datata Paris, le 13 mars 1925 con oggetto «Mesures d'application du Traité franco-italien du 30 septembre 1919 en ce qui concerne les retraites ouvrières et paysannes» (su carta intestata «Ministère du Travail, de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociales - Direction des Retraites et des Assurances sociales, 1er et 3e Bureaux»).

tolari di pensioni era garantito il versamento delle integrazioni a carico dei fondi pubblici, in misura proporzionale agli anni di contribuzione trascorsi in ciascuno dei due contesti.

Il secondo accordo era invece relativo all'assistenza. In questo ambito rientravano anche gli unici programmi previsti dalla legge in materia di cure mediche, dal momento che in Francia, come d'altronde anche in Italia, non era stata ancora introdotta l'assicurazione obbligatoria contro le malattie: solo gli indigenti, categoria nella quale potevano comunque rientrare anche i lavoratori, qualora versassero in condizioni economiche particolarmente precarie, potevano beneficiare dell'assistenza sanitaria erogata a titolo gratuito. Il Trattato di lavoro del 1919 aveva previsto un regime in base al quale lo Stato di residenza avrebbe sostenuto l'onere economico delle cure mediche alle persone provenienti dall'altro paese firmatario per un periodo massimo di 45 giorni. Nell'ottobre 1923, a un anno dal suo insediamento, in continuità con le politiche di restrizione della spesa in ambito sociale perseguite in patria, Mussolini aveva ordinato ai consoli «di adottare il sistema di massima che dopo scaduto il periodo di 45 giorni non sia domandata la continuazione dell'assistenza col carico per il R. Governo di rimborsare il Governo francese delle relative spese»³⁶. Allo stesso modo, il rimpatrio doveva costituire una *extrema ratio*, rappresentando un'opzione solo in caso di assenza di familiari e istituzioni assistenziali della comunità italiana. L'accordo raggiunto con le autorità francesi, che ricalcava i risultati ottenuti dalla diplomazia polacca, con la quale non mancarono contatti in virtù dei comuni interessi³⁷, estese il periodo di assistenza a carico dello Stato di residenza da 45 a 60 giorni e incluse, nelle spese che il paese di origine non doveva rimborsare, anche i trattamenti per le donne partorienti.

Tra il 1924 e il 1925 il governo fascista concluse anche una serie di trattati in materia di assicurazioni sociali legati alla ridefinizione postbellica dei confini. In questa categoria rientravano gli accordi volti a tutelare coloro che erano titolari di indennità di infortunio presso casse di assicurazione site in luoghi passati sotto la sovranità di un altro Stato, ossia gli istituti assicurativi del disciolto Impero austro-ungarico³⁸. La necessità di tali accordi era stata

³⁶Roma, Asdmae, Rappresentanza, b.74, Circolare del Ministro Affari Esteri ai RR. Consoli d'Italia in Francia e, p.c., all'Ambasciatore d'Italia e al Consigliere d'emigrazione presso la R. Ambasciata (data - 12.10.1923 - indicata a matita su un angolo del foglio).

³⁷Cfr. Roma, Asdmae, Rappresentanza, b.86, lettera dattiloscritta del Commissario generale dell'Emigrazione a R.Ufficio dell'emigrazione presso l'Ambasciata d'Italia datata Roma, 7 aprile 1924; *Ivi*, lettera dattiloscritta de «Il Consigliere» a Signor Commissario datata 11 aprile 1924.

³⁸Gli accordi ratificati erano le convenzioni sull'Istituto generale di assicurazione. pensione agli impiegati, sull'istituto di assicurazione infortuni del Consorzio delle ferrovie austriache, sull'Istituto di assicurazione infortuni dei minatori, sulla Cassa di soccorso

evidenziata già nel Trattato di pace di Saint-Germain-en-Laye, che, all'articolo 275, prevedeva l'obbligo per il governo austriaco di trasferire la quota corrispondente delle riserve, accantonate per il pagamento delle assicurazioni sociali, agli Stati che avevano acquisito parte dei territori precedentemente sotto la corona asburgica le riserve³⁹.

Gli accordi siglati dall'esecutivo austriaco e da quello italiano nel 1924 disegnarono un sistema duplice, che da un lato prendeva come riferimento il criterio territoriale e, dall'altro lato, quello nazionale. Da una parte infatti, le convenzioni assegnarono alle autorità italiane la responsabilità di corrispondere gli indennizzi per infortuni, avvenuti fino alla fine del dicembre 1918, a coloro che avessero lavorato in uno stabilimento sito in un territorio passato, in virtù della ridefinizione postbellica dei confini, sotto la sovranità italiana. Dall'altra parte, i trattati sancirono anche che tutte le persone, infortunatesi prima della fine dell'anno 1918, in possesso della cittadinanza italiana al 31 dicembre 1923 e residenti al di fuori della Repubblica austriaca dovessero ricevere dagli organismi italiani l'indennità cui avevano diritto⁴⁰.

Nella categoria dei trattati legati alla ridefinizione postbellica dei confini rientrò anche l'accordo in materia di assicurazioni sociali con il Regno dei Serbi, Croati e Sloveni⁴¹ che, siglato nel 1925, faceva parte di una più ampia serie di convenzioni bilaterali fra i due Stati ed era dovuto essenzialmente all'incorporazione, in virtù della guerra, di nuovi territori al confine orientale. Nel corso delle trattative i negoziatori italiani si distinsero per un approccio restrittivo, seguendo le indicazioni ministeriali che non solo avevano invitato a contemplare nell'accordo unicamente le assicurazioni sociali già rese obbligatorie per legge, non fissando così un generale principio di parità valido anche per futuri sviluppi della legislazione sociale, ma avevano anche rimarcato come fosse «desiderabile che la nostra delegazione cerchi di evitare che alla reciprocità in materia sia dato effetto retroattivo»⁴².

malattia delle vecchie ferrovie statali austriache, sull'Istituto di assicurazione infortuni di Salisburgo, sulla Cassa di soccorso malattia per gli impiegati e operai della Compagnia delle ferrovie del Sud (tratto austriaco), sull'Istituto di assicurazione infortuni degli operai di Graz, sugli Istituti ausiliari di assicurazioni pensioni agli impiegati e sull'Istituto comunale di assicurazioni di Vienna. Per i testi delle convenzioni, che sarebbero entrati in vigore solo nel 1928, cfr. Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia, LXIX, 1928-VI, n.147, 25 giugno 1928, pp.2816- 2866.

³⁹ Art.275, *Traité de Saint-Germain-en-Laye*

⁴⁰ I patti regolavano anche i trasferimenti di riserve necessari a far fronte a questi oneri.

⁴¹ Sull'accordo cfr. Dr. Giovanni Nicotra, *Accordi internazionali di reciprocità in materia di assicurazioni sociali. L'accordo italo-serbo-croato-sloveno in Le assicurazioni sociali*, IV, 1928, n.6, pp.131-141.

⁴² Cfr. Roma, Asdmae, Affari politici 1919-1930, b.1087, lettera del Ministero dell'economia nazionale - Direzione generale del lavoro e della previdenza sociale a MAE, Direzione

Nello stesso frangente, invece, non avrebbe avuto successo il tentativo diplomatico presso le autorità belghe volto ad ottenere la parità di trattamento per i cittadini italiani nel campo della tutela assicurativa contro l'invalidità e la vecchiaia. Se la legge belga sull'assicurazione contro gli infortuni del 1903 - varata in un periodo in cui il paese era più che altro un luogo di partenza, e non di arrivo - era improntata al criterio della parità di trattamento fra cittadini e stranieri, la normativa sull'assicurazione contro l'invalidità e la vecchiaia, introdotta nel 1924, segnò invece un cambio di scenario: solo i lavoratori migranti provenienti da paesi firmatari di un accordo di reciprocità con lo Stato belga avrebbero potuto fruire, ai fini della formazione della loro pensione, dei contributi versati per loro conto dai datori di lavoro e delle integrazioni statali. Pronte a concludere, nel 1924, un trattato di lavoro con la Francia, che ricalcava il modello di quello franco-italiano del 1919, le autorità belghe non recepirono invece le coeve richieste delle diplomazie italiana⁴³ e polacca⁴⁴, volte a negoziare e siglare un accordo nell'ambito dell'assicurazione contro l'invalidità e la vecchiaia.

La chiusura alla prospettiva di un accordo si inquadrava nel contesto della politica migratoria particolarmente restrittiva messa in campo, nel Belgio dei primi anni Venti, dal governo cattolico-liberale, in modo particolare per quanto riguardava la manodopera industriale. Gli stranieri intenzionati a lavorare nell'industria belga avrebbero dovuto ottenere un permesso di residenza di breve durata (rinnovabile), qualora gli organi deputati avessero certificato che né motivi di ordine pubblico né lo stato del mercato del lavoro si opponevano al rilascio del documento di soggiorno. L'orientamento restrittivo si legava in particolare, ma non unicamente, al nome di Henri Jaspar, ministro degli Affari Esteri, convinto sostenitore della necessità solo temporanea dei lavoratori migranti, che vedeva più come attori potenzialmente perturbatori del quadro politico che come attori economici. Le regole sarebbero state tuttavia rimodulate già nel 1924, soprattutto per l'opposizione dei datori di lavoro, tanto industriali quanto agrari, che, pur concordando sulla necessità di non far entrare nel paese individui ritenuti politicamente pericolosi, non volevano privarsi dell'opera dei lavoratori stranieri, contestando a tal riguardo il potere di valutazione delle condizioni del mercato del lavoro concesso agli uffici di collocamento, dominati dai sindacati. Tuttavia, alla metà degli anni Venti la bilancia pendeva dalla parte padronale: l'offerta di manodopera straniera superava la domanda.

Anche in virtù di questa situazione di eccedenza di forza lavoro, che non

generale Europa e Levante, Ufficio III Jugoslavia.

⁴³A. Morelli, *Fascismo e antifascismo*, cit., p.44.

⁴⁴F. Caestecker, *Alien*, cit., pp.66-67.

spingeva di certo a rendere più attraente la prospettiva del trasferimento in Belgio agli occhi dei lavoratori stranieri, l'orientamento restrittivo nel campo dell'assicurazione contro l'invalidità e la vecchiaia non fu modificato. Nonostante i cambiamenti delle maggioranze di governo, e i conseguenti riorientamenti della politica migratoria, a volte in direzione espansiva, altre volte in senso restrittivo, sul fronte del riconoscimento formale del pieno diritto alla protezione sociale per i lavoratori italiani non si registrarono novità sostanziali per lungo tempo: solo alla fine degli anni Trenta sarebbe intervenuto un accordo fra i due esecutivi.

Alla metà degli anni Venti, inoltre, altri due *dossiers* rimanevano aperti: si trattava dei due nodi lasciati insoluti dai governi liberali, ossia la posizione dei lavoratori infortunati o dei loro familiari titolari di indennità presso istituti assicurativi tedeschi e la tutela dei migranti che si recavano in Svizzera per lavoro.

Per quanto riguarda la prima questione, negli anni a cavallo fra la fine dello Stato liberale e l'avvio del regime fascista la situazione si era ulteriormente aggravata.

Gli istituti assicurativi tedeschi, oltre a confermare la contrarietà all'erogazione delle prestazioni secondo i valori monetari prebellici (questione che era stata oggetto anche di una controversia presso il Tribunale Arbitrale Misto⁴⁵), iniziarono anche ad avvalersi della facoltà - riconosciuta dall'accordo in vigore fra i due paesi - di liquidare con una somma *una tantum*, pari a tre annualità dell'indennizzo, le posizioni assicurative dei lavoratori italiani.

«Questo significa che i nostri emigranti infortunati in Germania, residenti in Italia, non piglieranno più un becco di un quattrino», avrebbe efficacemente sintetizzato nel novembre 1922 l'organo della Società Umanitaria, lamentando l'inazione da parte del governo sul tema che aveva lasciato matu-

⁴⁵In base alla Sezione VI della Parte X (Clauses économiques) del Trattato di Versailles (art.304 e allegato) dovevano essere costituiti tanti Tribunali Arbitrali Misti quante furono le potenze alleate contro la Germania. Ogni Tribunale Arbitrale Misto sarebbe stato composto da tre membri: uno designato dall'esecutivo del paese vincitore, uno nominato dal governo tedesco e il presidente scelto di comune accordo o, qualora non fosse stato possibile, dal Consiglio della Società delle Nazioni (se non fosse stato ancora costituito da Gustave Ador). I Tribunali Arbitrali Misti erano chiamati a dirimere le controversie su una serie di questioni, dal pagamento dei debiti (Sezione III - Allegato, Parte X del Trattato) e dei danni di guerra (art.297, Sezione IV, Parte X del Trattato) all'esecuzione dei contratti sottoscritti prima della guerra (art.299, Sezione V, Parte X del Trattato) e alla riparazione di eventuali azioni lesive, durante il tempo di guerra, dei diritti dei cittadini del paese vincitore, nel campo dell'iniziativa economica (art.300, 302, Sezione V, Parte X del Trattato) e della proprietà industriale (art.310, Sezione VII, Parte X del Trattato). Anche il Trattato di Saint-Germain-en-Laye prevede l'istituzione del Tribunale Arbitrale Misto.

rare «condizioni di fatto dolorose irreparabili che gettano nella più squallida miseria moltissimi emigranti»⁴⁶. Nel caso di un beneficiario di un'indennità annua di infortunio pari a 447 marchi, per effetto della svalutazione della moneta il capitale sarebbe stato pari a 3401 marchi, pari a sole 8 lire, una cifra «miserabile»⁴⁷.

In questo quadro l'unico suggerimento giunto dalle autorità italiane era stato quello di conservare tali somme su libretti di risparmio presso la Dresden Bank (che nel corso del 1922 sostituì la Deutsche Bank come banca di riferimento), nell'attesa che una successiva rivalutazione del marco rendesse più conveniente il trasferimento del denaro in Italia. Ai fini di un aumento del valore delle prestazioni non potevano entrare nel conto neanche le integrazioni concesse dal governo tedesco a cittadini e stranieri residenti in Germania che, finanziate dalle casse pubbliche, erano negate ai titolari di rapporti assicurativi che vivevano al di fuori del territorio nazionale. Nel 1923 il Ministero degli affari esteri italiano riconobbe, in risposta a un'interrogazione parlamentare, che sul punto specifico non era possibile ottenere concessioni⁴⁸, dal momento che sulle somme erogate indipendentemente dal rapporto assicurativo e gravanti sul bilancio pubblico lo Stato tedesco rivendicava piena sovranità.

Nel 1924, la questione sarebbe stata sollevata nuovamente, dal momento che, facendo appello «alla bontà dell'E.V.», l'Associazione nazionale fra mutilati del lavoro e pensionati da istituti assicuratori stranieri e nazionali attirò l'attenzione del presidente del Consiglio Benito Mussolini sulla necessità di elevare nettamente, anche ricorrendo ai fondi pubblici, le indennità, sottolineando la necessità di un intervento affinché non fossero «abbandonati a sé stessi decine di migliaia di connazionali che tanto bene fecero per il prestigio dei nostri emigranti e per il buon nome d'Italia»⁴⁹. Lasciata all'esame prima del Ministero dell'economia nazionale⁵⁰ e poi del Cge, la richiesta dell'As-

⁴⁶ *Per gli infortunati sul lavoro all'estero - Rendite d'infortunio germaniche* in *Corrispondenza settimanale Ufficio dell'Emigrazione Centrale dei Segretariati Laici di Assistenza agli Emigranti*, X, n. 314-315, 30 novembre 1922, p.9.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Le assicurazioni sociali all'estero - Le pensioni per i nostri infortunati in Germania* in *Corrispondenza settimanale Ufficio dell'Emigrazione Centrale dei Segretariati Laici di Assistenza agli Emigranti*, XI, n. 333, 15 settembre 1923, p.8.

⁴⁹ AcS, Pcm, 1924, 6.4.2191, memoriale su carta intestata dell'Associazione nazionale fra mutilati del lavoro e pensionati da istituti assicuratori stranieri e nazionali datato Forlì, 7 settembre 1924 e diretto a S.E. On Benito Mussolini

⁵⁰ Ministero dell'economia nazionale fu la denominazione assunta nel luglio 1923 dal dicastero che assorbì le competenze dei disciolti Ministero dell'agricoltura e Ministero dell'industria, del commercio e del lavoro, nel quale pochi mesi prima, a febbraio, erano stati riuniti i servizi del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, innovazione istituzionale del governo Nitti sacrificata dal regime fascista, intenzionato fin da subito a chiudere gli organismi in cui era percepita una possibile influenza di matrice socialista, come ad

sociazione, con sede a Forlì, perorata dal parlamentare forlivese Alessandro Albicini⁵¹ - a riprova dell'esistenza di tentativi in alcuni casi da parte di singoli emigranti o gruppi di cercare un appoggio politico alle proprie rivendicazioni - non ebbe seguito. Nonostante le aspettative riposte sull'esecutivo fascista - «non può pensare che il Governo, retto dall'E.V. possa rispondere, come fecero altri, che non gli è possibile tutelare i diritti di connazionali che dettero parte delle loro membra o salute per il lavoro»⁵² - l'Associazione di fatto non conseguì gli obiettivi auspicati. Un modesto risultato sarebbe stato raggiunto solo nel 1927, quando Mussolini e l'incaricato d'affari tedesco in Italia Federico von Prittwitz und Gaffron, siglarono l'accordo che prevedeva il versamento, da parte della Repubblica tedesca, della somma di 2.100.000 lire a tacitazione dei diritti dei cittadini italiani verso istituti di assicurazione tedeschi per rendite maturate e non pagate, durante la guerra e fino al 31 gennaio 1920.

La vicenda dei cittadini italiani debitori nei confronti degli istituti assicuratori tedeschi, come infortunati o come congiunti di persone decedute sul lavoro, rimase così aperta per oltre dieci anni, senza essere coronata da una soluzione soddisfacente. Neanche la presenza di un accordo bilaterale - la Convenzione del 1912 sulle assicurazioni operaie, tornata pienamente in vigore una volta conclusa la guerra - fu funzionale alla salvaguardia dei diritti delle persone interessate: i loro diritti furono infatti sacrificati in virtù del luogo dove si trovavano ad abitare. La residenza nel paese di origine costituì motivo di danno per i titolari delle prestazioni previdenziali maturate presso gli istituti tedeschi, nonostante una delle caratteristiche della diplomazia sociale, forse dotata di radici ancora troppo poco profonde per resistere alla

esempio il Consiglio del lavoro. Sul punto specifico cfr. D. Veneruso, *Mussolini, "Il Popolo d'Italia" e il Fascismo di fronte al Consiglio Superiore del Lavoro (1914-1923)* in G. Vecchio (a cura di), *Il Consiglio Superiore del Lavoro (1903-1923)*, Milano, Franco Angeli, 1988, pp.331-346.

⁵¹Alessandro Albicini (1862-1941), marchese, dopo una carriera giornalistica condotta su posizioni conservatrici fu eletto per la prima volta alla Camera nel 1904, sconfiggendo nel collegio di Forlì il candidato repubblicano. Di nuovo alfiere delle posizioni clericomoderate alla successiva tornata elettorale non centrò la rielezione a vantaggio dello sfidante repubblicano, recuperando il seggio soltanto in occasione dell'elezione suppletiva tenutasi nel collegio di Pesaro nel maggio 1905. Accusato di assenteismo e di estraneità al contesto territoriale in cui era stato eletto, nel 1909 Albicini avrebbe ceduto il seggio, in seguito alla sconfitta elettorale, al candidato dell'Estrema Sinistra. Eletto nuovamente deputato nel 1924, questa volta come candidato della Lista Nazionale nella circoscrizione Emilia, nel 1929 sarebbe stato nominato senatore. Nel 1932, stando ai documenti conservati nel suo fascicolo personale del Senato, non aveva ancora aderito al Partito nazionale fascista.

⁵²AcS, Pcm, 1924, 6.4.2191, lettera dattiloscritta, su carta intestata «Ass. Naz. fra Mutilati del lavoro e pensionati da Istituti assicuratori di paesi stranieri e nazionali», del presidente Pollarini a «S.E. On. Benito Mussolini», datata Forlì, 15 dicembre 1924.

tempesta bellica, fosse proprio la garanzia dei diritti acquisiti, al di là del requisito territoriale. L'eventualità di un'azione suppletiva da parte dello Stato italiano, nonostante inviti in tale direzione, non fu presa in considerazione. Neanche il regime fascista agì in questo senso, in continuità con la linea restrittiva in materia di bilancio pubblico perseguita fino a quel momento.

Anche l'altro nodo lasciato insoluto dai precedenti governi liberali - la discriminazione che i lavoratori italiani infortunatisi in Svizzera subivano rispetto ai colleghi autoctoni al momento della liquidazione delle indennità - rimase tale. Nonostante la presentazione da parte della diplomazia italiana, nel 1923, di un nuovo progetto che fu accettato come base di partenza dalle autorità della Confederazione⁵³, nessun accordo bilaterale fu sottoscritto e come nel 1920, anche quattro anni dopo le trattative sull'asse Roma-Berna non videro una felice conclusione. Alla mancata conclusione del trattato concorse anche l'opposizione italiana alla volontà delle autorità elvetiche di collegare la conclusione dell'accordo - foriero di un onere economico non inferiore ai 3 milioni di franchi per parificare i lavoratori italiani a quelli autoctoni in materia di assicurazione contro gli infortuni⁵⁴ - alla sistemazione degli interessi dei cittadini svizzeri vittime di danni di guerra in Italia. Come nel caso delle indennità dovute da istituti tedeschi, la linea restrittiva in materia di bilancio pubblico rappresentò un ostacolo sulla via del riconoscimento di tutele ai lavoratori migranti.

Nel maggio 1924, mentre erano ancora in corso i negoziati con il governo elvetico, ebbe luogo anche la Conferenza internazionale dell'emigrazione e dell'immigrazione che riunì a Roma, nella seconda metà del mese, ben 59 delegazioni nazionali. La convocazione della Conferenza offrì la possibilità al regime fascista di presentarsi come un governo che, in misura maggiore dei precedenti, poneva la questione emigratoria al centro della politica estera e tutelava gli interessi di chi espatriava per lavoro.

Originariamente pensata come la seconda edizione della Conferenza dei Paesi d'Emigrazione svoltasi a Roma nel 1921, per provare a creare una sorta di cartello di paesi uniti dagli stessi interessi, nel corso del 1923 si decise di modificare la natura dell'incontro e di ampliare quindi la platea dei partecipanti, per timore che le voci sulla possibile formazione di una coalizione dei paesi di immigrazione, anch'essa suggellata da un consesso internazionale, si traducevano in realtà.

A Roma, accolti dal presidente del Consiglio Benito Mussolini, che pronunciò il discorso inaugurale, e dal commissario del Cge Giuseppe De Mi-

⁵³Berna, Archivio federale svizzero, E2001C#1000/1531#248*, B.14.2.5, verbale dattiloscritto della seduta del Consiglio federale svizzero datato 6 Maggio 1924.

⁵⁴*Ivi*, lettera del direttore dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali alla Divisione per gli Affari Esteri del Dipartimento politico federale, datata Berna, 30 Marzo 1928.

chelis, vera mente alla base dell'iniziativa, si ritrovarono i rappresentanti dei paesi di emigrazione e di immigrazione tanto continentali quanto transoceanici, fra cui quelli degli Stati Uniti d'America, contesto nel quale proprio in quei giorni fu varato il Johnson-Reed Act/Immigration Act, il secondo Quota Act degli anni Venti, che restrinse ulteriormente le possibilità di recarsi legalmente nel territorio nordamericano. La progressiva chiusura dello sbocco statunitense era particolarmente dannosa per l'emigrazione italiana e la partecipazione della delegazione statunitense alla Conferenza di Roma assumeva quindi particolare importanza.

Inoltre, vista l'assenza della rappresentanza diplomatica nordamericana da gran parte dei lavori delle istituzioni ginevrine, questa partecipazione fu anche usata, in chiave propagandistica, per provare la maggiore capacità attrattiva del governo italiano rispetto all'Organizzazione internazionale del lavoro e in particolare al suo segretariato permanente, il Bit, il cui direttore, Thomas, non mancò di lamentarsi con De Michelis per la convocazione della conferenza che appariva come un tentativo di scavalcare l'organismo ginevrino, attivo, proprio in quello stesso frangente, sul dossier migratorio⁵⁵.

Apostrofata dall'*Avanti!* come «bluffistica»⁵⁶ e un «fiasco»⁵⁷, la Conferenza occupò uno spazio nell'autorappresentazione fascista, che enfatizzava un presunto cambio di passo, rispetto al periodo liberale, nella tutela dei connazionali all'estero⁵⁸. Tuttavia, pur approvando varie risoluzioni - fra cui quella che generalizzava il principio dell'eguaglianza di trattamento, a prescindere dalla cittadinanza e dalla residenza, per l'assicurazione contro gli infortuni industriali e quella che riconosceva lo strumento, già introdotto nei trattati bilaterali franco-italiano e franco-belga, della somma dei periodi di contribuzione⁵⁹ - il consesso non produsse risultati cogenti sul piano pratico, rappresentando più che altro un contributo all'affermazione dei temi migratori come argomenti di discussione in sede sovranazionale. In tal modo, quindi, funse da facilitatore per il compito del Bit⁶⁰ che già nel 1923 aveva redatto un questionario per sondare l'opinione dei governi su un'eventuale convenzione relativa all'eguaglianza di trattamento fra lavoratori autoctoni e lavoratori stranieri in materia di assicurazione contro gli infortuni avvenuti in ambito

⁵⁵P.A. Rosental, *Géopolitique et État-providence, cit.*, pp.116-118.

⁵⁶*La bluffistica Conferenza dell'emigrazione - Un'autoreclame del comm. De Michelis* in *Avanti!*, XXVIII, n.115, 15 maggio 1924, p.4.

⁵⁷*Il fiasco della Conferenza dell'emigrazione - La "competenza" di De Michelis* in *Avanti!*, XXVIII, n.124, 25-26 maggio 1924, p.4.

⁵⁸Cfr., ad esempio, *Questioni emigratorie* in *Il legionario*, I, n.5, 12 giugno 1924, p.3.

⁵⁹*Conferenza internazionale dell'emigrazione e dell'immigrazione, vol.III - Atto finale*, Roma, Commissariato generale dell'emigrazione, 1925, pp.163-164.

⁶⁰S. Gallo, *Dictatorship and International Organizations, cit.*, p.159.

industriale⁶¹.

Tra le risposte dei vari esecutivi nazionali quella del governo fascista italiano si collocò fra le più favorevoli alla realizzazione di un regime multilaterale di tutela dei lavoratori migranti infortunati:

Il Governo è d'avviso che la Conferenza [internazionale del lavoro] dovrebbe adottare un progetto di convenzione che ponga il principio dell'uguaglianza di trattamento dei lavoratori stranieri e nazionali in materia di risarcimento degli infortuni del lavoro.

Nessuna distinzione deve essere fatta nel progetto di convenzione fra i lavoratori stranieri in ragione del fatto che i detti operai o i loro aventi diritto non risiedevano o non risiedono più nel territorio del paese in cui si è verificato l'infortunio. Ma dovrebbero essere adottate misure opportune nei riguardi della necessità di esercitare un controllo per la revisione dell'invalidità di tutti i beneficiari di rendite che vivono all'estero, a condizione, tuttavia, che tali misure siano applicate ugualmente agli stranieri ed ai nazionali.

Nel progetto di Convenzione non dovrebbe essere inserita alcuna clausola che autorizzi una differenza di trattamento verso gli operai stranieri o i loro aventi diritto, in ragione di circostanze speciali; e che subordini, in particolare, il riconoscimento d'uguaglianza assoluta ad una durata determinata di soggiorno o a condizioni determinate di razza, di religione o di nazionalità⁶².

Sulla base delle indicazioni pervenute dai governi il Bit redasse un progetto di convenzione che, nel quadro del sistema della doppia lettura⁶³ che

⁶¹*Equality of Treatment for National and Foreign Workers as Regards Workmen's Compensation for Accidents – Second Item of the Agenda*, Geneva, ILO, 1923, pp.29-31.

⁶²*L'Italia e l'Organizzazione internazionale del lavoro della Società delle Nazioni*, Roma, Edizioni Sapienza, 1930, *L'eguaglianza di trattamento fra lavoratori nazionali e stranieri*, p.194

⁶³Durante la sesta (1924) e la settima sessione (1925) della Conferenza internazionale del lavoro fu adottato il sistema della doppia lettura: ogni tematica doveva essere affrontata nell'arco di due sessioni della Conferenza, la prima delle quali dedicata alla discussione generale e la seconda delle quali volta esclusivamente a vagliare gli emendamenti ritenuti necessari dai governi per superare gli ostacoli alla ratifica. Il testo oggetto di dibattito era sottoposto a votazione due volte. Dall'ottava sessione della Conferenza internazionale del lavoro (1926) in poi sarebbe stato adottato il sistema della doppia discussione: dopo l'iscrizione di una questione all'ordine del giorno di una sessione, il Bit avrebbe presentato un rapporto documentato e la Conferenza avrebbe aperto una discussione generale sul tema, decidendo se affrontarlo anche nella sessione successiva, nel corso della quale, dopo le risposte dei governi al questionario predisposto dal Bit, avrebbero avuto luogo l'esame del progetto di convenzione avanzato dal segretariato e il voto. Su questi aspetti cfr. F. De Felice, *Sapere e politica - L'Organizzazione internazionale del lavoro tra le due guerre 1919-1939*, Milano, Franco Angeli, 1988, pp.113-114; n.121, pp.158-159.

in quel momento connotava il regolamento della Conferenza internazionale del lavoro, fu discusso sia nella sessione del 1924 sia in quella del 1925: in entrambe le occasioni fu nominata in seno all'assemblea un'apposita commissione, incaricata di esaminare il testo⁶⁴. Nel 1924, quando ebbe luogo la discussione di merito, la commissione fu presieduta dal rappresentante dell'esecutivo italiano Giuseppe De Michelis. L'anno successivo la commissione si limitò a prendere in considerazione le proposte di emendamenti inviate dai governi⁶⁵ e a licenziare definitivamente il testo, che passò così all'esame della sessione plenaria, dove ottenne la maggioranza dei voti dei delegati alla Conferenza diventando la Convenzione n.19 sull'eguaglianza di trattamento.

L'importanza della Convenzione n.19 risiedeva nella generalizzazione del principio alla base di vari trattati bilaterali sottoscritti negli anni precedenti: l'erogazione della indennità di infortunio a favore dei lavoratori dell'industria, o dei loro congiunti, doveva aver luogo a prescindere dal luogo di residenza del beneficiario. Tuttavia, nonostante la presenza di posizioni diverse in sede di dibattito⁶⁶, l'applicazione di questo regime internazionale era prevista solo per i cittadini di Stati che avessero ratificato la Convenzione: ancora una volta, quindi, i diritti erano strettamente legati, concettualmente e praticamente, alla cittadinanza. Anche in considerazione dei vari trattati bilaterali che le avevano aperto la strada, la Convenzione registrò un certo successo, ottenendo nell'arco di poco più di un decennio ben 35 ratifiche⁶⁷, fra le quali ad esempio quelle francese, tedesca, svizzera, belga, e rappresentando il trattato diplomatico multilaterale del periodo compreso fra le due guerre mondiali che fu maggiormente recepito negli ordinamenti nazionali.

⁶⁴Le commissioni nelle quali si articolava parte dei lavori della Conferenza internazionale del lavoro, composte da un numero di rappresentanti uguali per i tre gruppi (governatori di lavoro-lavoratori), erano le sedi interne della contrattazione. Su questo aspetto cfr. C. Sorba, *Organisation Internationale du Travail e Bureau International du Travail* in *Rivista di storia contemporanea*, XV, 1986, n.2, pp.297-298. Per gli atti della commissione sull'eguaglianza di trattamento del 1924 cfr. Ginevra, ABIT, D 606/600/2; per gli atti della commissione sull'eguaglianza di trattamento del 1925 cfr. Ginevra, ABIT D 607/900.

⁶⁵International Labour Conference, Seventh Session Geneva, May 1925, *Equality of Treatment for National and Foreign Workers as regards Workmen's Compensation for Accidents - Communications from Governments on the proposed Draft Convention and Recommendation provisionally adopted by the Sixth Session of the Conference*, Geneva, ILO, 1925, pp.7-17.

⁶⁶Sulla genesi della Convenzione cfr. G. Francisci, *Cittadinanza, residenza e continuità contributiva: l'Oil e la protezione sociale dei lavoratori migranti nell'entre-deux-guerres (1919-1935)*, in *Studi Storici*, LXIV, 2021, n.4, pp.900-903.

⁶⁷D. Maul, *The International*, cit., p.72.

Un nuovo paradigma - La svolta del 1926-1927

Il riconoscimento in sede diplomatica o legislativa della titolarità di un diritto era una condizione necessaria ma non sempre sufficiente per l'effettiva fruizione dello stesso. Come già mostrato dal caso francese, l'applicazione degli accordi e/o della normativa poteva presentare, anche dopo anni di pratica, notevoli difficoltà. Per quanto riguarda gli infortuni sul lavoro, vera e propria piaga (come risultava, ad esempio, dai numerosi casi riportati nella rubrica che l'*Avanti!* ribattezzò, con amara ironia, «le rendite dei lavoratori»), le compagnie assicurative cercavano a volte di sottrarsi ai loro obblighi. Due casi esemplificativi sono quelli della vedova di Angelo C., per la quale si interessò anche l'ambasciatore francese a Roma⁶⁸, e del fratello del defunto Angelo M., al quale era stata inviata dalla Francia una lettera già compilata, firmando la quale avrebbe accettato la perdita di qualsiasi pretesa all'indennità di infortunio, pur avendone diritto⁶⁹.

In questo secondo caso, il sindaco della località piemontese in cui viveva il destinatario della missiva chiese un parere alla Società Umanitaria. Non si trattava dell'unica persona che, alla metà degli anni Venti, continuava a vedere nell'istituzione filantropica milanese un punto di riferimento per tutte le questioni legate all'esperienza migratoria. Nel novembre 1924, ad esempio, l'operaio edile Ercole Z. scrisse per chiedere aggiornamenti in merito alla decisione del tribunale sulla sua pratica di infortunio⁷⁰ e nel 1925 Germano O., vittima di un trauma alla gamba per ragioni di lavoro due anni prima, perorò l'intervento dell'Umanitaria, affinché lo sostenesse nella battaglia giudiziaria contro la sua «soranza»⁷¹.

Tuttavia, a gran parte delle richieste di aiuto giunte in questo periodo l'Umanitaria, privata dal 1923 del sussidio governativo e ormai commissariata, dovette rispondere che il servizio di assistenza agli emigranti era stato chiuso e che, quindi, gli unici interlocutori di riferimento dovevano essere i consolati. Da un lato il commissariamento dell'ente, preludio alla chiusu-

⁶⁸La Courneuve, Centre des archives diplomatiques, Unions, 429QO, b.633, lettera dattiloscritta dell'ambasciatore della Repubblica francese a Roma al ministro degli Affari Esteri datata Rome, le 23 février 1923.

⁶⁹Milano, ASU, AP, E, b.478, f.2, traduzione su carta intestata «Provincia di Torino - Circondario di Torino - Comune di Villarfocchiardo» della lettera inviata dalla Urbaine e la Seine- Assicurazioni Contro gli infortuni - Agente generale Augusto M. - Grenoble, datata 15 settembre 1924. La traduzione era stata effettuata dall'insegnante elementare Pietro M.

⁷⁰*Ivi*, lettera di Ercole Z. alla Società Umanitaria datata 23 novembre 1924.

⁷¹*Ivi*, lettera di Germano O. alla Società Umanitaria datata Onville, 2 Marzo 1925. «Soranza» era una grafia non corretta con cui si voleva indicare, molto probabilmente, la compagnia assicurativa (vista l'assonanza con il termine francese *assurance*).

ra definitiva decretata nel 1926, così come avvenne per l'Opera Bonomelli, anch'essa commissariata e poi sciolta nel 1928⁷², costituiva la realizzazione dell'obiettivo del Cge di statalizzare i vari servizi legati all'emigrazione. Dall'altro lato, si iscriveva nella politica del regime fascista volta a estendere la propria influenza in tutti gli ambiti di azione e a sciogliere tutte le realtà associative che non si inquadravano nel suo progetto, tanto più se appartenenti alla galassia socialista.

Quando il destino dell'Umanitaria non era stato ancora definitivamente scritto, il capo del servizio dell'emigrazione dell'istituzione, Francesco Cafassi, vergò alcune righe volte a difendere la coesistenza fra la cosiddetta «assistenza di stato» e le iniziative private di tutela, sottolineando l'importanza di non vanificare il patrimonio di reputazione conquistato sul campo da enti come quello milanese, visto che «ci sono resistenze che si vincono con l'azione indiretta, paziente e consapevole di organismi conosciuti, apprezzati e non pregiudicati presso l'opinione dei nostri emigranti in Europa ed oltre Oceano»⁷³. Secondo la sua dettagliata ricostruzione, il caso francese era particolarmente esemplificativo, dal momento che le autorità locali erano poco disposte ad accettare interventi diretti di funzionari statali stranieri e i lavoratori italiani non sembravano in condizione di far valere autonomamente i diritti loro riconosciuti dal trattato del 1919:

In quel paese, per tutte le ragioni che sono note, la massa degli emigranti si tien lontana dalle nostre rappresentanze ufficiali; lo Stato Francese, per conto suo, si è sempre opposto risolutamente ai tentativi del Commissariato di far riconoscere i suoi organi specifici di tutela degli emigranti, l'assistenza dei quali - escludendo pure il collocamento della mano d'opera in tutte le sue svariate forme - involge tutte le manifestazioni della vita fisica e morale. Il trattato di lavoro italo-francese, perfezionando le precedenti convenzioni, conferisce all'operaio tutti i diritti, in materia di pubblica assistenza e di legislazione sociale, che sono riconosciuti ai francesi. Ma il diritto bisogna farlo valere; da potenziale diventa effettivo solo quando l'intelligenza e la coscienza lo sorreggono; ciò non può dirsi dei lavoratori italiani, dei quali è nota la scarsa cultura, lo scarso spirito di previdenza, la mancanza di coesione vera. Così le clausole per l'assistenza ospitaliera e materna, quelle per gli infortunati, gli indigenti, le leggi sociali e le garanzie dei contratti di lavoro, hanno un'applicazione limitatissima con enorme danno economico degli emigranti e della nazione. Nè si può dire che quando

⁷²Sullo scioglimento dell'Opera Bonomelli cfr. P. V. Cannistraro, G. Rosoli, *Emigrazione, Chiesa e Fascismo*, cit.

⁷³Milano, ASU, Fondo Cafassi, dattiloscritto della fine di gennaio 1924 titolato «Note sui servizi dell'emigrazione», p.2.

gli operai italiani ricorrono per ottenere il riconoscimento dei propri diritti ricevono un trattamento favorevole dalle giurisdizioni locali⁷⁴.

La scarsa conoscenza del contenuto dell'accordo franco-italiano del 1919 e, quindi, dei propri diritti era un aspetto sottolineato, evidentemente non senza polemica nei confronti del regime, anche da un'inchiesta relativa alla condizione dei lavoratori italiani in Francia pubblicata nel 1925 sull'*Avanti!*:

Ma quanti, lavoratori italiani in Francia lo conoscono? Pochi pochi, purtroppo, da quanto ho potuto rilevare nelle mio rapide peregrinazioni tra i nostri emigranti: per questo quando ho avuto occasione di parlarne, gli emigranti, ignari, mi han chiesto di dirne sul giornale ad istruzione loro e dei numerosi, interessati⁷⁵.

La soppressione degli organismi privati di tutela degli emigranti non comportava solo il venir meno di una potenziale fonte di informazioni per gli italiani all'estero, chiamati a districarsi fra i complessi tecnicismi delle leggi previdenziali e a muoversi spesso all'oscuro delle disposizioni formulate negli accordi bilaterali. Al tempo stesso causava anche la perdita di una cinghia di trasmissione, di una forma di intermediazione, spesso necessaria, fra il lavoratore e il funzionario diplomatico. La distanza dal punto di vista socioeconomico - presa di mira da una vignetta dell'*Avanti!* che mostrava un dipendente del consolato scacciare, sporgendosi dalla finestra del suo ufficio-torre eburnea, una donna non abbiente, con un bambino al suo fianco, in cerca di assistenza⁷⁶ - poteva infatti rivelarsi un fossato di incomunicabilità.

Sul punto riveste interesse quanto scritto ancora da Cafassi:

I consolati fanno ciò che possono - non sempre, ma non è loro dato di giungere ovunque; le funzioni affidate a questi organi aumentano di continuo, ed i Consoli se ne rimettono a personale incompetente, avventizio, scarsamente retribuito. Qui camminiamo su terreno che non è il nostro, ma l'accento era necessario, perché la vita dei Consolati ha ripercussioni inevitabili e profonde sull'atteggiamento delle nostre Colonie. L'umile schiva i contatti con le Autorità, con le rappresentanze comunque investite di una parcella d'autorità, perché ama sentirsi compreso, accolto fraternamente, sorretto, non abbassato ancora. Anche quando i funzionari consolari o dell'emigrazione saranno più numerosi, sufficienti anche all'enorme bisogno, gli emigranti non ricorreranno a loro volentieri, e sarà pur sempre necessario un tramite

⁷⁴Ivi, pp.5-6.

⁷⁵G. Passigli, *Di un Trattato e di due Decreti* in *Avanti!*, XXXI, n.206, 1 settembre 1925, p.1.

⁷⁶Cfr. *Avanti!*, XXVIII, n.124, 25-26 maggio 1924, p.4.

che allacci l'assistito al difensore. Se alla naturale ritrosia si aggiungono cause di risentimento e di odio, l'incomprensione diventa più grande, la distanza incolmabile⁷⁷.

Oltre alle rappresentanze diplomatiche, nell'assetto disegnato dal regime fascista, destinatari delle domande dei lavoratori migranti e delle loro famiglie dovevano essere i Comitati per l'assistenza dei lavoratori italiani⁷⁸, i fasci all'estero⁷⁹, che tuttavia si occuparono principalmente degli ambiti assistenziale e cultural-ricreativo, e, per coloro che erano in patria, il Patronato nazionale per l'assistenza sociale⁸⁰ che nell'anno 1926 si occupò di 230 «pratiche infortuni esteri», ottenendo in 163 casi un esito favorevole coronato dall'erogazione delle indennità⁸¹.

Per chi non si ritrovava nel nuovo corso politico impresso allo Stato italiano - la cosiddetta emigrazione politica⁸² che, come ormai ampiamente sottolineato dalla storiografia, non era priva di rapporti e sovrapposizioni con quella strettamente di lavoro - o semplicemente non aveva fiducia nei funzionari diplomatici italiani rimaneva aperta solo la possibilità di trovare un'intermediazione presso le organizzazioni sindacali.

In Francia, ad esempio, tanto il sindacato riformista, la Cgt, quanto quello comunista, la Confédération générale du travail unitaire (Cgtu), istituirono

⁷⁷Milano, ASU, Fondo Cafassi, dattiloscritto citato, p.6.

⁷⁸Come ad esempio quello di Briey, nella Lorena, che nella prima metà del 1924 si occupò di assistere circa 500 vittime di infortunio in ambito industriale nella compilazione delle pratiche necessarie per ottenere l'indennizzo. Cfr. *L'emigrazione italiana negli anni 1924 e 1925: relazione sui servizi dell'emigrazione presentata dal Commissario generale*, Roma, Cge, 1926, pp.358-360; 374. Cfr. anche G. Cross, *Immigrant Workers, cit.*, p.105.

⁷⁹Sui fasci all'estero cfr., fra i vari lavori sul tema, E. Franzina, M. Sanfilippo (a cura di), *Il fascismo e gli emigrati: la parabola dei fasci italiani all'estero, 1920-1943*, Roma-Bari, Laterza, 2003. Sulle diverse finalità geopolitiche ascritte a ciascun fascio cfr. la sintesi in J.F. Bertonha, *Emigrazione, cit.*

⁸⁰Sul Patronato, ente di assistenza medico-legale ai lavoratori nel disbrigo delle pratiche per le prestazioni previdenziali, come spazio di mediazione cfr. I. Pavan, *Lo Stato sociale del fascismo: continuità, fratture, mediazioni* in G. Albanese (a cura di), *Il fascismo italiano. Storia e interpretazioni*, Roma, Carocci, 2021, p.215.

⁸¹Pari a L.263.527,87, franchi 16.957,16, e marchi 25, per le rendite, e a L.101.144,74, marchi 563,80, per le pensioni. Cfr. A. Buffa, *L'assistenza ai lavoratori in Italia*, Roma, L'Assistenza Sociale, 1935, p.23.

⁸²Sull'emigrazione politica nell'Europa occidentale cfr., ad esempio, P. Milza (a cura di), *Les Italiens en France de 1914 à 1940*, Rome, École Française de Rome, 1986, pp.143-497; M. Cerutti, *La Suisse et les réfugiés antifascistes italiens* in *L'émigration politique en Europe aux XIXe et XXe siècles. Actes du colloque de Rome (3-5 mars 1988)*, Rome, École Française de Rome, 1991, pp.305-326; F. Scmazzon, *L'Italie, la Suisse et les Alpes sous le fascisme : vigilance, fuite et répression (1925-1945)* in P. Bourdin, B. Gainot (a cura di), *La montagne comme terrain d'affrontement*, Paris, Éditions du Comité des travaux historiques et scientifiques, 2019, pp.216-226; A.Morelli, *Fascismo e antifascismo, cit.*

sezioni e uffici specificamente volti a organizzare i lavoratori stranieri, nonché a offrir loro consulenza e sostegno nella rivendicazione delle tutele cui avevano diritto: luoghi dove far riconoscere i propri diritti si rivelarono anche i consigli dei probiviri, sui quali la presa dei sindacati era forte⁸³. Inoltre, a partire dal 1926, anno nel quale in Francia montò una ondata xenofoba⁸⁴ e una legge impose il divieto di assumere stranieri la cui carta di identità non recasse la menzione «lavoratore»⁸⁵, la Cgt diede alle stampe un periodico in lingua italiana rivolto alla sempre più consistente comunità proveniente dalla vicina penisola⁸⁶, *L'operaio italiano*, che con la rubrica «Consulenza dell'emigrante» avrebbe risposto fino al 1939 a 351 quesiti, di cui ben 114 in materia di infortuni sul lavoro (a riprova della perdurante incidenza della piaga e scarsa conoscenza dei diritti garantiti dalla legislazione) e 56 relativamente alle procedure per l'ottenimento e il rinnovo delle carte di identità⁸⁷.

Non solo in Francia ma anche a livello internazionale il movimento sindacale pose al centro della sua agenda le questioni afferenti alla gestione dei

⁸³Su questi temi cfr. F. Del Giudice, *Diritti altrove. Lavoratori italiani e protezione sociale in Francia e Argentina tra le due guerre mondiali*, tesi di dottorato in Culture e Società dell'Europa Contemporanea - Ciclo XXXIII - Scuola Normale Superiore/École des Hautes Études en Sciences Sociales, pp.290-294; 376-427; Id. *Foreign Workers in the French Labour Courts: a Battlefield for the Recognition of Social Rights* in B. Althammer (a cura di), *Citizenship, Migration and Social Rights*, cit., pp.75-95.

⁸⁴Sugli incidenti xenofobi dell'estate 1926 cfr. R. Schor, *L'opinion*, cit., pp.471-472. Nel 1926 partì anche una campagna di stampa volta a stigmatizzare la presenza straniera in Francia, ad esempio puntando il dito contro l'elevato numero in termini percentuali di immigrati malati: tale situazione era presentata come un pericolo per la comunità nazionale francese nonché come un onere dal punto di vista dell'assistenza sanitaria. Oltre agli infortuni, gli stranieri erano colpiti soprattutto da malattie respiratorie, veneree e mentali contratte, a differenza di quanto sostenuto da chi perorava più efficaci controlli sanitari alle frontiere, non prima di giungere in Francia ma una volta varcato il confine. Cfr. R. Schor, *Histoire de l'immigration*, cit., p.89.

⁸⁵Legge 11 agosto 1926. Per un anno inoltre l'immigrato era costretto a non poter abbandonare il tipo di lavoro per il quale era entrato in Francia e aveva ottenuto la carta di identità.

⁸⁶Il censimento del 1926 registrò 760.000 italiani in Francia, pari al 30% di tutti gli stranieri censiti sul suolo francese. Cfr. P. George, *L'immigration italienne en France de 1920 à 1939: aspects démographiques et sociaux* in *Les Italiens en France de 1914 à 1940*, cit., pp.46-47. L'area parigina, i dipartimenti minerari e metallurgici della Meuse, Meurthe-et-Moselle e Moselle e la zona sudorientale del paese si confermarono i principali poli di insediamento degli italiani in Francia. Anche il versante tra Calais e i Vosgi vedeva una forte densità di immigrazione italiana. Rispetto al passato, inoltre, un aumento sensibile della presenza italiana fu registrato nella regione Savoie-Dauphiné (in virtù dello sviluppo delle industrie elettro-chimiche e metallurgiche), in quella lionese e nei tre dipartimenti del Sudovest agricolo. Cfr. G. Mauco, *Les Étrangers en France*, cit., pp.161-162.

⁸⁷Mie elaborazioni sulla base dello spoglio sistematico delle annate 1926-1939 del periodico *L'operaio italiano*.

flussi migratori e alla tutela di chi varcava i confini per ragioni di lavoro. Dal 22 al 25 giugno 1926 sotto l'egida della Federazione sindacale internazionale e dell'Internazionale operaio a e socialista si tenne a Londra il *World Migration Congress*⁸⁸ che riunì delegati provenienti da vari paesi.

Tutti i vari temi connessi al fenomeno migratorio furono al centro dei lavori del consesso, per il quale fu anche preparata, in collaborazione con il Bit, una relazione sul trattamento che le legislazioni sociali nazionali riservavano ai lavoratori stranieri. Dal testo emergeva il quadro degli ostacoli che le normative sulle tutele in caso di infortunio, vecchiaia, invalidità e disoccupazione (nel caso dei programmi assicurativi contro la malattia era riconosciuto che i problemi si annidavano soprattutto negli schemi su base volontaria d'oltreoceano) ponevano ai migranti e alle loro famiglie. Due aspetti della relazione erano particolarmente interessanti. In primo luogo, veniva individuato il tema della ripartizione degli oneri economici fra i paesi di immigrazione e quelli di emigrazione come il nodo cruciale essenziale per garantire la piena fruizione delle prestazioni sociali anche agli stranieri. Nel programma delineato dal testo, si prefigurava l'istituzione di un organismo sovranazionale legato al Bit che avrebbe dovuto distribuire fra i paesi di provenienza e di arrivo del lavoratore migrante gli oneri economici delle tutele sociali:

The International Migration Office which Labour desires to set up will find an important field of activity in the drawing up of regulations on this subject, which will include the determining of the proportions of the expenditure to be borne by the two states concerned. The friction which now arises would be minimized if an international body were to lay down the guiding principles which should determine the relative distribution, and to employ experts for the actuarial calculations⁸⁹.

La fruizione delle prestazioni finanziate dalle casse pubbliche, più che quelle basate sulla contribuzione, era d'altronde il nodo più problematico del rapporto fra migrazioni e protezione sociale, come ben evidenziato in un altro passaggio della relazione, che costituisce il secondo punto sul quale si vuole attirare l'attenzione. Le assicurazioni sociali apparivano così lo strumento migliore per realizzare sistemi di protezione sociale che mettessero i lavoratori stranieri in posizione diversa rispetto a quelli autoctoni. Il miglioramento dello status del lavoratore straniero era così legato alla diffusione delle assicurazioni sociali, come mostrava anche l'adozione del principio della reciprocità di trattamento (che subordinava l'eliminazione delle disposizioni restrittive

⁸⁸Per gli atti cfr. J.W. Brown, *World Migration and Labour – Supplemented by Report of World Migration Congress*, Amsterdam, s.e., 1926.

⁸⁹*Ivi*, pp.271-272.

ai danni dei non cittadini alla presenza di una legislazione comparabile nel paese di provenienza), seppur come strumento transitorio nel processo verso l'istituzione del principio universale di completa eguaglianza di trattamento:

Clearly the position of the alien worker will be simplified and improved if he comes under a state system of compulsory insurance for all forms of social insurance. [...] In general, his position will be in any case much more secure than if he comes under a non-contributory system, where he is almost sure to be liable to severe length-of-residence restrictions which will in many case nullify his claims. But the tendency towards the general extension of social insurance gives hope that the position of the alien worker will gradually improve, together with that of the native worker. The extension of the reciprocity principle, although it does not meet the workers' claim for absolute equality, is yet a useful means of progress towards it, and should be promoted in every possible way, pending the establishment of the universal principle of complete equality of treatment in respect of social insurance for workers throughout the world⁹⁰

I temi sollevati nella relazione avrebbero trovato spazio in una specifica risoluzione approvata dal Congresso al termine dei suoi lavori. Anche la regolamentazione della questione delle tutele sociali costituì infatti un punto del programma di rivendicazioni che emerse dal consesso londinese, articolato in cinque risoluzioni. In primo luogo i delegati rivendicarono l'istituzione in ogni paese di uno «state migration office», nel quale i sindacati avessero adeguata rappresentanza e, nell'ambito del Bit, di un «International Migration Office», anch'esso aperto alla partecipazione delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi dei lavoratori, incaricato di redigere le convenzioni e le raccomandazioni internazionali in materia di migrazioni, nonché di fornire notizie dettagliate e affidabili sui flussi di mobilità. Un accento particolare era posto sulla necessità di abolire le agenzie private di reclutamento per tutelare maggiormente i lavoratori migranti, che avrebbero dovuto ricevere dagli uffici statali - opportunamente integrati dalla presenza di sindacalisti - tutte le informazioni riguardanti l'espatrio e la retribuzione. Inoltre, il Congresso raccomandava ai sindacati affiliati alla Federazione sindacale internazionale di stimolare gli stranieri ad aderire alle organizzazioni, assicurando loro inoltre l'eguaglianza di trattamento in materia di «trade union benefit» (ad esempio i sussidi riservati agli iscritti). Il rilascio di passaporti internazionali a chi lasciava il proprio paese e perdeva lo status di cittadinanza per ragioni politiche costituì un altro aspetto sul quale fu attirata l'attenzione. Fra le rivendicazioni del Congresso infine, come anticipato, non mancava anche

⁹⁰ *Ivi*, p.274.

quella relativa all'eguaglianza di trattamento nei riguardi di tutte le forme di assicurazione sociale istituite dalle normative, che formò l'oggetto della terza risoluzione approvata dai delegati:

The Congress recommends that all labour bodies cooperate to secure for immigrant workers complete equality of treatment in respect of all forms of social insurance established by law, in the country of immigration. It accepts the principle of the contribution of the emigrating State to the expenses thus incurred by the immigrating State, and considers that it should be one of the functions of the proposed International Migration Office to assess the respective proportions of such expenditure to be paid by the two countries concerned. In view of the inequality of the progress made in the various countries in the important field of social legislation, this Conference welcomes the efforts of the International Labour Office to standardise such legislation, and recommends that these efforts should be accelerated and extended to every form of social insurance (compensation for industrial accidents, unemployment, sickness, invalidity, old age and death insurance, widows and orphans' pensions). It also considers that everything should be done, pending the achievement of the above, to promote the adoption of the principle of reciprocity of treatment⁹¹.

La prospettiva della galassia socialista internazionale e di quella sindacale enfatizzava il ricorso alla via diplomatica e in generale al multilateralismo, oltre che naturalmente la partecipazione delle organizzazioni di rappresentanza degli interessi dei lavoratori alla gestione e alla regolamentazione di tutte le questioni relative al fenomeno migratorio. A questo orientamento si opponeva radicalmente la scelta più o meno coeva del governo fascista italiano di concentrare in organismi direttamente riconducibili a sé la tutela dei lavoratori migranti, che si spiegava, da un lato, con la rilevanza che la tutela dei lavoratori all'estero poteva assumere in chiave propagandistica e, dall'altro lato, con il ruolo che la questione migratoria ricopriva nell'economia generale della politica estera. «Il problema della emigrazione è per l'Italia il problema fondamentale della sua politica estera. È e rimane, e così il fascismo l'intende», disse il sottosegretario agli Affari Esteri Dino Grandi in Aula, nel maggio 1926, illustrando l'azione del governo in materia⁹².

Nell'aprile 1927 l'organismo che per oltre venti anni aveva giocato un ruolo cruciale nella politica migratoria italiana, il Commissariato generale

⁹¹ *Ivi*, p.389.

⁹² *Un importante discorso del Sottosegretario on. Dino Grandi - "La politica estera del Governo fascista è una politica di realtà e di giustizia internazionale" - Il plauso ai fasci all'estero in Il legionario - organo dei fasci italiani all'estero*, III, n.21, 22 maggio 1926, p.15.

dell'emigrazione, cessò di esistere. Un decreto infatti ne sancì la chiusura, trasferendo le sue funzioni alla Direzione generale degli italiani all'estero, istituita contestualmente come articolazione interna del Ministero degli affari esteri⁹³. La decisione avvenne a poca distanza dalla seduta della Camera dei deputati del 31 marzo durante la quale, in sede di discussione del bilancio del Ministero degli affari esteri, Carlo Delcroix aveva duramente attaccato il Commissariato che definiva, facendo riferimento alla strada ove era ubicata la sua sede, il «sultanato di via Boncompagni»⁹⁴. La critica del presidente dell'Associazione nazionale mutilati e invalidi di guerra, non priva di accenti ironici e sferzanti, si era concentrata sui presunti insuccessi e sprechi del Cge, non mancando inoltre la svalutazione, particolarmente significativa vista l'importanza di queste figure, del ruolo degli ispettori e dei consiglieri di emigrazione rispetto a quello degli ambasciatori e dei consoli.

Il discorso di Delcroix aveva trovato un uditore più che ben disposto nel sottosegretario agli Affari esteri Dino Grandi, che prendendo la parola poco dopo, aveva dipinto il Cge come un'istituzione legata a un'epoca passata, ormai completamente avulsa dal nuovo contesto politico rappresentato dal regime fascista. La protezione degli italiani all'estero doveva costituire una questione eminentemente politica, dal momento che l'emigrazione rappresentava un tema cruciale della politica estera. Di conseguenza, appariva necessario che il Cge, in quanto amministrazione speciale di carattere meramente tecnico, cessasse la sua opera, affinché l'intera questione migratoria fosse gestita unicamente dal Ministero degli affari esteri e dai suoi rappresentanti, i consoli:

La tutela delle masse italiane all'estero deve essere esercitata secondo un concetto unico e inscindibile. E infatti la tutela non è un fatto suscettibile di essere diviso fra « protezione materiale e unità politica e morale » delle Colonie. La Colonia italiana all'estero deve essere una « piccola Patria » e la persona ivi designata a rappresentare la sovranità dello Stato, deve assumersi interi tutti i compiti e tutte le responsabilità. Il Commissariato deve diventare un organo politico perché l'emigrazione si è trasformata in un fenomeno politico. La sua azione deve essere un tutto organico e inscindibile cogli organi dello Stato preposti alla « politica estera », ossia del Ministero degli este-

⁹³R.d.l. 28 aprile 1927, n.628.

⁹⁴Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XXVII Legislatura - Sessione 1924 - 1927 (09/11/1926 - 02/04/1927), Volume (VII) dal 09/11/1926 al 02/04/1927 Roma, Tipografia Camera dei deputati 1927, tornata del 31 marzo 1927, p.7412.

ri. [...] L'Italia fascista non è più quella di venti, trenta anni fa. La qualifica di « emigrante » è ormai sostituita da quella di « cittadino »⁹⁵.

Le parole del sottosegretario Grandi rispecchiavano una visione organica della nazione italiana, in base alla quale i cittadini che varcavano i confini statuali dovevano continuare a far parte in maniera compatta della comunità nazionale⁹⁶ e, in quanto tali, essere soggetti alla giurisdizione extraterritoriale dello Stato, nonché costituire strumenti al servizio della sua politica. Lo slittamento terminologico da emigrante a cittadino simboleggiava l'adozione di questa prospettiva, che costituiva un'estremizzazione del cosiddetto nazionalismo d'emigrazione già emerso durante l'età liberale. Nella visione fascista vi era infatti una maggiore politicizzazione della presenza italiana all'estero: tale orientamento si legava alla volontà di potenza al di là dei confini nazionali e si traduceva nel cambiamento di paradigma nella gestione del dossier migratorio dal punto di vista istituzionale, tramite il riconoscimento dell'esclusiva competenza in materia al Ministero degli affari esteri, ossia l'organo deputato a dirigere la politica internazionale dello Stato.

La cesura rispetto al recente passato era ancor più netta, nel discorso del sottosegretario, nel passaggio dedicato alla valutazione dell'opportunità di facilitare gli espatri. A dispetto della tradizionale visione dell'emigrazione come valvola di sfogo dell'esuberanza demografica - sposata anche dal regime, come visto, nel corso dei primi anni al potere - l'espatrio era qualificato come un « male », in quanto fattore di indebolimento della « razza » e dello Stato. Il trasferimento dei cittadini al di là dei confini statuali iniziò quindi a essere presentato come un danno agli interessi nazionali, nel quadro di una concezione della comunità nazionale che alla tradizionale visione spirituale aggiungeva allusioni etniche, come indicato dall'uso del termine « razza »⁹⁷. In quest'ottica le energie dei lavoratori italiani dovevano essere incanalate unicamente a beneficio del sistema produttivo nazionale:

Noi, fascisti, dobbiamo avere il coraggio di affermare che l'emigrazione è un « male », quando è fatta, come oggi, nei Paesi di sovranità

⁹⁵ *Ivi*, p.7429.

⁹⁶ Anche negli anni successivi l'enfasi sarebbe stata posta sulla necessità di evitare che l'espatrio si traducesse nella perdita della cittadinanza italiana. Ad esempio, in riferimento ai progetti di legge sulla cittadinanza del periodo 1930-1933 è stata notata « un'ossessione "transterritoriale" per trattenere coloro che vivevano all'estero ». Cfr. R. Pergher, *I confini della comunità politica: la cittadinanza sotto il fascismo in Il fascismo italiano. Storia e interpretazioni*, cit., p.197.

⁹⁷ Sull'uso del lemma in questa accezione già nel periodo compreso fra il 1925 e i primi anni Trenta cfr. I. Pavan, *Fascismo, antisemitismo e razzismo. Un dibattito aperto* in D. Menozzi, A. Mariuzzo (a cura di), *A settant'anni dalle leggi razziali Profili culturali, giuridici e istituzionali dell'antisemitismo*, Roma, Carocci, 2010, p.45.

altrui. Emigrare bisogna, ma in terre e Paesi che siano dell'Italia. [...] Perché la « nostra razza » deve costituire ancora una specie di « vivaio umano», destinato ad alimentare la compagine più o meno organica di altre nazioni demograficamente povere o impoverite ? Perché le nostre madri debbono continuare a far figli che saranno soldati per altre nazioni che non siano l'Italia ? (*Vivissime approvazioni*). In alcuni Paesi si alimenta l'antifascismo null'altro che per creare nelle masse emigrate italiane condizioni più favorevoli all'opera continua di snazionalizzazione. (*Applausi*). È la realtà di tutti i giorni. Voi lo sapete. Il fascismo non intende quindi di « incoraggiare» un'emigrazione, intesa a diminuire la forza della razza e dello Stato. Intanto accresciamo e potenziamo le condizioni della nostra vita economica e della nostra produttività interna⁹⁸

Il discorso di Grandi appare rilevante per due ordini di motivi. Da un lato esso è uno degli esempi più limpidi della narrazione allora dominante, secondo la quale il regime fascista ascriveva primaria importanza alla tutela degli italiani (e dell'italianità) all'estero nell'ambito della sua politica estera. Già in parte sottolineata negli anni precedenti, l'asserita estrema politicità della questione migratoria costituì un tratto caratteristico dei pronunciamenti pubblici degli esponenti fascisti dopo il 1927, a cominciare dal capo del governo Mussolini⁹⁹. La logica conseguenza era l'attribuzione di ogni competenza in materia all'organo deputato a definire la linea nell'ambito della politica internazionale, il Ministero degli affari esteri. La Direzione degli italiani all'estero, ove maggiormente gli sforzi di fascistizzazione nell'ambito del

⁹⁸Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XXVII Legislatura - Sessione 1924 - 1927 (09/11/1926 - 02/04/1927), Volume (VII) dal 09/11/1926 al 02/04/1927 Roma, Tipografia Camera dei deputati 1927, tornata del 31 marzo 1927, pp.7429-7430.

⁹⁹Così ad esempio si espresse Mussolini nella circolare 6 maggio 1927, n.48 diretta ai regi uffici diplomatici e consolari: «Il Governo Nazionale non considera il problema emigratorio solamente come un fatto d'ordine tecnico-amministrativo, ma essenzialmente come un problema d'ordine politico. E la tutela della collettività italiana all'estero deve essere esercitata secondo un concetto unico e inscindibile. Non vi può essere una tutela tecnica e assistenziale disgiunta dalla tutela politica. E viceversa. Uniche direttive di un solo organo, al centro: il Ministero degli Affari Esteri. Unici e inscindibili i compiti e le responsabilità di chi rappresenta, in seno alle collettività italiane all'estero, la sovranità dello Stato: il Console». Dalla pratica burocratica che interessa il singolo, alla grande manifestazione della collettività è tutta una vasta opera - che deve essere meditata ed organica, appassionata e tenace - di protezione e di difesa dell'italianità. Cfr. *L'istituzione di una nuova «Direzione generale degli Italiani all'estero* in *Bollettino dell'emigrazione*, XXVI, n.5, p.625.

Ministero vennero conseguiti¹⁰⁰, e i consoli dovevano essere gli attori capaci di perseguire, nei riguardi degli italiani espatriati, la linea politica del governo fascista. L'ampiezza della platea rendeva particolarmente importante il compito: alla metà del 1927, infatti, secondo i dati raccolti, 9.168.367 italiani vivevano al di fuori dei confini nazionali, di cui oltre 7 milioni nelle Americhe (3.914.416 in America settentrionale e 3.753.714 in America meridionale) e 1.267.841 in Europa (18.700 in Austria, 15.700 in Belgio, 962.593 in Francia, 21.205 in Germania, 10.740 in Lussemburgo, 135.942 in Svizzera, 1.500 in Ungheria)¹⁰¹.

Dall'altro lato, il discorso di Grandi assume interesse perché anticipò alcuni dei temi che avrebbero costituito l'oggetto del cosiddetto Discorso dell'Ascensione del 26 maggio 1927, l'intervento oratorio di Mussolini alla Camera che indicò gli strumenti e gli obiettivi della politica demografica fascista¹⁰². Nelle parole di Grandi che condannavano l'emigrazione come male, perché portava a dissanguare l'Italia delle sue energie migliori, tracciavano un collegamento fra il numero e la forza (riscontrabile nell'accenno ai soldati) e sottolineavano l'importanza della preservazione della «razza», si può infatti vedere in nuce il cuore delle argomentazioni che il capo del governo adoperò, nel Discorso dell'Ascensione, per dare avvio alla nuova fase della politica demografica. In questo intervento della fine di maggio 1927, infatti, Mussolini, dopo aver evidenziato l'impatto delle malattie sociali sulla mortalità, evocò la necessità di una «frustata demografica» per evitare la decadenza e garantire allo Stato italiano la possibilità di aspirare alla supremazia. Un passaggio del discorso sintetizza in maniera chiara il nocciolo dell'argomentazione:

Affermo che dato, non fondamentale, ma pregiudiziale della potenza politica e quindi economica e morale delle nazioni, è la loro potenza

¹⁰⁰Cfr. F. Grassi Orsini, *La diplomazia* in A. Del Boca, M. Legnani e M.G. Rossi (a cura di), *Il regime fascista - Storia e storiografia*, Roma-Bari, Laterza, 1995, p.301.

¹⁰¹Ministero degli Affari Esteri, *Censimento degli italiani all'estero alla metà dell'anno 1927*, Roma, Libreria Provveditorato Generale dello Stato, 1928, pp.LIX-LX (per i dati sull'Europa), LXII-LXIII (per quelli sulle Americhe) e LXIV (per il dato totale). Come già notato per le precedenti rilevazioni statistiche l'affidabilità dei dati è abbastanza limitata: nel caso specifico l'accuratezza della raccolta dei dati differì da luogo a luogo (in alcuni distretti consolari fu trascritto semplicemente il numero di italiani risultanti dal registro dei nazionali, in altri casi furono inseriti annunci sui giornali o incaricati singoli funzionari di svolgere il censimento; in altri ancora fu cercata la collaborazione di autorità locali, amministrazioni private, parrocchie cattoliche). Al di là dell'inevitabile imprecisione, in ogni caso, i dati raccolti erano comunque indicativi.

¹⁰²Atti del Parlamento Italiano - Discussioni della Camera dei Deputati, XXVII Legislatura - Sessione 1924 - 1928 (25/05/1927 - 15/03/1928), Volume (VIII) dal 25/05/1927 al 15/03/1928 Roma, Tipografia Camera dei deputati, 1928, Tornata 26 maggio 1927 pp.7617- 7633.

demografica. Parliamoci chiaro: che cosa sono quaranta milioni di italiani di fronte a novanta milioni di tedeschi e a duecento milioni di slavi? Volgiamoci ad occidente: che cosa sono quaranta milioni d'italiani di fronte a quaranta milioni di francesi più i novanta milioni di abitanti delle colonie, o di fronte ai quarantasei milioni di inglesi più i quattrocentocinquanta milioni che stanno nelle colonie? Signori, l'Italia, per contare qualche cosa, deve affacciarsi sulla soglia della seconda metà di questo secolo, con una popolazione non inferiore ai sessanta milioni di abitanti¹⁰³.

Il Discorso dell'Ascensione e l'articolo *Numero come forza*, apparso nel 1928 su Il Popolo d'Italia e poi come prefazione all'edizione italiana dell'opera dello statistico tedesco Richard Korherr¹⁰⁴, per il duce una delle fonti di ispirazioni insieme a Oswald Spengler¹⁰⁵, costituiscono i due documenti fondamentali per comprendere il popolazionismo mussoliniano, che considerava la fertilità declinante e l'urbanesimo industriale come basi del declino e proponeva l'equazione fra forza demografica e forza politica, economica e morale della nazione¹⁰⁶.

Contrastare l'emigrazione, soprattutto quella permanente, si inseriva perfettamente in questo orizzonte concettuale: gli espatri, infatti, indebolivano

¹⁰³ *Ivi*, p.7619.

¹⁰⁴ Richard Korherr (1903-1989), dopo studi economici e giuridici, nel 1927 diede alle stampe il volume *Geburtenrückgang – Mahnruf an das deutsche Volk* [Declino della natalità: un promemoria per il popolo tedesco], nel quale leggeva il declino della fertilità come minaccia all'Occidente, vista la coeva prolificità delle razze non bianche, e proponeva come rimedio una trasformazione spirituale sostenuta da politiche appropriate (come la soppressione del controllo delle nascite, l'assistenza pubblica a madri e bambini, il ribaltamento del processo di emancipazione femminile). L'edizione italiana, intitolata *Regresso delle nascite, morte dei popoli*, fu edita dalla Libreria del Littorio, con la prefazione di Oswald Spengler e Benito Mussolini. Durante la seconda guerra mondiale Korherr avrebbe ricoperto il ruolo di capo ispettore dell'ufficio statistico delle SS e avrebbe stilato il cosiddetto *Rapporto Korherr* (1943), una relazione di sedici pagine sull'avanzamento della cosiddetta «soluzione finale» al 31 dicembre 1942.

¹⁰⁵ Oswald Spengler (1880-1936), filosofo, fra il 1918 e il 1922 pubblicò i due volumi della sua opera più celebre, *Der Untergang des Abendlandes. Umriss einer Morphologie der Weltgeschichte* [Il tramonto dell'Occidente. Lineamenti di una morfologia della storia mondiale], nella quale sostenne che ogni civiltà passava attraverso fasi corrispondenti alle diverse età della vita e, compiuto il proprio ciclo, usciva di scena. Secondo Spengler la civiltà occidentale era in fase di avanzata decadenza al momento della pubblicazione dell'opera. Negli anni successivi il filosofo avrebbe scritto altri libri destinati a incontrare grande successo, esponendo tesi che evidenziavano i pericoli della tecnologia e dell'industrialismo e veicolando critiche al liberalismo e al nazismo.

¹⁰⁶ C. Ipsen, *Dictating Demography: The Problem of Population in Fascist Italy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp.65-67.

qualitativamente e quantitativamente la nazione¹⁰⁷. Pur presentata come coerente rispetto all'impianto politico-culturale definito dal discorso dell'Ascensione, la svolta in materia di politica migratoria non era comunque frutto solo di una decisione autonoma del governo italiano: come la storiografia ha ben evidenziato, ragioni di carattere esterno (le restrizioni all'ingresso in alcuni dei paesi di destinazione dei flussi in uscita dalla penisola) spinsero il regime a compiere una scelta che rifletteva la mutata situazione internazionale¹⁰⁸. E in ogni caso, anche se il termine «emigrazione» quasi sparì dai discorsi e dalle pubblicazioni ufficiali¹⁰⁹, e l'enfasi fu posta per lo più sulle migrazioni interne, tanto all'interno della penisola italiana quanto nei possedimenti coloniali, i flussi verso l'estero non si fermarono.

Tra strumenti unilaterali e nuove soluzioni diplomatiche

Fra i paesi che costituivano i principali sbocchi dell'emigrazione continentale italiana a metà anni Venti, la Svizzera era l'unico nel quale i lavoratori provenienti dalla penisola si trovavano a fare i conti, in caso di infortunio, con una legislazione sociale che prevedeva una differenza di trattamento sulla base della cittadinanza, senza poter far leva su alcuna forma di protezione. Pur non mancando colloqui diplomatici fra i due paesi, come mostrato dalla firma il 9 febbraio 1927 della dichiarazione Mussolini-Wagnière sulla reciprocità di trattamento in materia di assicurazione contro la disoccupazione, la regolamentazione pattizia sul punto dell'assicurazione contro gli infortuni

¹⁰⁷Circolare 3 giugno 1927, n.63 di Mussolini ai prefetti.

¹⁰⁸P.V. Cannistraro, G. Rosoli, *Emigrazione, cit.*, pp.15-16; J. F. Bertonha, *Emigrazione e politica estera, cit.*, pp.41-42; S. Gallo, *Il Commissario per le migrazioni e la colonizzazione interna (1930-1940) - Per una storia della politica migratoria del fascismo*, Foligno, Editoriale Umbra, 2015, p.10.

¹⁰⁹Nel 1927 il *Bollettino dell'emigrazione*, che per più di venti anni era stato il principale organo di stampa in materia migratoria, sospese le pubblicazioni. Fino al 1937 il termine «emigrazione» continuò invece a comparire nella rivista che dava conto dei dati degli espatri, la *Statistica delle migrazioni da e per l'estero (1926-1937)*. Dal 1929 le rilevazioni furono affidate all'Istituto centrale di statistica che divise gli espatriati fra lavoratori (chi si recava all'estero con contratto di lavoro o con atto di chiamata da parte dei congiunti) e non lavoratori (intellettuali, turisti, studenti), in accordo alla circolare del Ministero degli affari esteri n.51 del 3 maggio 1928. L'Istituto centrale di statistica reintrodusse anche la distinzione fra espatri temporanei e definitivi, sulla base delle dichiarazioni trascritte sulle cedole attaccate al passaporto. Si trattava tuttavia di informazioni non completamente attendibili. Su questi aspetti cfr. S. Rinauro, *Le statistiche ufficiali dell'emigrazione italiana tra propaganda politica e inafferrabilità dei flussi* in *Quaderni storici*, XLV, n.134, 2010/2, pp.401-403.

non fu tradotta in realtà. Di fatto continuò così la prassi avviata anni prima, quando nel 1919, per spingere il governo elvetico a sedersi al tavolo negoziale, l'addetto all'emigrazione italiano a Lucerna aveva emanato una circolare che subordinava alla sottoscrizione di polizze assicurative complementari da parte dei datori di lavoro la concessione dei nulla osta all'espatrio dei lavoratori in Svizzera. Scommettendo sulla necessità per l'edilizia elvetica di far ricorso ai contingenti stagionali, le autorità italiane continuarono a rendere l'apposizione dei visti sui passaporti dipendente dall'avvenuta stipula delle assicurazioni integrative.

Un cambiamento di scenario si realizzò nel febbraio 1929 quando la Confederazione elvetica depositò l'atto di ratifica della Convenzione n.19 dell'Organizzazione internazionale del lavoro sull'eguaglianza di trattamento, approvata a Ginevra nel 1925¹¹⁰. Tale atto formale abrogò la differenza di trattamento per gli assicurati provenienti da paesi che avessero ratificato la Convenzione, migliorando così la condizione della gran parte dei lavoratori stranieri attivi sul territorio della Confederazione¹¹¹. Dal momento che nel 1928 anche lo Stato italiano aveva ratificato la Convenzione, i lavoratori italiani infortunati si videro quindi riconosciuti gli stessi diritti dei colleghi svizzeri. Allo stesso modo, anche le famiglie degli assicurati italiani morti sul lavoro in Svizzera ebbero modo di ricevere l'intera somma prevista per i superstiti, e non più solo quella decurtata di un quarto a causa della loro cittadinanza: visto che i numeri di italiani deceduti sul lavoro continuarono a essere rimarchevoli - costituirono ad esempio il 12% di tutti i morti per infortunio in Svizzera fra l'ottobre 1931 e il settembre 1932 e il 63% del totale considerando solo gli stranieri¹¹² - il venir meno della discriminazione ai danni dei superstiti non residenti non era privo di significato.

¹¹⁰Nella decisione delle autorità federali non mancò la valutazione dell'interesse dei datori di lavoro elvetici affinché non dovessero più sostenere l'onere delle assicurazioni complementari e, con la parificazione nell'ambito delle prestazioni dell'assicurazione contro gli infortuni, fosse facilitato l'ingresso dei lavoratori italiani nel paese. Cfr. Berna, Archivio federale svizzero, E2001C#1000/1531#248*, B.14.2.5, lettera del Dipartimento Politico Federale - sig. Motta a Bundesrat (Dipartimento federale polizia e giustizia, Versicherungsamt) datata Bern, 24 August 1928.

¹¹¹M.-V. Brombacher, *Genèse des conventions de sécurité sociale* in *Sécurité sociale*, 1996, n.5, p.266.

¹¹²Ginevra, ABIT, Application of Conventions and Recommendations (già Application of Conference Decisions, ACD), 8-2-59-19, *Rapport présenté conformément aux dispositions de l'article 408 du Traité de Versailles, de l'article 353 du Traité de Saint-Germain, de l'article 270 du Traité de Neuilly, de l'article 336 du Traité de Trianon, pour la période comprise entre le 1er octobre 1931 et le 30 septembre 1932 par le Gouvernement de la Suisse sur les mesures prises pour faire porter effet aux dispositions de la Convention concernant l'égalité de traitement des travailleurs étrangers et nationaux en matière de réparation des accidents du travail*, Berne, 29 octobre 1932, p.11.

Tuttavia, l'applicazione della Convenzione ginevrina comportava la garanzia dell'eguaglianza di trattamento solo nell'ambito degli infortuni definiti dalla legge svizzera «professionali»¹¹³, ossia quelli avvenuti sul luogo di lavoro e durante lo svolgimento delle mansioni. I cosiddetti infortuni «non professionali», come ad esempio quelli avvenuti sulla strada verso il posto di lavoro, non erano coperti e dunque, in questi casi, gli italiani, in quanto stranieri, continuavano a essere in posizione di inferiorità rispetto agli omologhi svizzeri. Come risposta, le autorità italiane decisero di proseguire con la linea seguita fin dal primo dopoguerra, dando seguito solo alle richieste di manodopera dei datori di lavoro elvetici corredate dalla presenza di polizze integrative, da questi sottoscritte, che prevedessero esplicitamente la copertura in caso di infortunio non professionale. In termini pratici solo i contratti stipulati con alcune compagnie assicurative riuscivano a superare l'esame: fra queste spiccava L'Assicuratrice Italiana, con sede a Milano, con la quale il Regio Ufficio per l'emigrazione italiana aveva negoziato un contratto-tipo. L'intenzione delle autorità fasciste era costringere i datori di lavoro elvetici a sottoscrivere solo le polizze ritenute confacenti alla protezione effettiva dei cittadini italiani, come esplicitato dal consigliere per l'emigrazione Franz Labriola:

Il meccanismo del contratto di lavoro italiano e della assicurazione complementare, che ne forma parte integrante, è predisposto a fini di tutela sociale dei lavoratori italiani; nella attuazione debbo preoccuparmi di tali fini e debbo considerare come assolutamente irrilevanti ed estranee le ragioni di altro ordine, come sarebbero, ad esempio, quelle della libera concorrenza delle Compagnie di Assicurazioni oppure il principio di libertà per il quale i datori di lavoro sarebbero autorizzati a scegliere la compagnia e la polizza che ad essi meglio conviene; di tale libertà taluni datori di lavoro meno onesti e taluni agenti di compagnie di assicurazione meno scrupolosi han purtroppo abusato nel passato, non vale il ripetere l'esperimento a spese dei miei connazionali che espatriano per ragioni di lavoro¹¹⁴.

Si trattava di un'evidente ingerenza nel diritto interno svizzero che il regime fascista puntava a perseguire facendo leva sulla minaccia di sospendere i visti e creare così difficoltà all'imprenditoria edile svizzera (che già nel 1928 aveva fatto pressioni sull'esecutivo federale affinché fosse garantita l'eguaglianza di trattamento ai lavoratori italiani). Costringere i datori

¹¹³M. Lengwiler, *The ILO and Other International Actors in 20th-century Accident Insurance in Switzerland and Germany*, in *Globalizing Social Rights*, cit., p.42.

¹¹⁴Berna, Archivio federale svizzero, E7170A#1000/1070#231*, 07-30, lettera del Consigliere per l'emigrazione presso la R. Legazione d'Italia Labriola all'esperto giuridico dell'Ufficio federale delle assicurazioni Dr. Keonig, Berna, 9 febbraio 1929.

di lavoro elvetici a sottoscrivere polizze solo presso alcune compagnie assicuratrici italiane permetteva alle autorità italiane di accreditarsi presso gli espatriati come tutrici dei loro interessi, dando seguito alle affermazioni sulla protezione dei cittadini all'estero e proiettando anche al di là dei confini quell'attenzione alla politica sociale che, in patria, costituiva uno dei tratti fondamentali delle politiche e della retorica del regime.

Più o meno nello stesso frangente la pubblicistica fascista diede risalto a un'altra iniziativa, di carattere unilaterale, pensata per tutelare chi temporaneamente si recava a lavorare oltre i confini. Nel novembre 1928, nella veste di ministro degli Affari esteri Mussolini firmò una circolare volta a comunicare l'intenzione del governo di garantire, ai cittadini italiani che si recavano all'estero per ragioni di lavoro, la possibilità di continuare a beneficiare della normativa italiana in materia di assicurazione contro la vecchiaia:

Il Governo viene autorizzato a regolare, con norme speciali, la condizione degli assicurati obbligatori che espatriano per ragione di lavoro, affinché questi lavoratori, recandosi all'estero, possano conservare, nella più larga misura possibile, i benefici derivanti dalla legge nazionale sull'assicurazione contro l'invalidità e la vecchiaia, la quale, così, accompagnerà con la sua protezione i lavoratori italiani anche oltre i confini della Patria. S'intende che tali speciali benefici saranno concessi esclusivamente ai lavoratori espatriati che abbiano conservato la cittadinanza italiana ed ai loro superstiti che siano cittadini italiani¹¹⁵.

La circolare sottolineava inoltre la necessità di dare grande risalto alla decisione, che si riteneva avrebbe ancor di più rinsaldato i legami fra gli italiani all'estero e la patria:

Tale disposizione [...] è una nuova prova della sollecitudine con la quale il Governo nazionale segue le sorti degli Italiani all'estero assicurando ad essi la vigile assistenza della Madre Patria. Prego, pertanto, la E.V. (S.V.) di voler curare coi mezzi che riterrà più convenienti, che il nuovo provvedimento sia largamente conosciuto fra i connazionali, interessando i Fasci e le altre associazioni italiane ad illustrarne e a farne apprezzare il valore nazionale e sociale. Sarò, poi, ben lieto di prendere in considerazione i voti ed i suggerimenti che venissero formulati per ciò che concerne la determinazione delle norme destinate a dare applicazione pratica al principio [...], che assicurando ai lavoratori italiani, che si recano all'estero, ed alle loro famiglie, la conservazione dei

¹¹⁵Circolare n.87 della Direzione generale degli italiani all'estero alle RR. Rappresentanze diplomatiche e consolari e p.c. alla Segreteria dei Fasci all'estero, datata 29 novembre 1928 e firmata Mussolini con oggetto «Provvedimenti su l'assicurazione contro l'invalidità e la vecchiaia» in *Bollettino del Regio Ministero degli Affari Esteri*, 1928, n.11, p.944.

benefici della legge sull'assicurazione contro l'invalidità e la vecchiaia farà ad essi sentire più vivo il legame con la Patria¹¹⁶.

Citata anche anni dopo come esempio della sollecitudine del governo fascista nei confronti degli italiani all'estero¹¹⁷, la circolare fu resa nota anche dalla stampa, come mostra ad esempio un articolo de *Il Lavoro Fascista*, l'organo delle Confederazioni nazionali dei sindacati fascisti. Il testo enfatizzava l'attenzione del regime per la sorte dei connazionali oltre confine e il collegamento fra cittadinanza italiana e godimento di specifici vantaggi previdenziali:

È un'altra luminosissima prova che si aggiunge alle tante della vigile e premurosa opera assistenziale con la quale il Fascismo segue oltre i confini della Patria coloro che ne escono per ragioni di lavoro. [...] Quale contenuto di convenienza assumeranno ora le norme con le quali il Governo si propone di regolare la condizione degli assicurati che espatriano per motivi di lavoro? Noi vediamo in queste norme avvenire [sic] - e la sollecitudine fattiva del Governo verso le classi lavoratrici induce alla certezza che questo avvenire debba essere inteso nel senso di molto prossimo - la concessione agli emigranti di continuare, durante il periodo di lontananza dalla Patria, la propria assicurazione obbligatoria, volontariamente, perché essi possano conservare integri i benefici della loro assicurazione in Patria, salvi in ogni caso i vantaggi inerenti alla loro eventuale assicurazione all'estero e salvi i benefici inerenti al trattamento di reciprocità eventualmente convenuto col Paese di immigrazione. Sola condizione che si tratti di lavoratori che all'estero sentano il dovere e la fierezza di conservare la cittadinanza italiana, vincolo giuridico, ma soprattutto spirituale, con la Patria. La cittadinanza italiana all'estero è oggi titolo di alta dignità¹¹⁸.

La possibilità di adoperare la normativa in materia di pensioni come strumento delle politiche di cittadinanza era anche il senso dell'intervento che il deputato Gaetano Polverelli¹¹⁹ affidò nel 1930 alle pagine de *Le assicurazioni sociali*, la rivista del principale ente previdenziale italiano, la Cnas:

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ Cfr., ad esempio, O. Fantini, *Natura giuridica e funzione sociale dei trattati di lavoro* in *La giustizia del lavoro - periodico mensile di diritto e giurisprudenza del lavoro*, V, 1934, n.4, aprile, p.202.

¹¹⁸ *Per la tutela assicurativa dei lavoratori italiani all'estero - Una circolare del Duce* in *Il lavoro fascista*, II, n.25, 29 gennaio 1929, p.5.

¹¹⁹ Gaetano Polverelli (1886-1960), interventista, fu tra i redattori de *Il Popolo d'Italia* fin dal 1914, seguendo poi Mussolini anche nella fondazione del movimento fascista. Figura di spicco del fascio romano, avrebbe continuato l'attività giornalistica affiancandole dal 1924

Tutte queste norme rivestono il carattere protettivo del lavoro, ma hanno talora anche una portata maggiore. Non si deve infatti dimenticare che la possibilità per i nostri lavoratori emigrati di continuare l'assicurazione per l'invalidità e la vecchiaia potrebbe costituire un'arma contro i tentativi di snazionalizzazione che si verificano specialmente da parte di alcuni Stati. A nostro parere dovrebbe quindi essere stabilito che i benefici dell'assicurazione si concedano agli italiani all'estero soltanto se e sino a quando essi conservino la nazionalità italiana, appunto quale premio al loro attaccamento e alla loro devozione alla Madre Patria¹²⁰.

Dal testo della circolare e dal commento apparso sugli organi di stampa fascisti emerge chiaramente la portata propagandistica della mossa, che si inquadra perfettamente nella retorica del cambio di passo nella politica migratoria. Infatti, essa poteva essere vista come la conferma del fatto che il regime fascista si distingueva dall'inazione del regime liberale anche nel campo della protezione sociale dei lavoratori migranti, pensando a soluzioni per consentire loro di continuare a fruire dei vantaggi della legislazione in materia di assicurazione contro la vecchiaia che era in vigore nella madrepatria.

In quel frangente, inoltre, la normativa in materia di assicurazioni sociali ereditata e già parzialmente modificata nel 1923 era di nuovo oggetto di interventi, stavolta in senso espansivo: alla fine del 1928, infatti, fu approvata la legge che aumentava il livello delle prestazioni pensionistiche¹²¹. Consentire a chi espatriava di continuare a essere iscritto alla Cnas, l'organo che gestiva l'assicurazione contro la vecchiaia in Italia, significava quindi dare loro modo di beneficiare del trattamento previsto dalla legislazione della madrepatria, potendo continuare così a sentirsi parte della stessa comunità con i connazionali rimasti in patria.

Oltre che come ausilio alle politiche di cittadinanza, tuttavia, il mantenimento della posizione assicurativa in Italia poteva essere funzionale al

anche quella politico-istituzionale come deputato. Fedele a Mussolini in tutti i frangenti critici (dalla questione dei rapporti con i nazionalisti alla crisi interna in seguito al patto di pacificazione fino ad arrivare all'ordine del giorno Grandi del 25 luglio 1943), tra il 1931 e il 1933 avrebbe guidato l'Ufficio stampa del Capo del governo, distinguendosi per la creazione di una sezione di propaganda verso l'estero e l'esercizio di uno stretto controllo sui mezzi di informazione. La sua carriera politica si sarebbe conclusa nei primi anni Quaranta con le funzioni dapprima di sottosegretario e poi di ministro della Cultura Popolare (1941-1943): dopo il crollo del fascismo non avrebbe più rivestito funzioni pubbliche. Per un profilo biografico dettagliato cfr. E. Fimiani, *Polverelli Gaetano*, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol.84, 2015, *ad vocem*.

¹²⁰G. Polverelli, *Per gli assicurati obbligatori contro l'invalidità e la vecchiaia trasferiti all'estero per ragioni di lavoro* in *Le assicurazioni sociali*, VI, 1930, n.3, p.6.

¹²¹C. Giorgi, I. Pavan, *Storia dello Stato sociale*, cit., p.99.

disegno politico fascista anche da un altro punto di vista. Tenendo conto dell'ormai ben noto affidamento, da parte del regime, sugli organi previdenziali, *in primis* la Cnas, come enti di finanziamento di una serie di iniziative economiche¹²², si può immaginare che un'altra ragione alla base della proposta, volta a consentire agli espatriati di continuare a essere iscritti in patria all'assicurazione contro la vecchiaia, fosse far affluire nelle casse dell'ente ulteriore denaro, cioè i contributi degli emigranti, così da rimpinguare le riserve e, quindi, le somme a disposizione delle politiche governative.

Tuttavia, al di là dell'eco nella carta stampata, la circolare non conseguì risultati concreti: la possibilità per i lavoratori migranti di ottenere, una volta raggiunta l'età, la pensione di vecchiaia rimase una questione soggetta alle legislazioni nazionali dei paesi ove si recavano e agli eventuali trattati diplomatici sottoscritti dal governo italiano.

Nella vicina Francia, ancora principale polo di attrazione per i flussi migratori provenienti dall'Italia, la questione dell'assicurazione contro la vecchiaia costituì parte del progetto di ampliamento e riforma delle politiche previdenziali che, proprio nel frangente temporale della fine degli anni Venti, il Parlamento approvò definitivamente dopo un complesso iter durato sette anni¹²³. La legge sulle assicurazioni sociali del 5 aprile 1928 era volta a garantire a tutti i salariati¹²⁴ di ambo i sessi, la cui retribuzione non eccedesse il tetto annuo stabilito¹²⁵, una serie di prestazioni, che andavano dall'assistenza

¹²²Sul tema cfr. G.Melis, *L'organizzazione della gestione: l'Inps nel sistema amministrativo italiano (1923-1943)* in *Atti del convegno di studi "Novant'anni di previdenza in Italia: culture, politiche, strutture"*, Roma 9-10 novembre 1988, supplemento al n.1 (gennaio-febbraio 1989) di *Previdenza Sociale*, Roma, 1989, pp.99-129; L. Beltrametti, R. Soliani, *Alcuni aspetti macroeconomici e redistributivi della gestione del principale ente pensionistico italiano (1919-39)* in *Rivista di storia economica*, XVI, 2000, n.2, pp.147-182; C. Giorgi, *La previdenza del regime*, cit., pp.49-78.

¹²³Sulla genesi della loi sur les assurances sociales cfr. P.V. Dutton, *Origins of the French Welfare State - The struggle for social reform in France 1914-1947*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004; M. Dreyfus, M. Ruffat, V. Viet, D. Voldman (et avec la collaboration de B. Valat), *Se protéger, être protégé - Une histoire des Assurances sociales en France*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2006; P. Mattera, *Il conflitto ben temperato: le assicurazioni sociali in Francia negli anni Venti, tra riforme e lotta politica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2018.

¹²⁴Si trattava di una formulazione alquanto vaga e generica che anche gli interventi degli anni successivi non avrebbero chiarito. Una circolare del Ministero del lavoro del 23 agosto 1930 indicò come salariato chiunque fosse in un rapporto di dipendenza personale o di subordinazione economica rispetto a un datore di lavoro. Nel 1932, tuttavia, la Corte di cassazione ritenne la dipendenza economica un criterio non sufficiente per determinare gli obblighi previsti dalla legge. Di fatto i beneficiari dello schema assicurativo furono i lavoratori del commercio, dell'industria, delle professioni liberali, i domestici e, secondo modalità particolari, i salariati agricoli.

¹²⁵Il massimale di retribuzione era fissato a 18.000 franchi annui, importo decurtato di

medica, farmaceutica e chirurgica in caso di malattia, alle pensioni di invalidità e a quelle di vecchiaia, passando per trattamenti non direttamente basati su uno schema assicurativo. Fra questi figuravano gli assegni integrativi legati ai carichi familiari¹²⁶ e la «garantie contre le chômage», ossia il versamento dei contributi per conto degli assicurati caduti in stato di disoccupazione, e che avendo perso il lavoro non erano più iscritti obbligatoriamente allo schema assicurativo, al fine di far loro conservare, almeno temporaneamente, la titolarità alle prestazioni previste dalla legge¹²⁷. A queste due ultime voci di spesa, oltre che ad assicurare un livello minimo legale a tutte le pensioni, avrebbe provveduto il Fonds de majoration et de solidarité, alimentato da vari cespiti di entrata come prelievi sui contributi e versamenti dello Stato e degli enti locali.

Da un punto di vista finanziario, l'impianto assicurativo era retto dal versamento di un contributo - unico, nonostante i vari rischi coperti - pari all'incirca al 10% del salario. Da un punto di vista gestionale, il sistema disegnato dalla legge faceva perno su due attori: le Casse primarie (*caisses primaires*), che potevano essere costituite in una determinata località dalle società di mutuo soccorso, dai sindacati, dalle casse mutue agricole), e le Casse dipartimentali (*caisses départementales*), che erano il riferimento di tutte le Casse primarie presenti nell'intero territorio del dipartimento e potevano raggrupparsi in unioni regionali e in una federazione nazionale. Di fatto, nell'assetto disposto dalla legge del 1928 le Casse dipartimentali erano i veri gestori dello schema assicurativo, gestendo un conto per ciascun assicurato: questi istituti trasferivano alle Casse primarie, che erano autorizzate a coprire solo alcuni rischi (malattia-maternità-invalidità-decesso o malattia-invalidità-decesso o, in pochi casi, vecchiaia) unicamente la porzione di contributi afferente agli ambiti di cui potevano occuparsi.

Data l'elevata presenza di lavoratori stranieri sul suolo francese, nel corso del dibattito parlamentare sulla riforma il tema del trattamento che la legge sulle assicurazioni sociali avrebbe dovuto riservare loro costituì ogget-

3000 franchi per le persone senza figli a carico e maggiorato di 2000 franchi per ogni ulteriore figlio dopo i primi due.

¹²⁶Si trattava di integrazioni all'indennità giornaliera di malattia e di maternità, alla pensione di invalidità e al capitale corrisposto agli aventi diritto in caso di decesso dell'assicurato per ciascun figlio (legittimo, naturale, riconosciuto, adottivo) di età compresa fra le sei settimane e i 16 anni. Cfr. art.20, loi 5 avril 1928.

¹²⁷La «garantie contre le chômage» prevedeva il versamento dei contributi, nella misura del 10% del salario, per un periodo di 3 mesi nell'arco di un anno (più ulteriori tre mesi ma prendendo come riferimento metà salario). Le risorse a tal fine erano prelevate dai contributi pagati dall'insieme degli assicurati nella misura dell'un per cento. Per poter beneficiare di questa disposizione occorreva essere stati iscritti alle assicurazioni sociali per almeno un anno senza interruzioni. Cfr. artt.21-25, loi 5 avril 1928.

to di più interventi, segnati da finalità opposte. Pur non mancando prese di posizione improntate al criterio della massima eguaglianza, infatti, furono avanzati anche emendamenti volti a riconoscere ai non cittadini soltanto i contributi trattenuti sul loro salario, e non quelli a carico del datore di lavoro né, tantomeno, le integrazioni erogate dai fondi pubblici, o proposte dirette a subordinare il diritto alle prestazioni a un periodo di residenza medio-lungo¹²⁸.

Alla fine la legge del 1928 riconobbe ai salariati stranieri che avessero «residenza reale e permanente»¹²⁹ in Francia - e quindi non ai frontalieri e agli stagionali che in ogni caso erano chiamati a pagare i contributi per evitare un effetto *dumping*¹³⁰ - il diritto a essere assicurati come i loro colleghi francesi, ma li privava della possibilità di beneficiare degli assegni e delle frazioni di pensione erogati dal Fonds de majoration et de solidarité, alimentato tuttavia anche dai loro versamenti. Di conseguenza, essi non avrebbero potuto ricevere né i sostegni economici per i carichi di famiglia, né le maggiorazioni delle pensioni di invalidità e di quelle di vecchiaia nel caso in cui il loro salario fosse inferiore al minimo prescritto alla legge e non consentisse, quindi, di versare i contributi necessari a costituire una somma sufficiente. Inoltre, la «garantie contre le chômage» era espressamente accordata solo agli assicurati di nazionalità francese. L'eguaglianza di trattamento in questo campo apparve «illogica», dal momento che avrebbe potuto incoraggiare alla permanenza sul suolo francese una manodopera che, una volta perso il lavoro, avrebbe dovuto invece andarsene per decongestionare il mercato del lavoro¹³¹: come è stato scritto, al momento della perdita del posto di lavoro gli stranieri uscivano dal circolo della solidarietà professionale¹³².

Per il fatto di essere nati altrove, i lavoratori stranieri non potevano quindi accedere a tutte le prestazioni garantite invece ai loro colleghi autoctoni. Tuttavia, erano costretti a pagare lo stesso livello di contributi. Di «ingiuste disparità» parlò l'anonimo articolista de *Il Lavoro Fascista* che, pur notando

¹²⁸F. Neuville, *Le statut juridique du travailleur étranger en France au regard des assurances sociales, de l'assistance et de la prévoyance sociale*, Paris, Chaunay et Quinsac, 1930, pp.29-30.

¹²⁹L'incompletezza della definizione fu sanata dal regolamento di amministrazione pubblica emanato all'incirca un anno dopo, il 30 marzo 1929, che precisò che l'acquisizione della residenza reale e permanente si verificava dopo almeno due anni di permanenza sul suolo francese, fatte salve le convenzioni internazionali.

¹³⁰L. Stroh, *L'étranger et les assurances sociales (Extrait du Répertoire de Droit International - Ve Assurances Sociales)*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1929, p. 5.

¹³¹A. Pairault, *La loi sur les assurances sociales et les travailleurs étrangers*, in *Revue politique et parlementaire*, XXXV, t.CXXXIV, n.402, 10 mai 1928, p.290.

¹³²L. Isidro, *L'étranger*, cit., p.91.

gli avanzamenti rispetto ai «tristissimi tempi in cui l'operaio straniero vagava sul territorio francese come un cane randagio», sottolineava il perdurante peso sulle decisioni francesi delle preoccupazioni di carattere finanziario e dello «spirito xenofobista [sic] refrattario al principio dell'uguaglianza integrale di trattamento», ancora presente nonostante le crepe dovute «alla pressione della reciprocità diplomatica, al “do ut des” dei trattati internazionali»¹³³. La piena uguaglianza fra cittadini e stranieri nel campo delle assicurazioni sociali era quindi ostacolata, nonostante fosse necessaria non solo in considerazione del pari apporto allo sforzo produttivo, ma anche in virtù del versamento dei contributi:

In questo procedimento vi è un evidente misconoscimento del fondamento dell'eguaglianza economica. Lo uomo, il cittadino, l'elettore non sono in causa; è in causa, invece, il lavoratore, nella sua funzione di fattore della ricchezza sociale ed è a tale titolo - esclusivo, ma sufficiente - che ha diritto alla preservazione del patrimonio forza-lavoro che esso rappresenta ed alla riparazione dei danni conseguenti ai rischi che sovrastano al patrimonio stesso. Nella produzione economica di un paese, la distinzione tra operaio straniero ed operaio nazionale è arbitraria, il contributo dell'uno essendo eguale a quello dell'altro. Anzi, l'immigrato costituisce un valore produttivo maggiore, per il fatto che, arrivando sul posto della sua opera immediatamente atto alla fatica, rappresenta un istrumento di lavoro bell'e forgiato, completamente preparato e pronto alla produzione. Tanto più ha diritto all'eguaglianza integrale della protezione, della assistenza, dell'assicurazione per il fatto che paga l'eguaglianza stessa col contributo del proprio salario¹³⁴.

Pur non mancando di una valenza più generale, come chiarito dalla conclusione, la riflessione vedeva al centro delle preoccupazioni gli italiani, per i quali si rivendicava l'inserzione nella platea dei beneficiari delle assicurazioni sociali, concettualizzate come «compenso» più che come diritto, termine usato, invece, per designare la prerogativa di rivendicare migliori condizioni per i connazionali:

Non è nostra intenzione né nostro compito di allargare la questione di salariati non italiani; ma nei riguardi di questi invocare l'eliminazione di differenze ingiuste è un incontestabile diritto e concederla è un perentorio dovere. Altrimenti, se questo dovere non fosse adempiuto, dovremmo dire che i maggiori benefici che la legge sulle assicurazioni

¹³³ *La mano d'opera straniera in Francia nei rapporti delle assicurazioni sociali* in *Il Lavoro Fascista*, II, n.18, 20 gennaio 1929, p.5.

¹³⁴ *Ibidem*.

sociali accorda agli operai francesi, in confronto degli italiani, sono il compenso concesso ad una potenza elettorale e non di lavoro, e che la disparità rappresenta una deplorable manifestazione di nazionalismo economico¹³⁵.

L'approvazione della legge francese sulle assicurazioni sociali non attirò solo l'attenzione della pubblicistica fascista, ma anche quella del personale diplomatico. Pur evidenziando la protezione esercitata dal Trattato di lavoro del 1919, Silvio Coletti, che continuava a svolgere funzioni consultive in materia migratoria presso l'Ambasciata italiana a Parigi, nel giugno 1929 suggerì all'ambasciatore la necessità di cautelarsi con la stipula di un ulteriore protocollo d'intesa:

È da tenersi presente che per l'applicazione agli italiani della nuova legge sulle assicurazioni sociali si renderà necessario un accordo amministrativo già previsto dall'Art.8 del trattato, analogo a quelli conclusi nel 1924 per l'assistenza e per le pensioni operaie. Tale accordo si renderà tanto più necessario in quanto che per esso si dovrà definire la situazione dell'assicurato italiano che, ad esempio, abbia eseguiti i versamenti di legge durante 10 anni in Francia, e che poi, trasferitosi nel Regno, intenda usufruire del cumulo dei versamenti eseguiti in Francia con quelli da eseguire in Italia in conformità al nostro regime di assicurazioni¹³⁶.

Due mesi dopo la lettera di Coletti, trasmessa nel frattempo a Roma dall'ambasciatore, trovò il consenso del Ministero degli affari esteri, che diede l'avallo politico all'inizio dei negoziati ufficiosi con l'amministrazione francese per la preparazione dei «nuovi accordi amministrativi». In linea con Coletti, anche gli uffici ministeriali ritenevano che nonostante la modifica della legislazione interna francese i patti internazionali non potevano essere intaccati e che, quindi, «il diritto nostro a che il regime di eguaglianza reciproca di trattamento stabilito dal vigente Trattato di Lavoro si applichi in pieno anche in seguito alla legislazione francese sulle assicurazioni sociali non può essere messo in dubbio»¹³⁷.

Tre erano i punti particolarmente sentiti. Innanzitutto, il requisito di residenza previsto dalla legge francese affinché gli stranieri potessero beneficiare

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ Roma, Asdmae, Rappresentanza, b.201, dattiloscritto dal titolo «Promemoria per S.E. l'Ambasciatore - Questioni derivanti dal Trattato 30 settembre 1919 ed in attesa di soluzione» datato Parigi, il 19 giugno 1929 e firmato da Coletti.

¹³⁷ *Ivi*, lettera dattiloscritta datata Roma, 29 agosto 1929, protocollo n. 53045/3321, su carta intestata «Ministero degli Affari Esteri - Direzione generale degli italiani all'estero», diretta all'Ambasciata d'Italia a Parigi. Nel testo l'aggettivo «ufficiose», accanto al sostantivo «negoziazioni», è sottolineato a matita.

delle prestazioni previdenziali non doveva essere applicato agli italiani. Inoltre, bisognava garantire ai connazionali in Francia la possibilità, che anche in virtù della normativa precedente era riservata ai soli cittadini, di iscriversi all'assicurazione facoltativa, per eliminare un potenziale incentivo alla naturalizzazione, una costante preoccupazione per la classe dirigente di un regime, come quello fascista, che considerava prioritario mantenere e sviluppare ulteriormente i livelli demografici:

È questo un punto che dovrà pure essere chiarito nell'accordo amministrativo. Per noi ha una particolare importanza, avuto specialmente riguardo al numero notevole di piccoli proprietari coltivatori e mezzadri di cittadinanza italiana che sono stabiliti in Francia. Garantendo loro la parità coi francesi anche in materia di assicurazione facoltativa, si elimina un incentivo alla naturalizzazione¹³⁸.

Infine, l'altro obiettivo indicato era la cancellazione di ogni dubbio in merito alla possibilità, per i lavoratori migranti italiani, di poter sommare i periodi di versamento effettuati in Italia e in Francia ai fini della formazione della pensione di vecchiaia:

Nell'accordo amministrativo converrà cercare di ottenere che il principio del cumulo dei periodi di assicurazione compiuti nei due paesi sia riconosciuto integralmente, e cioè anche agli effetti del calcolo della pensione derivante dai versamenti padronali ed operai. Come V.E. sa, su questo punto l'interpretazione dell'art.7 del Trattato è rimasta finora controversa. Qualora non fosse assolutamente possibile far accogliere la nostra interpretazione estensiva nell'accordo amministrativo, converrà considerare l'opportunità di un accordo speciale da concludersi in conformità all'art.8 del Trattato. L'adozione integrale del principio del cumulo è già in vigore fra l'Italia e la Jugoslavia in base ad un accordo del 1924, di cui occorrendo, farò tener copia a V.E.¹³⁹

Sulle colonne de *Il Lavoro fascista*, a conclusione di un reportage a più puntate di Fiorino Dal Padulo sulla comunità italiana in Francia, che era stato ospitato dal giornale a partire dal settembre 1929¹⁴⁰, nel febbraio 1930

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ *Ibidem*. Nel testo le espressioni «cumulo dei periodi di assicurazione» e «principio del cumulo è già in vigore fra l'Italia e la Jugoslavia in base ad un accordo del 1924» sono sottolineate a matita.

¹⁴⁰ Tra il 24 settembre 1929 e il 30 gennaio 1930, *Il Lavoro fascista* pubblicò un dettagliato reportage di Fiorino Dal Padulo sull'emigrazione italiana in Francia, che nell'arco di 48 cronache affrontava i vari aspetti del fenomeno, come i luoghi di insediamento e le occupazioni, sottolineando in particolare la presunta indispensabilità della manodopera italiana e i casi di asseriti atteggiamenti anti-italiani.

comparve un articolo dello stesso autore nel quale si formulava l'invito al governo a sostenere i connazionali che si trovavano al di là delle Alpi. Pur riferendosi all'assistenza e quindi non specificamente alle tutele per i lavoratori, il testo appare particolarmente interessante come attestazione di una mentalità. L'azione protettrice dello Stato, nella quale per estensione può essere fatta rientrare anche la «diplomazia sociale», doveva essere recepita dalla popolazione come una concessione e non come il modo di rendere effettivo un diritto:

se l'assistenza morale deve avere carattere generale, l'assistenza pecuniaria dovrebbe avere carattere individuale e discrezionale. Generalizzando certe forme di assistenza in denaro abbiamo creato in chi la percepisce la convinzione di un diritto, distruggendo il sentimento di riconoscenza verso lo Stato. Se vogliamo che la nostra assistenza mantenga intatta la sua efficacia, se vogliamo che essa leghi l'emigrante bisognoso alla nazione, dobbiamo inculcare nell'animo del beneficiario che lo Stato non è un debitore obbligato, ma un donatore soccorrevole¹⁴¹.

Poco tempo dopo, nell'aprile 1930, il Parlamento francese votò una nuova legge sulle assicurazioni sociali, che andò a sostituire la precedente. Si trattò per lo più di integrazioni e modifiche alle parti della norma che avevano causato più dibattito, come la subordinazione delle Casse primarie alle Casse dipartimentali o il presunto attacco ai cardini della cosiddetta «medicina liberale»¹⁴². Per quanto riguardava il trattamento riservato agli stranieri il nuovo dettato normativo andò incontro all'orientamento italiano, dal momento che subordinò l'applicazione delle misure restrittive alla presenza o meno di una convenzione bilaterale (disposizione che tutelava i migranti italiani), e fissò

¹⁴¹F. Dal Padulo, *Conclusioni chiare ad una inchiesta sul lavoro* in *Il Lavoro fascista*, III, n.34, 8 febbraio 1930, p.1.

¹⁴²La Confédération des syndicats médicaux français, nata nel 1928 dall'unione delle varie organizzazioni di rappresentanza dei medici impegnate nell'opposizione al progetto di legge sulle assicurazioni sociali, riassunse i principi della cd. medicina liberale in questi termini: segreto professionale, libera scelta del medico da parte del malato, libertà terapeutica del professionista, intesa diretta fra paziente e medico per la determinazione dell'onorario. I sindacati dei medici furono particolarmente attivi nella difesa dell'autonomia del professionista nella determinazione dell'onorario, agitando strumentalmente - per difendere entrate e status - lo spettro di un peggioramento della qualità della medicina francese in caso di effettivo attacco all'esercizio liberale della professione. Sul tema e sulla qualificazione dei medici come freni all'implementazione delle assicurazioni sociali in Francia cfr. H. Hatzfeld, *Du paupérisme à la sécurité sociale 1850-1940*, Paris, Colin, 1971, pp.289-293.

a soli tre mesi il periodo di tempo necessario a far acquisire il requisito della residenza reale e permanente sul suolo francese¹⁴³.

Al 1930, gli italiani in Francia potevano beneficiare dei vantaggi derivanti da due accordi diplomatici. Qualora si infortunassero sul lavoro potevano far ricorso alle clausole della Convenzione franco-italiana del 1906, che garantiva l'eguaglianza di trattamento nonché la possibilità di esportare l'indennità in Italia: i beneficiari facevano sempre più ricorso a tale possibilità visto che nel 1930 erano 2.053 gli assegni pagati nella penisola, a fronte di soli 1.209 dieci anni prima¹⁴⁴. Per quanto riguardava invece le materie oggetto delle leggi francesi sulle assicurazioni sociali - quindi assistenza sanitaria, pensioni di vecchiaia e sostegni in caso di disoccupazione - gli italiani potevano far affidamento sul Trattato di lavoro del 1919, che nel 1924 era stato arricchito da due protocolli applicativi. La pubblicistica fascista non mancò di esaltare la protezione garantita ai connazionali dalla Convenzione, e soprattutto, dalle due ulteriori intese siglate dal regime:

Gli accordi speciali, a cui sopra è accennato, furono stipulati il 22 maggio ed il 4 giugno 1924, ed è in forza di essi che il Governo fascista ha garantito ai lavoratori italiani emigrati o che emigreranno in Francia il trattamento assolutamente identico ai salariati francesi¹⁴⁵.

Nel giugno 1930 la situazione dei lavoratori italiani, dal punto di vista dell'applicazione della nuova legge francese sulle assicurazioni sociali, costituì uno dei temi di discussione nell'ambito dei lavori della Commissione franco-italiana che, in virtù dell'art.5 del Trattato di lavoro del 1919, era chiamata a riunirsi periodicamente. Nel protocollo finale, infatti, trovò spazio il resoconto delle conversazioni intercorse a Ginevra, pochi giorni prima, fra Giuseppe De Michelis e il direttore del Lavoro presso il Ministero francese del lavoro Charles Picquenard, nelle quali era stata affrontata la prospettiva di un nuovo accordo bilaterale. Dalle parole del *grand commis d'État* emerse che

¹⁴³La scelta fu oggetto di ampio dibattito. La Commissione dell'igiene e dell'assistenza pubblica, dell'assicurazione e della previdenza sociale della Camera aveva proposto di fissare il requisito di residenza a quattro mesi, per poi aderire al parere del governo e della Commissione delle finanze che proponevano un anno. Alla fine, anche su spinta parlamentare, fu scelto il termine di tre mesi, che faceva coincidere due lassi temporali, ossia quello necessario per poter essere ammessi alle assicurazioni sociali e quello che serviva per ottenere la carta d'identità. La decisione evitava ai lavoratori stranieri di dover pagare per due anni, come previsto dalla normativa precedente, i contributi senza poter di fatto beneficiare delle prestazioni. Su questi aspetti cfr. F. Neuville, *Le statut, cit.*, pp.18-21.

¹⁴⁴*Pagamento delle rendite di infortunio in conseguenza della Convenzione italo-francese in Le assicurazioni sociali*, VII, 1931, n.5, pp.92-93.

¹⁴⁵F. Dal Padulo, *Le Assicurazioni Sociali in Francia sono entrate in vigore in La Nuova Italia*, 8 luglio 1930, p.5.

l'intenzione del governo francese fosse quella di regolare per via diplomatica solamente l'« application des dispositions légales réglant la matière dans les deux Pays aux travailleurs ayant été occupés dans l'un et l'autre Pays». Il Trattato di lavoro già prevedeva l'eguaglianza di trattamento e infatti, proprio in virtù dell'accordo del 1919, Picquenard assicurò che i prefetti erano già stati istruiti affinché iscrivessero sulle liste degli assicurati anche i lavoratori italiani, trattandoli come quelli francesi¹⁴⁶.

L'applicazione della legge sulle assicurazioni sociali, entrata in vigore nel luglio 1930, fu improntata quindi al rispetto dello spirito degli accordi conclusi negli anni precedenti, dal momento che tanto i benefici quanto gli oneri stabiliti dalla norma erano previsti anche per i lavoratori italiani che vivevano in Francia. Dal carteggio fra questi e l'Ambasciata, tuttavia, emersero diffusi timori in merito al destino dei contributi versati una volta fatto ritorno in Italia. Si trattava di una questione ben avvertita dalle autorità diplomatiche italiane, che vedevano con apprensione l'eventualità che la piena fruizione delle assicurazioni sociali offrisse un'ulteriore ragione ai connazionali per installarsi definitivamente in Francia e naturalizzarsi:

Tale carteggio rivela però la generale e per ora fondata preoccupazione che i vantaggi derivanti dai versamenti eseguiti in Francia vengano a mancare quando l'assicurato faccia ritorno nel Regno. Ciò è esatto nella quasi totalità dei casi. Stimo superfluo rappresentare le ripercussioni che risulterebbero dal prolungarsi di questo stato di fatto sui rimpatri dei connazionali e sulle loro naturalizzazioni¹⁴⁷.

Un nuovo accordo sull'asse Roma-Parigi avrebbe dovuto quindi garantire apertamente la possibilità per i lavoratori italiani di poter beneficiare dei periodi di contribuzione effettuati oltralpe anche al ritorno in patria, evitando gli spazi di ambiguità che il Trattato di lavoro del 1919 aveva lasciato. Nell'aprile 1931 Giuseppe De Michelis, che era ancora il personaggio chiave della politica migratoria italiana, inviò all'alto funzionario francese Charles Picquenard una prima bozza di accordo, contenente le principali rivendicazioni

¹⁴⁶Roma, Asdmae, Rappresentanza, b.190, dattiloscritto dal titolo «Protocole». La Conferenza, nel corso della quale la delegazione francese quantificò in 15.000 lavoratori industriali (di cui 10.000 per l'edilizia e 4000 per le miniere di ferro) e in 12.000 lavoratori agricoli (di cui almeno 2500 donne per la raccolta dei fiori) le richieste di manodopera per il secondo semestre del 1930, ebbe luogo a Parigi fra il 10 e l'11 giugno 1930. Ad essa vi presero parte, tra gli altri, l'ambasciatore italiano a Parigi Gaetano Manzoni e Silvio Coletti, per il Regno d'Italia, e Charles Picquenard, per la Repubblica francese.

¹⁴⁷Roma, Asdmae, Rappresentanza, b.201, lettera dattiloscritta datata 16 febbraio 1931, diretta al ministro degli Affari Esteri e firmata da Manzoni (ambasciatore a Parigi).

del governo italiano¹⁴⁸. Innanzitutto, l'accordo avrebbe dovuto riconoscere il principio dell'eguaglianza di trattamento nell'ambito di tutte le prestazioni previste dalla legge sulle assicurazioni sociali (malattia, maternità, invalidità, vecchiaia, decesso, carichi di famiglia, garanzia contro la disoccupazione), nonché nel campo delle assicurazioni facoltative. Due punti connotanti erano le richieste di applicare la somma dei periodi di versamento, tanto in relazione ai contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro quanto in relazione alle integrazioni statuali, e di garantire ai cittadini di uno dei due Stati assicurati nell'altro di poter conservare, in caso di trasferimento nel paese di origine, il beneficio alle prestazioni alle quali aveva diritto in base allo schema assicurativo.

L'accordo sarebbe stato raggiunto un anno dopo: il 13 agosto 1932, infatti, i plenipotenziari firmarono l'Accordo franco-italiano sulle assicurazioni sociali. Il testo finale, esplicitamente volto a dare applicazione all'art.8 del Trattato di lavoro del 1919 (quello che statuiva il principio dell'eguaglianza di trattamento anche in riferimento a successive leggi sociali), prevedeva innanzitutto che le «persone» di nazionalità francese e italiana fossero assimilate per quanto riguardava l'ammissione ai regimi di assicurazione obbligatoria, la fruizione dei benefici e la possibilità, per gli ex assicurati obbligatori, di accedere all'assicurazione facoltativa. Inoltre, riconosceva il diritto degli assicurati e dei loro aventi diritto, qualsiasi fosse la loro nazionalità, di beneficiare integralmente, «tant qu'ils résident dans l'un des deux pays contractants» delle indennità e delle pensioni acquisite in virtù dei regimi assicurativi, compresi i supplementi e gli altri vantaggi addizionali. Allo stesso modo, gli assicurati che avessero trasferito la loro residenza dall'uno all'altro dei due paesi non avrebbero visto lesi i loro diritti in corso di acquisizione (la continuità contributiva era così salva)¹⁴⁹.

Tuttavia, l'accordo - che aveva «destato molto interesse» nella comunità italiana in Francia, come notò il console italiano a Nancy, cavalier Mombelli, inoltrando a Silvio Coletti, ancora consigliere per l'emigrazione presso l'Am-

¹⁴⁸ *Ivi*, lettera di De Michelis a Picquenard, datata 7 aprile 1931. Alla lettera era allegato l'«*Avant-Projet d'une Convention concernant les assurances sociales*».

¹⁴⁹ La limitazione ai soli territori francese e italiano come spazi nei quali sarebbe stata assicurata la conservazione dei diritti acquisiti e quelli in corso di acquisizione era stata proposta in prima battuta dalle autorità francesi, per le quali era necessario che i controlli sui beneficiari fossero svolti da organi tecnici riconosciuti. Cfr. Roma, Asdmae, Rappresentanza, b. 201, lettera dell'ambasciatore Manzoni al ministro degli Affari Esteri, datata 25 aprile 1932. Fu comunque prevista un'eccezione a questa limitazione territoriale per quanto riguardava la liquidazione di indennità e pensioni in applicazione dei regimi in vigore nelle aree acquisite dai due paesi dopo la prima guerra mondiale e che avevano mantenuto le precedenti forme di tutele sociali (dipartimenti francesi dell'Alto e del Basso Reno e della Mosella, le nuove province italiane).

basciata italiana a Parigi, una serie di domande poste da «un connazionale impiegato nella Miniera di Hussigny-Godbrange», due delle quali relative alla somma dei periodi di versamento¹⁵⁰ - non fu mai applicato: infatti a differenza di quanto fatto in Italia, il Parlamento francese non l'avrebbe mai ratificato¹⁵¹. Anche dopo il 1932, quindi, il Trattato di lavoro franco-italiano del 1919 continuò a essere il testo di riferimento sul quale i lavoratori migranti italiani potevano far leva per rivendicare la fruizione delle tutele assistenziali e previdenziali introdotte dal legislatore francese.

Crisi degli anni Trenta e migrazioni internazionali di lavoro

L'avvio di un'interlocuzione formale con le autorità francesi per un aggiornamento del trattato del 1919 e la stipula del nuovo accordo coincisero con una fase temporale di particolare difficoltà sul terreno economico. A partire dalla tarda primavera del 1931, infatti, la spirale di fallimenti che interessò numerosi istituti bancari costituì il segnale dell'ormai compiuta trasmissione dagli Stati Uniti all'Europa della depressione economica che connotò, a livello mondiale, i primi anni Trenta¹⁵². Seppur colpiti dalla crisi con intensità e in momenti differenti, i vari sistemi economici europei dovettero in gran parte fronteggiare le stesse sfide, come la caduta della produzione industriale e l'inedita ascesa dei livelli di disoccupazione, che si mantennero elevati a lungo. A differenza di quanto accaduto nei primi anni Venti, nel corso della crisi degli anni Trenta la disoccupazione, colpendo in maniera trasversale la forza lavoro, avrebbe costituito un fenomeno indiscriminato e avrebbe rappresentato di fatto il segno più evidente del fallimento economico¹⁵³ dovuto, in buona parte, alla conservazione per troppo tempo della fiducia nelle tradizionali politiche finanziarie, al cosiddetto consenso deflazionario¹⁵⁴.

¹⁵⁰Roma, Asdmae, Rappresentanza, b.212, f. 3 «Politica sociale francese (con documenti di anni precedenti)», lettera del cav. Mombelli, console di Nancy, a Coletti, consigliere dell'Emigrazione datata Nancy, 23 settembre 1932 e allegato dattiloscritto.

¹⁵¹Cfr. Pierrefitte sur-Seine, AN, 19760228/39, dattiloscritto dal titolo «Note relative aux Conventions franco-italiennes concernant le régime des Retraites ouvrières et celui des Assurances Sociales» datato Paris, le 2 août 1945 (su carta intestata «Ministère du Travail et de la Sécurité sociale, Direction Générale des Assurances sociales, de la Prévoyance et de la Mutualité».

¹⁵²D. Rothermund, *The Global Impact of the Great Depression 1929-1939*, London, Routledge, 1996, chapter 6, *The Transmission of the Crisis to Europe*.

¹⁵³P. Clavin, *The Great Depression in Europe 1929-1939*, New York, St. Martin's Press, 2000, p.112.

¹⁵⁴A. Tooze, *The deluge*, cit., p.492.

Anche in Italia si registrò un rapido aumento dei disoccupati¹⁵⁵ che finì per allargare ulteriormente la schiera di cittadini pronti a varcare i confini nazionali per lavorare. Uno di questi, ad esempio, era Paolo Z., piccolo artigiano di Faenza specializzato nella produzione di maioliche, che nell'aprile 1931 scrisse a monsignor Costantino Babini¹⁵⁶, allora guida delle missioni cattoliche italiane in Europa¹⁵⁷, esponendo la sua situazione e chiedendo un aiuto per trovare un'occupazione, di qualsiasi genere, in Francia:

Avanti di venire ad importunare V. S. Revd.ma nulla ho trascurato al fine di risolvere il grave problema circa i doveri e gli obblighi che ho verso la famiglia - sono quattro i figli. Mi sarei per il momento accontentato di provvedere a me stesso per non essere di maggior peso, e per togliermi dall'increscioso ed umiliante stato di disoccupazione, cosa questa tanto contraria anche alla mia natura, e solo vedendo l'impossibilità di raggiungere lo scopo, mi sono fatto animo e ho deciso di

¹⁵⁵Sugli effetti della crisi economica degli anni Trenta in Italia cfr. V. Castronovo, *Storia economica d'Italia - Dall'Ottocento al 2020*, Torino, Einaudi, 2021, p.217.

¹⁵⁶Costantino Babini (1891-1968), ordinato sacerdote nel 1915, iniziò la sua attività di missionario solo nel 1924, dopo aver svolto il servizio militare durante la guerra e aver in seguito studiato a Roma. Nel 1928 fu incaricato dalla Sacra Congregazione Concistoriale di guidare la direzione dei missionari per gli emigrati in Europa, che doveva riempire il vuoto lasciato dalla liquidazione, decisa dal regime fascista, dell'Opera Bonomelli (non a caso il commissario straordinario dell'ente si rivolse a lui nel 1930 per perorare il caso di un «povero infortunato qui residente, e che ha una pratica per il ricupero arretrati di pensione arenata presso il R. Consolato di Parigi»; cfr. Roma, Archivio storico Fondazione Migrantes, Fondo «Costantino Babini», Sezione 1 - Missioni cattoliche italiane, 1. Opera Bonomelli (1923-1930), sf. «1930», lettera su carta intestata «Opera Bonomelli - Il Commissario straordinario» al «Rev.mo Sac. don Costantino Babini» datata Milano, 18 Settembre 1930/VIII). Dalla sua sede parigina Babini coordinò quindi l'attività dei missionari in Europa, che le autorità fasciste volevano subordinare alle finalità del regime. Non risulta che siano disponibili compiute ricostruzioni storiografiche sulla sua figura, alla quale sono stati dedicati soltanto i seguenti volumi: S. Ridolfi, E. Minardi (a cura di), *Migrazioni in Europa: la presenza pastorale e missionaria della Chiesa italiana: studi e ricerche in memoria di mons. Costantino Babini*, Faenza, Biblioteca Card. G. Cicognani - Edizioni di ricerca, 1988 e G. Dal Pozzo, *Costantino Babini (1891-1968): per una biografia*, Faenza, Ed. del Centro studi della biblioteca Card. G. Cicognani - seminario vescovile Pio XII, 1988.

¹⁵⁷Per un'analisi dell'attività delle missioni cattoliche italiane in Europa, fondata sulle relazioni inviate a Babini che offrono anche squarci sulle concrete condizioni di vita dei migranti nelle varie località, soprattutto in Francia, cfr. P. Borruso, *Missioni cattoliche ed emigrazione italiana in Europa (1922-58)*, Roma, Istituto Storico Scalabriniano, 1994. Sul piano della valutazione storiografica, con riferimento al caso francese, è stata notata l'esistenza di un'«alleanza strumentale» fra autorità fasciste e missionari, pur non mancando momenti conflittuali. Cfr. P. Pinna, *Gli emigranti italiani in Francia durante il fascismo e il ruolo dei missionari cattolici*, in *Storicamente*, XV-XVI, 2019, <https://storicamente.org/pinna-immigrati-italiani-francia-missionari-fascismo>.

rivolgersi a Lei con la speranza che la mia preghiera sia da Lei benevolmente accolta e di trovare in terra straniera quel pane che per il momento non si può qui avere. Scopo dunque della presente per pregarla vivamente di voler interessarsi del caso mio e perché mediante i di Lei buoni uffici possa, possibilmente in Parigi, avere un'occupazione (qualunque essa sia a me poco importa) che mi dia modo di poter vivere e ciò che più necessita è il mezzo di poter espatriare¹⁵⁸.

In Francia, tuttavia, il peggioramento degli indicatori economici fu all'origine della diffusione dello spettro della disoccupazione di massa che, di fatto, finì per alimentare repentinamente una diffusa ostilità nei confronti dell'apertura delle frontiere ai lavoratori migranti. Lungi dal rappresentare una rivendicazione solo degli esponenti politici e della stampa di estrema destra, la riduzione della manodopera straniera costituì uno degli argomenti principali del dibattito pubblico dell'epoca e una prospettiva condivisa da gran parte delle forze presenti nell'arco parlamentare. Non a caso, infatti, nel novembre 1931 ben 200 deputati, di tutte le sensibilità politiche ad eccezione di quella comunista, formarono il *Groupe de défense des chômeurs*, che puntava esplicitamente a far approvare un provvedimento di legge volto a limitare la quota di lavoratori non autoctoni nelle imprese¹⁵⁹.

Fin dai dibattiti parlamentari, la componente sindacale e politica dell'emigrazione italiana cercò di difendere almeno i connazionali già residenti in Francia da tempo, come mostra una lettera di Bruno Buoizzi e Filippo Turati a Léon Blum (allora presidente del gruppo socialista alla Camera) e al leader della CGT Léon Jouhaux che, tra l'altro, menzionò esplicitamente il pericolo che i diritti maturati in virtù delle leggi sociali potessero essere violati:

Lo status quo avrebbe richiesto una soluzione di questo genere: la entrata in Francia di nuovi operai stranieri è temporaneamente interdetta; ai fini del collocamento, gli operai residenti hanno gli stessi diritti degli operai francesi. Ma, allo stato delle cose, noi vi chiediamo soltanto che, dalla applicazione degli articoli 2 e 3, siano esclusi gli operai stranieri residenti in Francia da oltre un anno. Vogliate considerare che questi lavoratori hanno pagato i contributi alle assicurazioni sociali ed acquisito dei diritti che perderebbero se fossero costretti ad abbandonare la Francia. Considerate inoltre che un grande numero di

¹⁵⁸Roma, Archivio storico Fondazione Migrantes, Fondo «Costantino Babini», Sezione 2 - Corrispondenza personale e documenti biografici, 138. Richieste di lavoro (1939-1948), lettera manoscritta datata 22 aprile 1931 a «Monsignore Revd.mo» firmata Paolo Z. (indirizzo mittente: Carlo Z., Borgo Urbecco 122, Faenza).

¹⁵⁹Su questi aspetti cfr. R. Schor, *Histoire de l'immigration, cit.*, Chapitre V - *Les années Trente: Le Temps des Crises*, pp.120-164.

questi lavoratori hanno rotto tutti i rapporti col loro paese d'origine, avendo trasferito in Francia la loro famiglia¹⁶⁰.

Tuttavia, l'obiettivo della limitazione del ricorso alla forza lavoro migrante, almeno formalmente, sarebbe stato effettivamente raggiunto nell'arco di pochi mesi, dal momento che nell'agosto 1932 il legislatore francese decise di introdurre la possibilità di fissare, per decreto, una percentuale massima di manodopera straniera, a seconda dell'occupazione e della regione¹⁶¹. L'approvazione del provvedimento, il 10 agosto 1932, avvenne in un momento in cui erano già state messe in campo politiche di strette degli ingressi nel paese¹⁶² e di facilitazioni al rientro in patria¹⁶³, con l'obiettivo di scaricare il flagello della disoccupazione principalmente sulle spalle degli stranieri¹⁶⁴.

Nonostante gli sviluppi legislativi in terra francese in senso protezionista, l'impiego in Francia continuava a rappresentare una prospettiva auspicata dagli italiani che si trovavano, nel frangente della crisi, senza un'occupazione stabile. Ad esempio, nell'ottobre 1932 Domenico P., da poco trasferitosi oltralpe, diede la propria disponibilità a svolgere qualsiasi lavoro in Francia pur di poter guadagnare, rivolgendosi al capo delle missioni cattoliche mons. Babini per cercare un canale di collocamento diverso da quello formalizzato, nel quale un ruolo era giocato dalle istituzioni dello Stato fascista:

sono completamente abbandonato, non ho una professione precisa. In Italia sarei un buon impiegato di ufficio, conosco un po' la macchina da scrivere; ma qui in Francia benché sappia sbrogliarmi abbastanza, e legga e scriva discretamente il francese, non so con precisione quale impiego d'ufficio potrei bene assolvere. Potrei fare il telegrafista, ma qui sarà difficile. Come lavori di capacità non saprei. Ho lavorato

¹⁶⁰P. Rugginenti, *Nazionalismo economico - Crisi di lavoro e mano d'opera straniera in La libertà - giornale della Concentrazione antifascista*, V, 1931, n.48, 26 novembre 1931, p.2.

¹⁶¹Legge 10 agosto 1932. Sulla natura del provvedimento cfr. J. Singer-Kerel, «*Protection*» de la main-d'oeuvre en temps de crise - *Le précédent des années trente* in *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 5, 1989, n.2, pp. 7-27.

¹⁶²Si pensi ad esempio che se nel 1930 erano stati registrati 120.000 ingressi nel paese per lavorare nel settore industriale, già nel 1931 il dato era sceso a 25.000.

¹⁶³Dal 1931 al 1933 il governo francese si assunse l'onere di pagare il costo del viaggio in treno fino alla frontiera francese per gli operai stranieri che tornavano nel loro paese di origine. Il costo del biglietto per la restante parte del viaggio era invece a carico degli interessati. Dal momento che soprattutto per le persone provenienti dall'Est Europa (cecoslovacchi, jugoslavi, polacchi) si trattava di un costo non indifferente, che si cercava di evitare di sostenere restando in Francia, nel 1934 le imprese furono chiamate a coprire i costi insieme allo Stato che l'anno dopo divenne l'unico finanziatore.

¹⁶⁴C. H. Feinstein, P. Temin, G. Toniolo, *The World Economy Between the World Wars*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2008, p.124.

15 giorni con Carlo come pittore (peintres en bâtiment), ecco tutta la mia esperienza. Credo che saprei disimpegnarmi come veilleur de nuit, valet de chambre, facchino e magazziniere in un magazzino di granaglie, custode o sorvegliante di notte in qualsiasi luogo; manovale in qualunque mestiere dove non occorran conoscenze speciali meno il muratore che ho già provato e nel quale non resisto. Presso qualche ditta che lavori con l'Italia potrei essere un buon corrispondente od un aiuto contabile. Di tutto quello che non ho ricordato e per il quale basti una salute e costituzione normali, sono disposto a provare qualsiasi mestiere. Io mi raccomando vivamente a Lei come all'unica persona che può aiutarmi. Non spero nel Consolato italiano perché non sono nel Fascio, e d'altra parte non vorrei immischiarmi in fazioni politiche estremiste. Monsignore, io non so quali parole dirle per implorarla di interessarsi di me; forse nessun italiano è più solo e più misero e certamente nessuno confida con più speranza in Lei. Se non mi verrà un suo consiglio, una sua indicazione, non so quello che sarà di me, terminato che avrò i pochi soldi che mi restano. Per me Lei rappresenta la Divina Provvidenza nella quale, sola, devo poter sperare per aiuto e conforto¹⁶⁵.

Un altro tentativo di aggirare il canale ufficiale di emigrazione fu quello di scrivere direttamente all'ambasciatore francese in Italia, manifestando la disponibilità a lavorare in qualsiasi mansione e in qualsiasi territorio sotto la sovranità francese e offrendo, inoltre, la volontà di naturalizzarsi:

servito la mia Patria come Volontario nelle Truppe Coloniali per 24 mesi, ho lavorato sempre, sono stato fuori da ogni politica, ho vissuto sempre discretamente nel cetto medio, non sono tanto ignorante [sic] e ne [sic] molto Istruito. Ho creduto sempre che avessi potuto scampare la vita, senza pensieri, credevo che in Italia ci fosse la possibilità di vivere senza fare della politica e così, non mi sono mai curato di essa. Oggi mi trovo in queste condizioni. Sono stato per molto tempo Direttore di un Bar che mi dava di vivere onestamente; poi per un rovescio di commercio sono stato senza lavoro. Sono ormai molti mesi che è accaduto tutto questo. [...] Ora mi trovo in condizioni disastrosissime. Ho cercato [...] invano una sistemazione, così senza rimpianti mi rivolgo a Lei affinché possa prendere in considerazione quanto gli espongo. Sono sano di mente e di corpo, posso andare in qualsiasi parte del mondo, sono disposto a fare qualsiasi cosa pur di vivere. Il suo governo è potente, ha infinite Colonie, ha risorse infinite per dar lavoro a chi

¹⁶⁵Roma, Archivio storico Fondazione Migrantes, Fondo «Costantino Babini», Sezione 2 - Corrispondenza personale e documenti biografici, 138. Richieste di lavoro (1939-1948), lettera manoscritta di Domenico P. a Mons.Babini datata Perigneux, 2/10/32.

ne ha voglia. Sono pronto a prendere la cittadinanza Francese, sono pronto ad andare in qualsiasi posto purché mi sia assicurato da vivere. [...] Lei Eccellenza, creda a un povero disgraziato, se potesse, ossia se vuole darebbe alla sua Patria un figlio adottivo, che lo servirebbe con la medesima devozione e fedeltà come un buon cittadino serve la propria Patria. Eccellenza - Lei forse non crederà alle conseguenze che possono derivare a me se Lei mi prendesse per un mentecatto e mi denunziasse alla polizia la mia proposta. Anzi spero che voglia prendermi in considerazione e voglia far di me un Buon Francese servitore assoluto della sua nuova Patria. Sono agl'estremi delle mie forze, ho ancora da che vivere per 2 o 3 giorni al massimo, l'ultima speranza l'ho rivolta in Lei. come gli ripeto sono disposto a naturalizzarmi anche subito. Se Lei vuole può disporre di me come meglio gli aggrada¹⁶⁶.

L'offerta della disponibilità ad assumere la cittadinanza francese, o a farne richiesta per i propri figli, rappresentò una vera e propria strategia per le persone che chiedevano alle autorità francesi di aiutarle ad espatriare, come mostra la presenza ricorrente di tale proposta, alla stregua di un *topos*, nelle lettere pervenute all'ambasciatore francese a Roma. La lettera di Ugo Z. del marzo 1934 è un altro caso esemplificativo:

Io sottoscritto invalido di guerra, padre di cinque teneri figli, insieme a un altro padre che ha pure quattro teneri figli, ma non invalido, rivolgiamo fervida preghiera all'on. Ambasciata suddetta affinché si rendesse interprete presso il suo on. Governo perché ci conceda la sua ospitalità. [...] Ora ritornando alla nostra preghiera noi siamo disposti a qualsiasi lavoro purché [sic] si potesse vivere onestamente. Sapiamo [sic] che i lavori di industria scarseggiano anche in Francia oggidì, ma [...] si adattiamo [sic] anche alla agricoltura e con l'aiuto possibile dell'on. Governo, si adatteremo [sic] anche in terra incolta, sicuri che con la nostra buona volontà sapremo onorare il Governo stesso - all'occorrenza, io sottoscritto, sarei pure disposto a naturalizzare [sic] francesi i miei cinque figli¹⁶⁷.

Tuttavia, proprio il 1934 fu l'anno nel quale gli effetti della crisi si avvertirono maggiormente in Francia e, non a caso, la politica restrittiva nei

¹⁶⁶Nantes, Cadn, Ambassade, 579PO/1, b. 406, lettera manoscritta di Mario all'ambasciatore francese a Roma datata Roma, 3-1-934. Nel testo della lettera sono sottolineate le espressioni «sono disposto a fare qualsiasi cosa pur di vivere. Il suo governo è potente, ha infinite Colonie» e «Sono pronto a prendere la cittadinanza Francese».

¹⁶⁷*Ivi*, lettera manoscritta di Ugo Z. all'ambasciatore francese a Roma datata Predazzo, 24.3.1934.

confronti dei migranti raggiunse il suo acme, come mostrato non solo dall'aumento dei provvedimenti attuativi della legge sulla limitazione della manodopera non autoctona, ma, più in generale, anche dall'inasprimento delle norme relative al soggiorno degli stranieri nel paese. Uno degli apici di questo processo sarebbe stato conseguito con il decreto del 6 febbraio 1935, che avrebbe richiesto a tutti i possessori di carte di identità da lavoratori temporanee (valide solo per due anni) di produrre un valido contratto di lavoro ai fini del rinnovo del documento di riconoscimento (necessario per poter lavorare e restare nel paese), nonché i nomi di due cittadini francesi disposti a garantire per loro. Quest'ultima disposizione traduceva l'orientamento, espresso anche nelle circolari rivolte dal governo centrale alle autorità locali, volto a fare distinzioni fra i migranti a seconda della solidità del legame che potevano vantare con il contesto francese (ad esempio in termini di durata della residenza sul suolo della Repubblica o di rapporti familiari con cittadini francesi): negli anni della crisi degli anni Trenta si verificò infatti una svolta storica della politica migratoria francese, che passò dall'essere imperniata sul cosiddetto *guest-worker system* (attrazione di manodopera straniera per un periodo limitato di tempo) al perseguire un aumento demografico, favorendo la trasformazione del migrante in immigrato, ossia la stabilizzazione della presenza nel paese di quegli stranieri che, ad esempio, vi erano giunti da tempo e avevano formato o avevano portato con loro una famiglia¹⁶⁸.

Non solo in Francia, tuttavia, la crisi economica dei primi anni Trenta condusse alla modifica della politica migratoria perseguita fino a quel momento. In un altro paese sempre più importante come luogo di destinazione - non solo dei flussi italiani - quale il Belgio, già alla fine del 1930 il Parlamento aveva approvato una legge volta a subordinare l'assunzione di qualsiasi lavoro salariato da parte di stranieri a una preventiva autorizzazione concessa dal Ministero della giustizia. Nel 1932 7030 persone furono respinte alla frontiera (erano state 2457 nel 1929) e fra 1932 e 1935 gli ingressi nel paese oscillarono intorno alle 15.000 unità annue, un considerevole declino rispetto agli anni precedenti¹⁶⁹. Nel dicembre 1934 un decreto avrebbe stabilito quote di lavoratori stranieri per ogni settore di attività: la conservazione del posto da parte dei minatori italiani sarebbe stata garantita dall'impegno del governo fascista italiano ad acquistare un milione di tonnellate di carbone, come previsto nell'accordo commerciale del 27 giugno 1935¹⁷⁰.

Anche nel vicino Lussemburgo la politica seguita fu quella della progressiva imposizione di restrizioni ai danni degli stranieri, chiamati a produrre

¹⁶⁸M. Dewhurst Lewis, *The Boundaries, cit.*, p.120.

¹⁶⁹F. Caestecker, *Alien, cit.*, pp.156-157.

¹⁷⁰A. Morelli, *Fascismo e antifascismo, cit.*, pp.44-45.

una serie di documenti - l'attestazione di impiego del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, il passaporto nazionale vistato dall'autorità consolare e certificati penali e sanitari dal 1930, la carta di identità dal 1934 - per poter lavorare nel territorio granducale. L'orientamento protezionista si tradusse in un rapido decremento della popolazione non autoctona che, pari a 55.831 persone nel 1930 (il 18.6% della popolazione totale), sarebbe scesa a 38.369 nel 1935. Di 11.600 lavoratori stranieri attivi nel settore minerario e siderurgico non ne restarono nel 1933 che 4.400, di cui ben 1100 italiani¹⁷¹.

Uno sviluppo simile fu conosciuto anche dalla politica migratoria elvetica che vide una svolta particolarmente restrittiva con la legge federale «sur le séjour et l'établissement des étrangers» del 26 marzo 1931, frutto di una campagna più che decennale contro l'asserito pericolo dell'invasione straniera¹⁷². La legge tracciò una distinzione fra gli stranieri ai quali era concesso solo un permesso di soggiorno temporaneo (perché considerati utili all'economia svizzera) e quelli ai quali era garantita la residenza a titolo permanente (perché considerati assimilabili e candidati naturali alla naturalizzazione). Il regime di rigorosa selezione dei migranti significò un netto decremento dei flussi in ingresso: dalle 92.836 autorizzazioni all'ingresso accordate a stranieri ancora nel 1930, di cui 68.452 a lavoratori stagionali (27.630 per il settore edile) si scese a 30.280 nel 1935, di cui 23.557 a manodopera stagionale (solo 1.481 per il comparto delle costruzioni)¹⁷³.

Il ripensamento generale delle politiche migratorie indotto, nei vari paesi europei che attraevano flussi di lavoratori stranieri, dalla situazione macroeconomica internazionale portò alla netta decrescita del volume della mobilità internazionale di lavoro, che si ridusse a cifre residuali rispetto a quelle degli anni passati. La riduzione quantitativa dei flussi migratori italiani è esemplificativa. Nel triennio 1931-1933 la media annuale di espatri verso destinazioni europee fu pari a 81.453 unità, un calo del 26% rispetto alle 109.978 del periodo 1928-1930. Francia e Svizzera si confermarono le principali mete (47.792 espatri verso la Francia nel periodo 1931-1933 a fronte di 64.192 nel biennio 1928-1930; 16.070 espatri verso la Svizzera nel triennio 1931-1933 a fronte di 24.548 negli anni 1928-1930). Nel corso degli anni, a causa della perdurante crisi economica, la dinamica non cambiò, ma anzi si accentuò: le statistiche registrarono una media annua di espatri verso le destinazioni continentali

¹⁷¹D. Scuto, *Histoire des immigrations au Luxembourg (XIXe-XXIe siècles)* in *25 ans d'action pour l'immigration - OGBL 25e anniversaire du Département des Immigrés*, pp.28-29.

¹⁷²G. Kreis, *La crise des années 1930 et la hantise de la «surpopulation étrangère»* in *La contemporaine - Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n.93, 2009/1, pp.13-22.

¹⁷³*Annuaire statistique de la Suisse - publié par le Bureau fédéral de Statistique - 1935*, Bâle, Impr.-Editeurs E. Birkhäuser & Cie, S. A., 1936, p.110.

pari a 31.585 nel biennio 1933-1934, 30.579 nel 1935 e 21.882 nel 1936; Francia e Svizzera accolsero rispettivamente 14.002 e 6.706 italiani in media nel biennio 1933-1934, 11.666 e 7.539 nel 1935, 9.614 e 3.890 nel 1936¹⁷⁴. Come già accennato, la chiusura dei mercati del lavoro internazionali, più che le scelte restrittive del governo fascista, furono alla base del decremento degli espatri degli italiani per ragioni di lavoro.

Un argine al dilagante orientamento restrittivo nel campo della politica migratoria, nonché il tentativo di rilanciare una prospettiva radicalmente differente, fu costituito in quegli anni dall'attività degli organi dell'Oil, *in primis del Bit*. Nel frangente della crisi degli anni Trenta, infatti, il Segretariato riaffermò come obiettivo la creazione di un regime migratorio regolato, fondato sull'organizzazione razionale dei flussi¹⁷⁵. La rivista del Bit, la *Revue internationale du travail*, che aveva già ospitato tra la fine degli anni Venti e l'inizio degli anni Trenta contributi di funzionari del Segretariato che delineavano questo progetto¹⁷⁶, avrebbe ospitato anche negli anni successivi

¹⁷⁴Istituto centrale di Statistica del Regno d'Italia, *Statistica delle migrazioni da e per l'estero - anno 1936, con confronti dal 1928 al 1935*, Roma, Tipografia Failli, 1937, p.11.

¹⁷⁵Sull'auspicata creazione di una sorta di 'camera di compensazione' internazionale volta all'incanalamento 'razionale' dei flussi migratori cfr. D. Kévonian, *Enjeux de catégorisations et migrations internationales - Le Bureau International du Travail et les réfugiés (1925-1929)*, in *Revue européenne des migrations internationales*, XXI, 2005, n.3, «Familles, destins personnels et appartenances collectives en migration», pp. 95-124; D. Maul, *The International*, cit., p. 91; F. Piana, *Fra protezione sociale e lotta alla disoccupazione. Le negoziazioni e l'assistenza tecnica del Bureau international du travail a favore dei rifugiati russi (1919-1925)* in *Studi Storici*, LXII, 2021, n.4, pp. 857-887. Per la realizzazione di un tale ambizioso obiettivo il segretariato aveva sempre posto attenzione su una condizione essenziale, come la raccolta di dettagliate informazioni e statistiche relative alla mobilità internazionale, che erano pubblicate tanto nell'ambito delle pubblicazioni periodiche quanto nelle pagine degli studi specifici (serie O). Un primo acme nella raccolta di dati riguardanti i movimenti migratori venne raggiunto nel 1929, anno di pubblicazione sia dell'analisi statistica curata da un funzionario del servizio delle migrazioni presso il Bit, Imre Ferenczi, (*International Migrations*, volume I *Statistics compiled on behalf of the International Labour Office, Geneva with Introduction and Notes by Imre Ferenczi and edited on behalf of the National Bureau of Economic Research by Walter F. Willcox*, New York, National Bureau of Economic Research, 1929) sia dell'ultimo volume dell'opera dedicata allo studio delle legislazioni e dei trattati relativi al fenomeno migratorio (International Labour Office, *Migration Laws and Treaties*, 3 voll., Geneva, P.S. King & Son, 1928-1929).

¹⁷⁶L. Varlez, *Les problèmes de migrations et la Conférence de La Havane de 1928*, in *Revue internationale du travail*, vol. XIX, 1929, n.1, pp.1-19; Id., *Les principes généraux d'une convention internationale sur les conditions et contrats d'emploi des travailleurs étrangers: I*, in *Revue internationale du travail*, vol. XIX, 1929, n.3, pp. 333-354; Id., *Les principes généraux d'une convention internationale sur les conditions et contrats d'emploi des travailleurs étrangers. II*, in *Revue internationale du travail*, vol. XIX, 1929, n.4, pp.489-504; Id., *Les principes généraux d'une convention internationale sur les conditions et contrats d'emploi des travailleurs étrangers. III*, in *Revue internationale du travail*,

interventi relativi alle migrazioni internazionali di lavoro, pur conferendo nel contempo spazio maggiore ad altre tematiche, come la diffusione delle assicurazioni sociali e in modo particolare della tutela in caso di disoccupazione, interventi salariali, politiche di lavori pubblici e riduzione degli orari di lavoro¹⁷⁷, che apparivano negli ambienti del Bit valide soluzioni alla coeva crisi economica internazionale¹⁷⁸.

Per quanto riguarda la prima di queste strategie, ossia la promozione delle tutele su base assicurativa per i lavoratori, proprio l'inizio degli anni Trenta fu il periodo in cui gli organi dell'Oil ripresero in mano il *dossier* della codificazione internazionale degli standard in materia di assicurazioni sociali, dopo i lavori sull'assicurazione contro le malattie che avevano occupato parte della seconda metà degli anni Venti. In questa opera di codificazione, condotta in riferimento alle assicurazioni contro l'invalidità, la vecchiaia e la disoccupazione, un'attenzione particolare fu rivolta ai lavoratori migranti: anche sulla scorta delle sollecitazioni in tal senso giunte, negli anni precedenti, dal mondo sindacale¹⁷⁹, nonché delle precise raccomandazioni del Comitato di esperti per le assicurazioni sociali¹⁸⁰, il Bit promosse i principi dell'eguaglianza di

vol. XIX, 1929, n.5, pp.674-692; C. Tait, *L'organisation internationale des migrations*, in *Revue internationale du travail*, vol. XXI, 1930, n.2, pp.207-221.

¹⁷⁷Cfr. R. Mamudi, *A survey of the Great Depression as recorded in the International Labour Review, 1931-1939*, Geneva, ILO, 2009 (Employment Sector - Employment Working Paper No. 42).

¹⁷⁸Sulle proposte in risposta alla crisi degli anni Trenta, maturate nell'ambito dei lavori degli organi dell'Oil, cfr. in particolare F. De Felice, *Sapere e politica*, cit., pp.212-240; 244-250 (per un approfondimento specifico sulle varie strategie, quali sviluppo dell'assicurazione contro la disoccupazione, promozione dei lavori pubblici, riduzione degli orari di lavoro).

¹⁷⁹Sul punto cfr. G. Francisci, *Cittadinanza, residenza*, cit., pp.904-906.

¹⁸⁰Si trattava di un gruppo di esperti della materia convocato dal Bit nell'ambito dei lavori preparatori del rapporto sulle assicurazioni invalidità-vecchiaia-decesso. La scelta ricadde soltanto su esponenti europei. Infatti il Committee era composto da Severino Aznar (consigliere sociale dell'Istituto nazionale di previdenza spagnolo), da Karl Broberg (capo dell'Ufficio svedese delle pensioni), Jerzy Drecki (direttore del dipartimento delle assicurazioni sociali al Ministero del lavoro e dell'assistenza sociale polacco), Jacques-Ferdinand Dreyfus (direttore della Direzione generale delle assicurazioni sociali presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale francese), Hans Giorgio (direttore dell'Ufficio federale svizzero delle assicurazioni sociali); Gunar Kuhnel Hagen (funzionario del Consiglio danese delle assicurazioni sociali); Sir Walter Kinear (controllore generale del Dipartimento delle assicurazioni sociali al Ministero dell'igiene britannico), Paolo Medolaghi (direttore generale della Cassa nazionale assicurazioni sociali, Géza Pap (segretario di Stato al Ministero dell'assistenza sociale e del lavoro ungherese), Johannes Sonin (direttore presso il Ministero estone dell'istruzione pubblica e degli affari sociali), Geertruida Johanna Stemberg (direttrice presso il Ministero del lavoro, del commercio e dell'industria olandese), Théophile Théate (direttore generale dell'Ufficio belga delle assicurazioni e della previdenza sociale), Leo Winter (deputato e già ministro della Politica sociale in

trattamento e della conservazione dei diritti pensionistici dei lavoratori migranti. Tra il 1933 e il 1935 le sessioni della Conferenza internazionale del lavoro avrebbero costituito un vero e proprio luogo di confronto internazionale in materia di migrazione e protezione sociale, ospitando i dibattiti e le votazioni su otto convenzioni, proposte dal Bit, nelle quali comparivano clausole esplicitamente volte a garantire ai lavoratori migranti la piena e paritaria fruizione delle prestazioni sociali¹⁸¹.

Cecoslovacchia), Douchan M.Yeremitch (capo della Divisione della previdenza sociale al Ministero jugoslavo della politica sociale e della sanità pubblica) e André Zakas (direttore della Previdenza sociale al Ministero greco dell'economia nazionale). Pur convocato, il tedesco Andreas Grieser, direttore della divisione delle assicurazioni sociali al Ministero del lavoro, non ebbe modo di partecipare. Nel giugno 1931 l'organo indicò il principio dell'eguaglianza di trattamento fra cittadini e stranieri e il superamento dei requisiti di residenza per l'erogazione della prestazione fra i pilastri che avrebbero dovuto costituire le fondamenta di un regime internazionale in materia pensionistica. Cfr. *Minutes of the 55th Session of the Governing Body of the International Labour Office - Geneva October 1931, Fifteenth Item on the Agenda - Record of the Meeting of the Committee of Experts on Social Insurance*, pp.743-746. Pochi mesi dopo, nel dicembre 1931, lo stesso organo avrebbe perorato l'adozione del sistema della totalizzazione dei periodi di versamento come metodo finanziario adatto a garantire ai lavoratori migranti il mantenimento dei propri diritti pensionistici. Cfr. Ginevra, ABIT, SI 10/6, dattiloscritto dal titolo «Bureau international du travail, Comité international d'experts pour les assurances sociales - Consultation d'actuares sur la conservation des droits à pension des travailleurs qui passent d'un pays à un autre».

¹⁸¹Convention n.35 concerning Compulsory Old-Age Insurance for Persons Employed in Industrial or Commercial Undertakings, in the Liberal Professions, and for Outworkers and Domestic Servants (1933); Convention n.36 concerning Compulsory Old-Age Insurance for Persons Employed in Agricultural Undertakings (1933); Convention n.37 concerning Compulsory Invalidity Insurance for Persons Employed in Industrial or Commercial Undertakings, in the Liberal Professions, and for Outworkers and Domestic Servants (1933); Convention n.38 concerning Compulsory Invalidity Insurance for Persons Employed in Agricultural Undertakings (1933); Convention n.39 concerning Compulsory Widows' and Orphans' Insurance for Persons Employed in Industrial or Commercial Undertakings, in the Liberal Professions, and for Outworkers and Domestic Servants (1933); Convention n.40 concerning Compulsory Widows' and Orphans' Insurance for Persons Employed in Agricultural Undertakings (1933); Convention n.44 ensuring Benefit or Allowances to the Involuntarily Unemployed (1934); Convention n.48 concerning the Establishment of an International Scheme for the Maintenance of Rights under Invalidity, Old-Age and Widows' and Orphans' Insurance.

«Diplomazia sociale» multilaterale e fascismo negli anni Trenta

Il primo *dossier* che fu affrontato a Ginevra fu quello degli schemi assicurativi contro l'invalidità e la vecchiaia, nonché a vantaggio dei superstiti. Come ricostruito nel rapporto sulle legislazioni nazionali predisposto dalla Sezione delle assicurazioni sociali del Bit, guidata dal socialista francese Adrien Tixier¹⁸², solo in Svezia gli stranieri erano esplicitamente esclusi dallo schema pensionistico nazionale¹⁸³. In generale i principali ostacoli sulla strada degli assicurati non autoctoni erano le disposizioni relative alle integrazioni statali (che in paesi come Belgio, Cecoslovacchia, Francia, Italia, e Spagna erano garantite solo ai cittadini e a quegli stranieri coperti da un trattato di reciprocità) e la questione relativa al periodo di contribuzione richiesto per la maturazione della titolarità alle prestazioni¹⁸⁴. Per i migranti, la cui vita lavorativa era caratterizzata dalla segmentazione, le disposizioni che richiedevano una continuità contributiva di anni rappresentavano ostacoli importanti. Si trattava di clausole non apertamente discriminatorie, visto che si applicavano a tutti a prescindere dalla cittadinanza, ma che finivano tuttavia per impattare maggiormente - e negativamente - sulla vita dei migranti e delle loro famiglie.

¹⁸²Adrien Tixier (1893-1946), militante socialista francese, collaborò con Albert Thomas fin dal 1920 rivestendo presso il Bit la funzione di capo della sezione delle assicurazioni sociali (dal 1923) e, dopo la morte di Thomas, quella di sotto-direttore incaricato della legislazione internazionale del lavoro (dal 1936). Trasferitosi a Washington nel 1940 per rappresentare il Bit, divenne anche il rappresentante ufficioso della Francia Libera. Dopo la guerra venne eletto deputato e svolse l'incarico di ministro. Per maggiori ragguagli biografici cfr. *Histoire&Mémoires*, n. 3, «Adrien Tixier, 1893-1946. L' héritage méconnu d'un reconstruteur de l'État en France» (numero monografico), sous la direction de G. Morin et P. Plas.

¹⁸³La legge svedese del 30 giugno 1913 prevedeva che «every Swedish man or woman» fosse assicurato allo scopo di ottenere una pensione al momento della manifestazione di un'inabilità permanente al lavoro o al raggiungimento dei 67 anni di età. Per il testo in inglese della legge cfr. *VII. Sweden - Act respecting general pension assurance (30th June 1913)* in *Bullettin of the International Labour Office*, vol.IX, 1914, n.1-2, *National Labour Legislation - 1. Laws and Orders*, pp.191-203.

¹⁸⁴*Invalidity, Old-Age and Widows' and Orphans' Insurance*, Geneva, International Labour Office, 1932, pp.231-262. Il rapporto prese in considerazione ben cinquanta schemi assicurativi, non solo europei, ad esclusione dei programmi speciali di cui beneficiavano solitamente ferrovieri, minatori, lavoratori marittimi. Nel corso del decennio, nonostante le assicurazioni sociali si fossero rivelate deboli nella tempesta della crisi, l'istituto delle pensioni di vecchiaia avrebbe continuato a diffondersi, ad esempio in paesi come Stati Uniti d'America, Grecia, Portogallo, Perù, Norvegia e Finlandia, rimanendo invece solo nella fase progettuale in Svizzera e in Messico. Sul punto cfr. K. K. Patel, *Il New Deal - Una storia globale* (2016), Torino, Einaudi, 2018, p.255.

Eguaglianza di trattamento e mantenimento dei diritti in corso di acquisizione (oltre che di quelli acquisiti, grazie alla possibilità di trasferire all'estero la pensione) erano due dei temi affrontati dal questionario predisposto dal Bit per sondare le opinioni dei governi. L'esecutivo fascista italiano rispose favorevolmente, sostenendo una regolamentazione internazionale della materia che prevedesse l'eguaglianza di trattamento fra cittadini e stranieri senza condizioni, ossia a prescindere dal fatto che il testo multilaterale fosse stato ratificato o meno dallo Stato di provenienza. Questo principio avrebbe dovuto costituire il paradigma di riferimento per quanto concerneva la definizione tanto della platea degli assicurati obbligatori quanto dell'importo di contributi da versare e prestazioni da ricevere, nonché relativamente alla possibilità di continuare a ricevere la pensione anche vivendo fuori dal paese dell'istituzione debitrice. Al contrario, il versamento delle integrazioni finanziate esclusivamente dalle casse pubbliche avrebbe dovuto essere garantito solo ai cittadini di Stati che avessero ratificato la convenzione, riservando alle legislazioni nazionali, qualora questa condizione non si verificasse, il potere di decidere se concederle ugualmente o meno, come già era previsto dal diritto italiano¹⁸⁵:

The Draft Convention should lay down the principle of equality of treatment for national and foreign workers only as regards: (a) liability to insurance; (b) contributions and benefits. Equality of treatment should be extended to all foreigners, and consequently also to those belonging to States which have not ratified the general international Convention on invalidity, old-age and widows' and orphans' insurance. With regard, however, to foreigners belonging to States which have not ratified the Convention, national legislation should be empowered to exclude them from the benefits of the insurance system arising from contributions from the public authorities. [...] The Draft Convention should lay down the principle of the retention of the right to pension without condition as to residence in the country of the institution from which the pension is due. This principle should apply to all pensioners

¹⁸⁵Nel 1929, ad esempio, a una lavoratrice domestica svizzera, Francesca Maria G., che aveva lavorato per trent'anni in Italia, fu negata l'integrazione di lire 100 l'anno, che la legislazione italiana riservava soltanto ai cittadini o agli stranieri provenienti da paesi con i quali fosse stato sottoscritto un accordo di reciprocità. Di conseguenza la Cnas le erogò soltanto una pensione di lire 320 annue, derivate dai versamenti a suo carico e da quelli effettuati dal datore di lavoro. Le richieste della diplomazia svizzera volte a far ottenere alla signora questa integrazione, facendo riferimento a un trattato di stabilimento di fine Ottocento, non ebbero successo. Cfr. Archivio federale svizzero, E3340B#1989/175#764*, lettera della Legazione di Svizzera in Italia al Consigliere Federale, Dipartimento Politico Federale- Divisione Affari Esteri, datata Roma, 19 aprile 1929.

irrespective of nationality, and not only to those belonging to States which have ratified the Convention¹⁸⁶.

L'eguaglianza di trattamento condizionata, cioè subordinata alla sottoscrizione di un accordo in materia da parte dello Stato di provenienza, fu sostenuta dal governo fascista, nella sua risposta al Bit, anche in relazione ai criteri da seguire ai fini dell'applicazione del principio della conservazione dei diritti in corso di acquisizione:

In the opinion of the Italian Government the Draft Convention should lay down the principle of the maintenance of pension rights in course of acquisition for insured persons who pass from one country to another. This principle should also apply, not to all insured persons, but only to those belonging to States which have ratified a Convention including the acceptance of the principle in question. For the maintenance of the right to pension, the system should be adopted by which liability for benefits is distributed among the insurance institutions of the respective States, rather than the other systems, whether providing for the transfer of contributions or the transfer of capital representing rights in course of acquisition¹⁸⁷.

Le indicazioni dell'esecutivo fascista si collocarono più o meno a metà nella scala di sfumature che caratterizzarono le risposte dei governi nazionali al questionario del Bit. Infatti, da un lato l'orientamento italiano promosse soluzioni più avanzate, almeno per quanto riguardava le prestazioni basate sul previo pagamento di contributi, schierandosi per un'eguaglianza di trattamento incondizionata e non sposando, quindi, la posizione di quei paesi che volevano riservare la piena fruizione delle tutele previdenziali solo ai cittadini degli Stati che avessero formalmente ratificato la convenzione multilaterale.

In base a questa visione, che voleva condizionare l'eguaglianza di trattamento alla ratifica dell'accordo da parte dello Stato di provenienza, il multilateralismo era di fatto inteso come una sorta di bilateralismo su scala più estesa, dal momento che la logica alla base era la stessa: le scelte dei paesi di origine dovevano ricadere sui loro cittadini all'estero, la cittadinanza doveva continuare a rappresentare un parametro cruciale per poter beneficiare integralmente delle tutele. In tal senso si espressero, ad esempio, i governi

¹⁸⁶ *Report II - International Labour Conference, Seventeenth Session 1933 - Invalidity, Old-Age and Widows' and Orphans' Insurance, Second item on the Agenda*, Geneva, International Labour Office, 1933, pp.163; 172.

¹⁸⁷ *Report II - International Labour Conference, Seventeenth Session 1933 - Invalidity, Old-Age and Widows' and Orphans' Insurance, Second item on the Agenda*, Geneva, International Labour Office, 1933, pp.178; 189.

della Francia, dei paesi scandinavi, della Bulgaria, della Romania, dell'Austria nonché, limitatamente alla questione del versamento delle pensioni agli assicurati stranieri non più residenti sul territorio nazionale, della Germania, della Gran Bretagna e del Belgio.

Dall'altro lato, tuttavia, l'orientamento promosso dall'esecutivo fascista, era meno avanzato rispetto alla prospettiva, minoritaria fra i governi ma comunque presente, che superava il parametro dell'appartenenza a una determinata comunità nazionale e travalicava il limite prestazioni contributive/prestazioni non contributive per affermare, invece, una visione espansiva. Ad esempio il governo repubblicano spagnolo, dedito proprio in quel frangente in patria all'opera di implementazione delle politiche sociali¹⁸⁸, adoperò pienamente il linguaggio dei diritti, sostenendo la sostituzione del principio di reciprocità (basato sulla cittadinanza) con quello di eguaglianza di trattamento, nonché la salvaguardia della titolarità alle prestazioni previdenziali a prescindere dalla residenza. Un'enfasi particolare era posta sul concorso economico del lavoratore alla formazione della pensione (versamento dei contributi) e sul principio di giustizia, che non ammetteva discriminazioni.

Più che quello spagnolo, fu tuttavia un esecutivo di segno politico opposto, il governo autoritario polacco, a distinguersi come principale alfiere delle rivendicazioni dei migranti, colmando in qualche modo il vuoto lasciato in questa posizione dal governo italiano, negli anni precedenti principale portabandiera di queste istanze nei consessi multilaterali. Nella lunga e dettagliata risposta al questionario del Bit il governo polacco - particolarmente attivo sul fronte della «diplomazia sociale», come indica il fatto che aveva da poco sottoscritto un'importante Convenzione sulle assicurazioni sociali con le autorità della vicina Germania¹⁸⁹ - sostenne che, visto il contributo dei lavo-

¹⁸⁸Sull'importanza del periodo della Seconda Repubblica nella storia delle politiche sociali in Spagna, con particolare enfasi sul ruolo di architetto svolto da Largo Caballero, cfr. S. Castillo e J. Cuesta, *Histoire de la prévoyance sociale en Espagne, 1900-1939* in M. Dreyfus (a cura di), *Les assurances sociales en Europe, cit.*, pp.25-78, in particolare pp.31-32.

¹⁸⁹Dopo il ritorno di un'entità statale polacca autonoma nella carta geografica d'Europa un primo accordo, escludendo quello del 1922 sulla ripartizione dei fondi assicurativi dell'Alta Slesia concluso in applicazione del Trattato di Versailles, era stato raggiunto nel 1927, quando fu siglata la Convenzione sui lavoratori agricoli. Il testo tuttavia si limitava a regolare flussi stagionali di manodopera per le campagne, prevedendo la copertura assicurativa per i lavoratori polacchi contro i rischi di infortunio - con la possibilità di esportare l'indennità una volta tornati in patria - e malattia (ma non, per motivi economico-temporali, anche contro quelli di disoccupazione, invalidità e vecchiaia). Sulla Convenzione cfr. M. Radomska, *The political origins of the social protection of Polish migrant workers in the German interwar labor market* in *Annales de démographie historique*, n.124, 2012, 2, pp.105-140. Il trattato tedesco-polacco siglato l'11 giugno 1931, invece, aveva una portata più ampia, coprendo l'insieme delle assicurazioni sociali e l'intera popolazione salariata. L'accordo, che prevedeva anche la totalizzazione dei periodi

ratori stranieri «by their labour to the development of the nation's resources in the same way as national workers», nessuna discriminazione in relazione alla protezione contro i rischi di vecchiaia, invalidità e morte doveva sussistere sulla base della cittadinanza, tanto più che per chi lasciava il proprio paese e le proprie reti sociali l'impatto negativo di tali eventi era amplificato¹⁹⁰.

Per quanto riguardava le prestazioni contributive l'argomentazione riprendeva la teoria della pari retribuzione per pari lavoro, dalla quale veniva fatta discendere la necessità di garantire ai lavoratori stranieri i pieni benefici previdenziali, sposando così la concezione dell'assicurazione sociale come salario differito. Qualsiasi discriminazione nel campo della fruizione dei benefici, restando invece uguale l'onere contributivo imposto a cittadini e stranieri, avrebbe di fatto comportato la sottrazione di risorse dalle tasche degli stranieri per sostenere un sistema di protezione sociale nazionalistico. Ma la rilevanza dell'argomentazione polacca risiedeva nella rivendicazione dell'accesso pieno e incondizionato, da parte dei lavoratori migranti, anche alle quote di pensione finanziate dai fondi pubblici. Si trattava di uno sviluppo di quanto sottolineato in premessa, ossia la partecipazione della forza lavoro non autoctona alla formazione della ricchezza nazionale: lavorando gli stranieri pagavano tasse e producevano risorse al pari dei cittadini, circostanza che giustificava, anche da un punto di vista politico-giuridico, il loro diritto alle integrazioni non contributive delle prestazioni previdenziali. Solo l'attività lavorativa era la base dei diritti: pertanto il regime internazionale di tutela, nelle intenzioni del governo polacco, doveva applicarsi a tutti i migranti a prescindere dalla loro cittadinanza, non essendo giusto renderli responsabili delle scelte dei governi dei loro paesi di origine¹⁹¹.

Dopo aver vagliato le risposte degli esecutivi al questionario, la Sezione delle assicurazioni sociali del Bit scelse una via mediana nella redazione della bozza di convenzione, poi sottoposta all'esame di un'apposita commissione nel corso della diciassettesima sessione della Conferenza internazionale del lavoro. L'eguaglianza di trattamento incondizionata, a prescindere quindi dalla cittadinanza degli assicurati, fu riconosciuta solo per la parte delle pensioni direttamente riconducibile al versamento di contributi.

Per le quote integrative a carico della fiscalità generale, invece, fu prevista una differenziazione fra coloro provenienti da un paese che avesse ratificato

di versamento, è stato letto da Stefan Stegner come passaggio fondamentale verso una concettualizzazione dei diritti sociali slegata dal diritto di residenza e dalla cittadinanza. Cfr. S. Stegner, *Zwischen*, cit., p.229.

¹⁹⁰ *Report II - International Labour Conference, Seventeenth Session 1933 - Invalidity, Old-Age and Widows' and Orphans' Insurance, Second item on the Agenda*, Geneva, International Labour Office, 1933, pp.163-164.

¹⁹¹ *Ivi*, pp.165; 167.

la convenzione (che così avrebbe funzionato alla stregua di un trattato bilaterale) e gli altri: soltanto i primi dovevano vedersi riconosciuta la titolarità di questi benefici, ferma restando la possibilità per le legislazioni nazionali di riservare ai soli cittadini il diritto a quei trattamenti assistenziali, in quanto non legati a una pregressa contribuzione, introdotti per consentire alle persone che fossero già entrate nella vecchiaia di usufruire di una sorta di pensione. Inoltre, la bozza di convenzione uscita dagli uffici del Bit dispose che il diritto alla pensione fosse subordinato a un periodo di residenza sul territorio nazionale che, per gli assicurati di nazionalità straniera, poteva essere superiore, anche di cinque anni o più, rispetto a quello previsto per i cittadini.

Il compromesso raggiunto sarebbe stato sanzionato anche in seduta plenaria andando così a costituire parte integrante delle convenzioni sulle assicurazioni invalidità, vecchiaia e superstiti approvate dalla diciassettesima sessione della Conferenza internazionale del lavoro, nelle quali, invece, non figurò la questione del mantenimento dei diritti pensionistici dei lavoratori migranti. Già stralciata dalla bozza redatta dalla Sezione delle assicurazioni sociali del Bit, anche perché alcuni governi avevano espresso riserve, la questione non sarebbe stata affrontata né durante i lavori della commissione¹⁹² né in sessione plenaria: solo il consigliere della delegazione governativa italiana, Guido Mikelli, presentò una risoluzione che chiedeva di tornare ad affrontare, in una successiva sessione della Conferenza, il tema del mantenimento dei diritti pensionistici dei lavoratori migranti¹⁹³

Prima ancora di affrontare questo *dossier*, tuttavia, nel 1933 la Conferenza internazionale del lavoro fu chiamata ad occuparsi di un altro nodo che, nel contesto della crisi economica ancora perdurante, era particolarmente problematico: la tutela dei lavoratori disoccupati. Presentata dal Bit proprio in quell'anno, l'analisi delle legislazioni in vigore mise in evidenza, infatti, che il principio dell'eguaglianza di trattamento era generalmente riconosciuto per quanto riguardava l'assicurazione contro la disoccupazione propriamente detta, mentre nell'ambito delle prestazioni a tutela dei disoccupati finanziate attraverso il ricorso ai fondi pubblici il quadro era radicalmente differente,

¹⁹²Per i resoconti delle sedute della commissione cfr. Ginevra, ABIT, D 617/900/1.

¹⁹³Capo del servizio attuariale dell'Infps, Mikelli aveva scritto un articolo sul tema. Cfr. G. Mikelli, *Accordi internazionali per la conservazione dei diritti a pensione degli emigranti* in *Le assicurazioni sociali*, VII, 1931, n.6, pp.26-36. *Le assicurazioni sociali*, la rivista della Cnas, poi Infps, ospitò articoli sul tema, scritti da un'esperta francese e un tecnico polacco, anche nell'anno successivo: J. Masse, *Della conservazione dei diritti all'assicurazione sociale per gli operai immigrati in Francia* in *Le assicurazioni sociali*, VIII, 1932, n.3, maggio-giugno, pp.33-45; H. Horowitz, *La tutela dei diritti degli emigranti nelle assicurazioni invalidità, vecchiaia e superstiti* in *Le assicurazioni sociali*, VIII, 1932, n.4, luglio-agosto, pp.51-80.

essendo lasciato spazio alla discrezionalità degli organismi erogatori¹⁹⁴. Una regolamentazione multilaterale in materia poteva essere particolarmente utile per i lavoratori migranti italiani visto che, nei paesi europei in cui erano maggiormente presenti, non mancavano ostacoli alla fruizione invece di tali prestazioni di cui beneficiavano i cittadini autoctoni, come denunciato anche dalle forze dell'antifascismo in polemica con il regime.

In Francia, dove non esisteva l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione ma solo un sistema facoltativo gestito da casse degli enti locali e dei sindacati sussidiate dallo Stato¹⁹⁵, la legislazione non prevedeva formalmente un regime differenziale per chi non possedeva la cittadinanza. La circolare del Ministero del lavoro francese del 20 giugno 1932 chiarì che gli stranieri erano divisi in tre categorie: quelli che potevano invocare la protezione di convenzioni di reciprocità pienamente in vigore; quelli il cui Stato di origine era legato con la Francia da un trattato che tuttavia non era stato ancora ratificato; quelli, infine, che non potevano far riferimento ad alcun strumento diplomatico, neanche provvisorio. Di questi, soltanto i primi avevano incontestabilmente diritto al soccorso in caso di disoccupazione allo stesso livello dei cittadini francesi; per gli altri era lasciata piena discrezionalità alle casse. Naturalmente, tutti i disoccupati stranieri, anche se provenienti da paesi firmatari di accordi di reciprocità ratificati dal Parlamento, dovevano trovarsi in situazione regolare, cioè in possesso di una carta d'identità recante la menzione «lavoratore», per poter essere ammessi a godere dei sostegni economici¹⁹⁶.

¹⁹⁴ *Unemployment Insurance and Various Forms of Relief for Unemployed - Third Item on the Agenda*, Geneva, ILO, 1933, pp.255-265.

¹⁹⁵ Durante i primi anni Trenta aumentò la partecipazione economica dello Stato alle spese sostenute dalle casse che erogavano sussidi di disoccupazione. Si passò da un tasso di sovvenzione del 33-40% delle indennità versate dagli organismi (in base alla loro grandezza) a una quota pari al 50% poi ulteriormente elevata arrivando a stabilire una forchetta compresa fra il 60 e il 90%, a seconda del numero di disoccupati soccorsi ogni 1000 abitanti (per le istituzioni pubbliche) e del numero di giornate indennizzate in rapporto al numero di giornate di lavoro (per le casse sindacali). Inoltre, il legislatore estese il limite temporale (da 150 a 180 giorni) preso in conto dall'amministrazione statale nel calcolo delle sovvenzioni. Per coloro i quali fossero rimasti disoccupati anche al termine del periodo indennizzabile, la normativa dei primi anni Trenta prevede l'erogazione di trattamenti assistenziali, da parte dei bureaux de bienfaisance, subordinati alla prova dei mezzi: si procedette così a una categorizzazione dei disoccupati, distinguendo fra coloro che potevano vantare un diritto oggettivo (l'assegno erogato dalle casse non era legato al possesso di determinati requisiti economici) e coloro che, invece, per la loro situazione personale potevano divenire destinatari di forme di carità. Su tutti questi aspetti cfr. C. Daniel, C. Tuchszirer, *L'État face aux chômeurs - L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion, 1999, Chapitre V - 1930-1935: *Les années Trente, une extension des droits des chômeurs*, pp.116-135.

¹⁹⁶ M. Lautier, *Assurance Chômage et Assistance Chômage (Législation comparée - Droit*

A livello locale non mancarono tuttavia criticità. *L'operaio italiano*, il giornale edito dalla Cgt per i lavoratori provenienti dall'Italia, che nel 1933 pubblicò una sorta di vademecum sui diritti che la legislazione francese riservava ai disoccupati¹⁹⁷, non mancò di dar voce a proteste per la mancata applicazione del principio di parità di trattamento previsto dal trattato di lavoro franco-italiano del 1919¹⁹⁸. L'afflusso di lettere spinse il giornale a riaffermare la piena titolarità degli assegni previsti in caso di disoccupazione di cui i cittadini italiani potevano godere, grazie a quel trattato del 1919 che non era stato concluso «come un provvedimento di beneficenza», ma per stabilire «un diritto di eguaglianza fra operai francesi e stranieri». Inoltre fu precisato che l'accordo era stato stipulato in un momento nel quale il sistema economico francese «aveva un assoluto e indispensabile bisogno della mano d'opera straniera e, particolarmente, italiana», quasi a voler rimarcare che la tutela in caso di disoccupazione era l'ovvia contropartita al concorso delle braccia italiane alla produzione francese:

Da molte parti ci viene segnalato l'atteggiamento inconsulto di certe Amministrazioni Comunali che rifiutano il sussidio di disoccupazione agli operai e alle operaie straniere in regola, con il solo motivo: *parce que étranger*. Il pretesto non è soltanto idiota, ma contrario alle disposizioni in vigore. Perché i nostri immigrati lo ricordino e abbiano eventualmente a ricordarlo ai facili critici della *generosità eccessiva della Francia in confronto degli operai stranieri*, ci teniamo a precisare: che gli operai e le operaie italiani hanno diritto, in base al Trattato di lavoro, a percepire il sussidio di disoccupazione nella misura che lo Stato accorda agli operai francesi¹⁹⁹.

A seconda della località i diritti dei disoccupati italiani potevano essere rispettati o menomati, in tutto o in parte. Ad esempio, nel 1934, ossia nell'anno in cui in Francia si avvertirono maggiormente gli effetti della crisi

français), Rennes, Imprimerie de l'Ouest, 1936, pp.167-168.

¹⁹⁷ *La consulenza dell'emigrante - Assicurazioni sociali - I diritti dei disoccupati* in *L'operaio italiano (L'ouvrier italien) - quindicinale sindacale degli operai italiani emigrati*. Editto a cura della Confederazione Generale del Lavoro Francese, n.236, 15 agosto 1933, p.4.

¹⁹⁸ Cfr., ad esempio, *Consulenza dell'emigrante* in *L'operaio italiano (L'ouvrier italien) - quindicinale sindacale degli operai italiani emigrati*. Editto a cura della Confederazione Generale del Lavoro Francese, n.246, 10 febbraio 1934, p.4. La lettera pubblicata lamentava il fatto che «molti comuni, nei quali funziona il fondo di disoccupazione col concorso dello Stato e del Dipartimento, negano il sussidio ai disoccupati italiani in regola».

¹⁹⁹ *Consulenza dell'emigrante - Sussidi ai disoccupati - Precisazione necessaria* in *L'operaio italiano (L'ouvrier italien) - quindicinale sindacale degli operai italiani emigrati*. Editto a cura della Confederazione Generale del Lavoro Francese, n.250, maggio 1934, p.2.

economica, il Consiglio generale del Dipartimento della Senna votò l'applicazione di un regime differenziale ai danni dei disoccupati italiani, ai quali non sarebbe stata riconosciuta l'integrazione di 2 franchi all'assegno di disoccupazione. Nel febbraio 1934 a Fontenay-sous-Bois (comune alle porte di Parigi) vennero radiati dagli elenchi degli aventi diritto tutti gli stranieri che avessero percepito un assegno di disoccupazione per un periodo di almeno 180 giorni, mentre nell'ottobre 1934 a Nogent-sur-Marne (comune sito nella Valle della Marna, a sudest di Parigi) l'aiuto fu riservato ai migranti che potessero vantare un periodo di residenza prolungato sul territorio del comune²⁰⁰ (un requisito temporale di soggiorno - insieme ad altri ostacoli - fu introdotto nello stesso periodo anche a Marsiglia per limitare il numero di stranieri da sostenere²⁰¹). A Courbevoie, località alle porte di Parigi dove fra il marzo 1931 e il dicembre 1934 i disoccupati stranieri erano aumentati da 42 a 196 (su una popolazione totale di persone prive di lavoro pari rispettivamente a 364 e 1.576 unità), il Consiglio comunale votò una risoluzione fortemente critica nei confronti degli oneri economici che i comuni dovevano sostenere per tutelare le persone non francesi che avevano perso il lavoro, sostenendo che lo Stato, ossia il livello di governo che aveva contratto quegli atti internazionali, dovesse assumersi l'intero onere degli assegni accordati ai disoccupati stranieri, sollevando gli enti locali dal peso di queste spese²⁰².

²⁰⁰M. Blanc-Chaléard, *Les Italiens dans l'Est parisien. Une histoire d'intégration (1880-1960)*, Rome, École française de Rome, 2000, pp.443-444.

²⁰¹Oltre all'esclusione dei cittadini di Stati che non avessero concluso con le autorità francesi un trattato di reciprocità, le autorità locali disposero che per ottenere il sussidio gli stranieri dovessero relazionarsi con l'ufficio - il *dépôt de travailleurs étrangers* - deputato a valutare le domande di autorizzazione alla residenza: in tal modo le richieste di assistenza diminuirono pur aumentando la disoccupazione. Inoltre, vennero previste altre limitazioni, come l'esclusione dai possibili beneficiari di coloro che non avessero lavorato per sei mesi pieni e continuativi prima della domanda, gli stagionali e le persone considerate di dubbia moralità. Cfr. M. Dewhurst Lewis, *The Boundaries, cit.*, p.103.

²⁰²«Il ne s'agit pas, on le voit, d'une mesure xénophobe, d'un geste inutilement cruel à l'égard des travailleurs immigrés. Il est simplement question de ceci: nous n'en pouvons plus! Durant trois années, nous avons secouru les Italiens, les Espagnols, les Tchèques et les Slovaques, les Slaves du sud...et ceux du nord, les Arméniens et les Chinois. À l'heure actuelle, nous demandons que l'État prenne ces chômeurs à sa charge, entièrement, car nous pouvons à peine secourir les Français, au prix de mille difficultés financières. Il paraît qu'il existe des conventions internationales entre la France et différentes nations: l'Italie, la Pologne. Je le veux bien. Mais, de grâce, que l'État exécute lui-même ses conventions, car jamais nos malheureuses communes n'ont été appelées à en discuter, ni de près, ni de loin. Puis, quelles conventions? On parle de traités de réciprocité. Joli travail, en vérité. Voici, par exemple, deux pays: la France et l'Italie, qui signent un traité de réciprocité. Il n'y a pas, dans toute l'Italie, plus de quelques centaines de travailleurs français, alors que nous comptons par centaines de mille les ouvriers italiens en France. [...] Que demandons-nous? Rompre ces traités? L'heure est peut-être mal choisie. Nous ne pouvons «oublier»

Nel vicino Belgio i lavoratori migranti italiani che avessero perso il lavoro non potevano, invece, far leva su un trattato di reciprocità. Di conseguenza, pur potendo beneficiare del sostegno economico erogato dalle casse, non potevano ottenere l'integrazione versata dal Fonds national de crise. Infatti tale sovvenzione era corrisposta, una volta terminato il periodo massimo di godimento dell'assegno previsto dalle regole della cassa assicurativa, solo ai lavoratori disoccupati iscritti a un fondo di tutela contro la disoccupazione che fossero cittadini belgi o provenissero da paesi firmatari di un accordo di reciprocità²⁰³. Nel frangente della crisi, che per molti lavoratori significò periodi medio-lunghi di assenza di opportunità di lavoro, poter beneficiare di un sostegno economico anche dopo la scadenza dei ristretti termini temporali previsti dagli schemi assicurativi era essenziale. La mancata sottoscrizione di un trattato di reciprocità che consentisse agli italiani di beneficiare di questa possibilità, «questa delittuosa assenza del Governo fascista italiano», fu presa esplicitamente di mira sulle pagine de *L'operaio italiano*:

Gli italiani [...] non hanno gli stessi diritti dei belgi o degli emigrati degli altri paesi. Il Governo fascista - duce Mussolini - non ha

les services rendus, en temps de guerre comme en temps de paix, par nos alliés. Il n'est pas nécessaire d'apporter dans les rapports internationaux un esprit de hargne. La France est un grand pays qui saura résoudre le problème du chômage pour ses propres nationaux, tout en sachant se montrer généreuse à l'égard de tous ceux qui vivent sous sa protection. Nous demandons que les communes soient déchargées du poids des dépenses de chômage pour les étrangers [...] Quand l'État supportera, seul, les frais de ses conventions de réciprocité, il sera peut-être amené à méditer sur son imprévoyance. Personne ne contestera l'utilité de ce genre de méditations». Cfr. André-Grisoni, *Communes et Chômage in La France Municipale - Organe des Municipalités Républicaines, Radicales et Socialistes Indépendantes*, XIV, n.114, 17 gennaio 1934, p.1. L'autore dell'articolo era il direttore della rivista, nonché sindaco di Courbevoie e deputato della Senna.

²⁰³Al 1930 le casse di disoccupazione dei sindacati erano il 77% di tutti gli istituti che sovvenzionavano i lavoratori che avevano perso il lavoro e avevano come iscritti il 97% di tutti i lavoratori assicurati in quel frangente in Belgio (circa 760.000 persone) . Già negli anni Venti, ma ancor di più negli anni Trenta fu generalmente percepito un collegamento fra sindacati e assicurazione contro la disoccupazione: tra 1929 e 1938 gli iscritti ai sindacati sarebbero aumentati da 610.000 a 907.000 e se alla vigilia della crisi solo 1/3 dei lavoratori manuali e non manuali nei settori del commercio e dell'industria avevano aderito a un sindacato, alle soglie della seconda guerra mondiale il dato era salito a metà. Cfr. G. Vantemsche, *Unemployment Insurance cit.*, pp.359-361. Il Fonds national de crise, finanziato al 90% dallo Stato e al 10% dai comuni e dalle province, versava integrazioni nell'ordine di 3,50 franchi per moglie a carico e di 3 franchi per ciascun figlio (la somma dell'assegno erogato dalla cassa e dell'integrazione pubblica non doveva tuttavia superare i 2/3 o i 3/4 - a seconda del numero di figli - del salario. Dapprima limitata nel tempo (30 giorni rinnovabili), all'inizio degli anni Trenta l'estensione del soccorso ai disoccupati oltre i termini previsti dagli statuti delle casse perse carattere temporale, ma fu resa soggetta alla prova dei mezzi.

sentito il bisogno di proteggerli con un trattato di reciprocità, e così il disoccupato italiano, dato che sia organizzato, percepisce soltanto il sussidio di 14 franchi della associazione cui appartiene, qualunque sia il numero dei viventi a carico che egli ha. Eppure [...] i giornali fascisti hanno la sfrontatezza di dire che il Governo fascista assiste gli emigranti italiani, come nessun altro Governo. Si vede!²⁰⁴

L'ineguaglianza di trattamento cui dovevano far fronte i lavoratori italiani in Belgio disoccupati non mancò di attirare l'attenzione anche di un'importante figura del fuoriuscitismo come don Luigi Sturzo che, in nome della fraternità cristiana, intervenne presso il governo di coalizione cattolico-liberale belga, interfacciandosi in particolare con il sindacalista e uomo politico cattolico Henri Constantin Joseph (Hendrik) Heyman, ministro dell'Industria, del lavoro e della previdenza sociale dal 1929 al 1932²⁰⁵.

Nel pieno della crisi economica dei primi anni Trenta, tuttavia, i lavoratori migranti italiani in Belgio continuarono a essere privati di una stampella aggiuntiva - l'integrazione a carico della finanza pubblica - che era invece riconosciuta ai cittadini e ad alcuni stranieri. Le scelte politiche dei governi di coalizione cattolico-liberale, inoltre, fecero venire meno, nel quadro di interventi volti a limitare l'esborso economico (esclusione dalla platea dei beneficiari delle persone ultrasessantacinquenni e delle donne sposate, subordinazione del versamento dell'assegno del fondo nazionale di crisi alla prova dei mezzi), un'altra fonte di sostentamento, come quella garantita in maniera autonoma dagli enti locali:

L'intervento comunale e provinciale non faceva distinzione di nazionalità, quindi come tutti gli altri stranieri, gli italiani ne approfittavano. [...] Il governo de Brokeville ha trovato che questo modo di sussidiare i disoccupati stranieri non corrispondeva ai suoi criteri reazionari ed ha soppresso ogni intervento dei poteri locali in favore dei disoccupati. [...] Tutto è nelle mani del governo, e il governo - fondo Comune - non interviene in favore di quei stranieri provenienti da paesi che non hanno concluso col Belgio un accordo di reciprocità in materia di sussidio di disoccupazione. E parte della colpa spetta dunque al governo italiano che non ha sentito la necessità di difendere i disoccupati italiani con un accordo di reciprocità²⁰⁶.

²⁰⁴F. Porcarelli, *Dal Belgio - Come il fascismo protegge gli emigrati* in *L'operaio italiano (L'ouvrier italien) - quindicinale sindacale degli operai italiani emigrati*. Edito a cura della Confederazione Generale del Lavoro Francese, n.224, 11 febbraio 1933, p.4.

²⁰⁵A. Morelli, *Fascismo, cit.*, p.51.

²⁰⁶M. Mauri, *Dal Belgio - Ai disoccupati*, in *L'operaio italiano (L'ouvrier italien) - quindicinale sindacale degli operai italiani emigrati*. Edito a cura della Confederazione Generale del Lavoro Francese, n.244, 13 gennaio 1934, p.4.

La problematicità che spesso e volentieri le prestazioni non contributive rappresentavano per gli stranieri disoccupati è confermata anche dal caso svizzero, dove la crisi colpì inizialmente il comparto dell'orologeria per poi, dal 1933, avere effetti anche nei settori dell'edilizia, del commercio, dell'abbigliamento e dell'alimentazione. Tra 1929 e 1937 cantoni e comuni spesero circa 190 milioni di franchi in sovvenzioni alle casse di disoccupazione, mentre tra il 1931 e il 1937 la Confederazione avrebbe versato 150 milioni di franchi per sostenere lo schema assicurativo contro la disoccupazione e altri 40 per finanziare le cosiddette *allocations de crises*: si trattava di prestazioni *means-tested*, di importo variabile in funzione del domicilio e del numero di persone a carico, che erano pensate per quelle persone che avessero esaurito i diritti alle tutele in virtù dello schema assicurativo²⁰⁷.

Proprio l'erogazione di queste forme di sostegno al reddito, non essendo legata al rapporto assicurativo né regolata da accordi diplomatici²⁰⁸, diede luogo a differenziazioni di trattamento, come denunciato su *Il nuovo Avanti!*²⁰⁹ in polemica con un anonimo pubblicista fascista e, in più in generale, con la scarsa attenzione del regime ai problemi dei connazionali all'estero:

Però questo perfetto imbecille vi dice: “nessuno può negare che gli Enti pubblici svizzeri corrispondono annualmente ai disoccupati italiani il sussidio di crisi per un periodo di 90 giorni...”. Innanzi tutto non si tratta del sussidio di crisi, come questo bestione vuol chiamarlo, perché è proprio il sussidio di crisi che viene a mancare agli italiani, mentre francesi e tedeschi continuano a percepirlo. Ma questi 90 giorni di sussidio di disoccupazione lo si ha, non tanto per la reciprocità, la quale è alquanto problematica, quanto perché, chi al sindacato, chi alla cassa paritetica od alla cassa cantonale di disoccupazione, pagano le loro quote mensili. E si queti il gradasso e non si renda antipatico anche di fronte alle autorità svizzere, come quando dice: « Se qualche comune svizzero dimenticasse... ecc. ecc.». Come dire: se questi non vi accordano quei 90 giorni allora sì che gli svizzeri in Italia sarebbero fritti... perché anche noi sospenderemo a loro il sussidio, che può essere al massimo di lire 3,75; sussidio che ben pochi svizzeri percepiscono,

²⁰⁷J.-P. Tabin, C.Togni, *L'assurance chômage, cit.*, pp.71-73.

²⁰⁸Ad esempio la dichiarazione Mussolini-Wagnière del 1927, che citava esplicitamente la Convenzione di Washington del 1919, si riferiva esclusivamente alle prestazioni in regime assicurativo.

²⁰⁹Continuazione de *Avanti!* - *L'avvenire del lavoratore - organo del Partito socialista italiano (sezione dell'Internazionale operaia socialista)*, pubblicato a Zurigo a cura della Commissione esecutiva del Psi dopo la scissione del Congresso di Grenoble del 1930 fra i massimalisti (guidati da Angelica Balabanoff) e i nenniani, *Il nuovo Avanti!* - *settimanale del Partito Socialista italiano (sezione dell'internazionale operaia socialista)*, fu pubblicato dal 1934 al 1940.

preferendo questi rientrare in patria dove trovano quell'assistenza che permette loro di vivere²¹⁰.

Più che la cittadinanza era quindi l'affiliazione al sindacato o alle casse di assicurazione, secondo la prospettiva portata avanti dall'articolaista de *Il nuovo Avanti!*, a garantire la fruizione dei diritti sociali. L'attacco al regime fascista fu ulteriormente esplicitato poco più avanti nel testo:

Questi signori, per quanto aguzzino la loro mediocre intelligenza, debbono confessare, che davanti a questo trattamento d'inferiorità praticato agli italiani in Svizzera, non sanno trovare rimedio. E non può essere altrimenti finché l'Italia sarà s governata [sic] da simili persone. Il rimedio esiste, ma non saranno di certo i fascisti che lo potranno mettere in pratica²¹¹.

Non a caso, considerando la disparità di trattamento che molti connazionali all'estero dovevano subire in caso di perdita dell'impiego, da parte dei delegati italiani alla Conferenza internazionale del lavoro si prestò grande attenzione ai lavori ginevrini relativi alle tutele contro la disoccupazione. Nel 1933, nell'ambito dei lavori della commissione incaricata di discutere la bozza di questionario predisposta dalla Sezione delle assicurazioni sociali del Bit, per sondare l'opinione dei governi nazionali su un'eventuale regolamentazione multilaterale in materia, la delegazione governativa italiana andò a comporre, insieme a quelle di Cecoslovacchia, Giappone, Jugoslavia, Romania e Polonia, una sorta di cartello dei paesi di emigrazione che perorasse una visione espansiva. Il portavoce di questo raggruppamento, il capo sezione del Ministero polacco della previdenza sociale Mieczyslaw Biesiekierski, propose infatti un emendamento, articolato in quattro passaggi, volto a riformulare la sezione del questionario dedicata ai lavoratori stranieri. In primo luogo l'obiettivo era quello di eliminare il punto che chiedeva ai governi se fosse preferibile trattare la materia in un testo apposito, distinto dalla convenzione generale sulla disoccupazione. In secondo luogo fu avanzata una richiesta di modifica del punto che distingueva l'eguaglianza di trattamento dal punto di vista dell'onere contributivo da quella in materia di accesso alle prestazioni, per evitare di rendere semplice ai governi fornire una risposta favorevole solo per quanto concerneva i versamenti e non anche in relazione al resto. Si proponeva inoltre di sopprimere il punto che prevedeva due tipologie di parificazione, una completa e una limitata ad alcune prestazioni. Infine, il

²¹⁰ *Sei disoccupato? Arrangiatevi! - Così risponde il fascismo agli italiani all'estero in Il nuovo Avanti! - settimanale del Partito Socialista italiano, XXIX, n.30 (nuova serie, anno 1, n.11), 28 luglio 1934.*

²¹¹ *Ibidem.*

punto che sollevava la questione dell'eguaglianza condizionata doveva essere corretto eliminando i riferimenti agli accordi bilaterali. La richiesta di una regolamentazione sovranazionale che andasse in una direzione espansiva era motivata facendo riferimento a un obbligo morale contratto dai paesi di immigrazione che, in condizione di necessità, avevano attratto nei propri confini manodopera straniera:

Il faut observer que la situation d'un travailleur immigré qui a perdu son emploi dans un pays autre que le sien est plus difficile que celle des nationaux du pays considéré. Beaucoup de pays d'immigration se sont efforcés d'attirer les émigrants: ces pays ont donc contracté une obligation morale vis-à-vis de ces travailleurs, celle de ne pas les abandonner lorsqu'ils deviennent chômeurs²¹².

Il sostegno compatto del gruppo dei rappresentanti dei lavoratori - che segnalavano anche l'opportunità di inserire nel rapporto l'idea secondo cui l'eguaglianza di trattamento implicasse l'obbligo di non *refouler*, espellere, fuori dal territorio un lavoratore straniero per il suo stato di disoccupazione (portando così sul piano multilaterale le istanze che sostenevano a livello nazionale) - determinò l'accoglimento dell'emendamento. Sorte ben differente ebbe invece quello avanzato dal consigliere del delegato sindacale italiano Livio Ciardi²¹³ volto a ribaltare il principio dell'eguaglianza condizionata in quello dell'eguaglianza assoluta: infatti, a causa dell'assenza di supporto, anche da parte della componente lavorativa, per paura che una tale formulazione rendesse più difficile la ratifica della convenzione da parte di molti Stati, la proposta fu ritirata.

Per l'eguaglianza di trattamento assoluta si schierò, nella risposta al questionario, il governo fascista italiano, che si distinse per l'orientamento più espansivo fra gli esecutivi che diedero indicazioni al Bit:

a) The Draft Convention should lay down the principle of equality of treatment between national and foreign workers as regards benefit,

²¹²Ginevra, ABIT, D 617/1100/2, dattiloscritto dal titolo «Commission de l'assurancechômage - Huitième séance (19 juin 1933, matin), p.5.

²¹³Livio Ciardi (1881-1943), ferroviere, fin dal primo decennio del XX secolo fu attivo come sindacalista, sostenendo la necessità di recidere qualsiasi legame con i partiti. Avvicinatosi al fascismo ricoprì fin da subito cariche apicali in ambito sindacale, connotandosi per posizioni conservatrici. Incaricato fin dal 1923 di costituire la corporazione degli addetti alle comunicazioni interne, dal 1927 al 1929 sarebbe stato segretario e dal 1929 al 1933 presidente della Federazione (poi Confederazione) nazionale dei sindacati fascisti dei trasporti terrestri e della navigazione interna. Deputato (1924-1929) e membro della Camera dei fasci e delle corporazioni (1939-1943), avrebbe svolto in più occasioni il ruolo di consigliere tecnico nelle delegazioni italiane alle sessioni della Conferenza internazionale del lavoro.

provided that the foreign workers fulfil the same conditions as national workers; b) Equality of treatment should be accorded irrespective of whether the State of which the worker is a national has or has not ratified the Convention on unemployment insurance. c) The Convention should also provide for equality of treatment for workers in frontier zones residing in one country and working in the neighbouring country, the arrangements being left to be settled by agreement between the States concerned²¹⁴.

Nel 1934, in occasione dei lavori della commissione incaricata, nell'ambito della sessione annuale della Conferenza internazionale del lavoro, di discutere la bozza di convenzione sulla disoccupazione, la delegazione governativa italiana avrebbe rinnovato la sua partecipazione al cartello dei paesi di emigrazione, al fianco di quelle cecoslovacca, giapponese, jugoslava, rumena e polacca. All'iniziativa di questo raggruppamento si dovette la formulazione finale del testo della convenzione, che riconosceva il principio dell'eguaglianza di trattamento in materia di fruizione dei sussidi di disoccupazione pur ammettendo la possibilità, per i singoli Stati, di escludere dalla fruizione delle prestazioni non contributive i cittadini di Stati che non avessero aderito al regime multilaterale. L'emendamento, avanzato da Biesiekierski, costituì una mediazione fra la proposta del delegato governativo ungherese, che perorava l'eguaglianza di trattamento assoluta, e quello del rappresentante dell'esecutivo austriaco, che invece apriva a discriminazioni, consentendo di negare la parificazione se gli assegni derivavano in larga parte da fondi pubblici²¹⁵.

La dialettica tra prestazioni contributive e prestazioni non contributive costituì un elemento caratteristico anche dei lavori preparatori, tra 1934 e 1935, per l'ultimo grande prodotto della «diplomazia sociale» multilaterale degli anni Trenta, la Convenzione n.48 sulla conservazione dei diritti pensionistici dei lavoratori migranti. Già nella commissione incaricata nel 1934 di esaminare la bozza del questionario in materia da sottoporre ai governi²¹⁶ - di cui la delegazione governativa italiana espresse il presidente, ossia il direttore generale del Lavoro e della previdenza presso il Ministero delle corporazioni Anselmo Anselmi - emerse una divisione sul punto, insieme a quella su un altro tema altrettanto tradizionalmente problematico come la scelta fra il modello dell'eguaglianza di trattamento assoluta o il principio della parificazione condizionata. Nel corso dei lavori della commissione che nel 1935 fu incaricata di discutere il progetto di convenzione predisposto dal

²¹⁴ *Unemployment Insurance and Various Forms of Relief for the Unemployed - Second Item on the Agenda*, Geneva, International Labour Office, 1934, p.103.

²¹⁵ Ginevra, ABIT, D 618/1203/1, dattiloscritto dal titolo «Committee on Unemployment Insurance - Fourteenth Sitting - 16 June 1934 - 10.35 a.m.».

²¹⁶ Per gli atti della commissione cfr. Ginevra, ABIT, D 618/900/2.

Bit²¹⁷, la distanza di posizioni sul nodo dell'inserimento anche delle prestazioni non contributive nel regime multilaterale di conservazione dei diritti rese necessario costituire una Sottocommissione, presieduta dal delegato del governo britannico e composta dai rappresentanti degli esecutivi di Francia, Ungheria, Polonia e Italia. Il compromesso raggiunto prevedeva che nel regime internazionale di conservazione dei diritti in corso di acquisizione e già acquisiti sarebbero entrate anche le prestazioni non contributive: i paesi che avessero ratificato la convenzione si sarebbero impegnati a versarle ai cittadini degli Stati membri dell'Oil pur mantenendo la possibilità, nei primi cinque anni di applicazione del regime internazionale, di riservarle alle persone che potessero vantare la protezione di un trattato bilaterale²¹⁸.

Conformemente a quanto indicato dagli esperti e dai governi, il regime internazionale di conservazione dei diritti pensionistici dei lavoratori migranti, così come sanzionato dal testo che i due relatori - uno in rappresentanza dei paesi di emigrazione, il polacco Stanislaw Fischlowitz²¹⁹ e l'altro in rappresentanza dei paesi di immigrazione, il francese Paul Henry - presentarono all'assemblea plenaria, fu basato sul sistema della somma dei periodi di versamento: beneficiari sarebbero stati tanto i cittadini di uno Stato che avesse depositato l'atto di ratifica della convenzione quanto gli assicurati e i loro aventi diritto residenti in uno Stato aderente al regime (a prescindere dalla loro nazionalità).

Approvata dalla Conferenza internazionale del lavoro nel 1935, la Convenzione n.48 costituì il coronamento del dibattito transnazionale sui diritti sociali dei lavoratori migranti negli anni Trenta²²⁰, rappresentando inoltre l'apice di un processo di affinamento degli strumenti per garantire, a livello globale, la rimozione degli ostacoli di natura nazionalistica, territoriale e temporale che impedivano ai lavoratori migranti e alle loro famiglie di fruire pienamente delle tutele introdotte dalle legislazioni sociali. L'eguaglianza di trattamento, l'esportabilità delle prestazioni e la somma dei periodi di ver-

²¹⁷Conférence internationale du travail, Dix-neuvième Session Genève 1935, *Rapport I - Conservation, au profit des travailleurs qui transfèrent leur résidence d'un pays à un autre, des droits en cours d'acquisition et des droits acquis dans l'assurance invalidité-vieillesse-décès*, Genève, Bureau international du travail, 1935, pp.233-249.

²¹⁸Ginevra, ABIT, D 619/1000/1, dattiloscritto dal titolo «Committee on the maintenance of pension rights - 9th Sitting - 13 June 1935, 3.30 p.m.»

²¹⁹Il consigliere presso il Ministero delle politiche sociali polacco fu uno dei maggiori protagonisti del dibattito nelle due sessioni della Conferenza internazionale del lavoro nelle quali il tema della conservazione dei diritti pensionistici fu in discussione. Sul suo ruolo cfr. anche A.Jarosz-Nojszewska, *Pension Rights*, p.60.

²²⁰Sul tema cfr. G. Francisci, *Guaranteeing the Social Rights of Migrant Workers: A Transnational History (1901-1939)* in B. Althammer (a cura di), *Citizenship, Migration and Social Rights*, cit., pp.215-235.

samento divennero, in questo frangente, chiari standard internazionali per le normative nazionali in materia di tutele sociali. Tuttavia, le convenzioni sull'assicurazione invalidità, vecchiaia, superstiti, sulla disoccupazione e sulla conservazione dei diritti pensionistici non ebbero immediate ricadute pratiche, visto che ottennero poche ratifiche: per i lavoratori migranti in genere, e quelli italiani in particolare, dunque, sviluppi normativi favorevoli all'interno dei paesi e trattati bilaterali rappresentavano ancora le due soluzioni più efficaci ai loro problemi.

La tutela degli italiani: fascismo e antifascismo a confronto

Oltre che a livello multilaterale i delegati del governo fascista continuarono a operare anche sul piano bilaterale. Per quanto concerneva i connazionali in Francia le sedute della Commissione che, ai sensi dell'art.5 del Trattato di lavoro franco-italiano del 1919, doveva riunirsi periodicamente continuarono a essere un luogo dove avanzare rivendicazioni. Fra 1935 e 1937, ad esempio, in questa sede fu affrontato il nodo rappresentato dalla stretta protezionistica della normativa francese²²¹: l'esecutivo fascista chiese e ottenne la disponibilità della controparte francese ad assumere un atteggiamento benevolo, ad esempio nella valutazione delle richieste di rinnovo o di prima emissione delle carte di identità, nei confronti dei cittadini italiani, specialmente quelli residenti in Francia già da qualche anno. Nel quadro di un più generale riorientamento delle relazioni diplomatiche con lo Stato italiano, l'esecutivo guidato in quel frangente da Pierre Laval recepì i timori fascisti per la snazionalizzazione, prevedendo con una circolare del settembre 1935 che nei cosiddetti «atti antifrancesi», ossia quelle azioni che dovevano essere valutate negativamente ai fini dell'autorizzazione alla residenza sul suolo transalpino, non sarebbero stati compresi, a differenza di quanto previsto da una precedente circolare del febbraio 1935, i rimpatri effettuati per far partorire le donne in Italia ed evitare che i bambini potessero divenire cittadini francesi ai sensi della legge sulla cittadinanza del 1927, particolarmente liberale²²².

²²¹Roma, Asdmae, Ufficio Trattati 1871-1963, pacco 227, posizione T35 Francia, f. «Trattato di lavoro fra Italia e Francia Roma, 30 settembre 1919 - Protocollo 20-22 febbraio 1935», sf. «Protocollo della sessione tenutasi a Parigi il 20-22 febbraio 1935 della Commissione italo-francese, prevista dall'art.5 del Trattato di lavoro del 30 settembre 1919»; *Ivi*, f. «Protocollo della Commissione consultiva prevista dall'art.5 del Trattato di lavoro italo-francese del 30 settembre 1919 - Roma, 11 giugno 1937».

²²²Cfr. M. Dewhurst Lewis, *The Boundaries, cit.*, p.129.

Per quanto riguardava il tema delle tutele sociali, l'unico punto oggetto di discussione, fu, nel 1937, il regime differenziale ai danni degli italiani disoccupati nel Dipartimento della Senna che, dal gennaio 1935, si erano visti negare il diritto all'integrazione di 2 franchi all'assegno, in base al fatto che potevano teoricamente far leva sull'assistenza agli indigenti erogata dall'Ambasciata italiana e dalla sezione locale del Pnf.

Tuttavia, la questione non era avvertita come particolarmente importante negli ambienti fascisti. In un rapporto anonimo dell'Ambasciata italiana a Parigi, dove era sostenuta l'inserzione del punto fra le rivendicazioni da sottoporre alla controparte francese, all'«assicurare ai connazionali disoccupati della Senna un supplemento di due franchi al giorno di sussidio» fu negato il carattere di «interesse nazionale o di collettività sul quale valga la pena di prendere un atteggiamento intransigente»: il tema fu infatti derubricato a mero strumento «per dare alla Delegazione italiana la possibilità di abbandonare nel corso dei lavori qualcuna delle sue esigenze a tutto profitto delle questioni vitali (atti di stato civile e permessi di lavoro) che maggiormente interessano»²²³. Nell'ottica fascista i negoziati bilaterali con le autorità francesi dovevano servire primariamente a rimuovere quegli ostacoli che potevano spingere l'ingente numero di italiani recatisi al di là delle Alpi a naturalizzarsi, insieme ai propri congiunti: l'eliminazione di un regime differenziale, che poteva spingere i connazionali a rinsaldare maggiormente i legami con la madrepatria, ricorrendo a strutture italiane per avere assistenza, non era quindi una priorità.

Alla questione ascrissero invece grande importanza gli ambienti dell'Unione Popolare Italiana²²⁴ - come visibile su quello che fu il suo giornale, *La*

²²³Roma, Asdmae, Rappresentanza, b.260, f.1 «Politica sociale francese (con documenti di anni precedenti)», sf. «Attività Commissione consultiva italo-francese 1937», copia dattiloscritta non firmata del Rapporto n.4784 al MAE-D.I.E. datato Parigi, 18 maggio 1937, p.5.

²²⁴L'Unione Popolare Italiana (UPI) nacque nel marzo 1937 con l'ambizione di realizzare una più stretta unione fra gli esuli politici e la grande massa dei lavoratori migranti italiani presenti in Francia. Alla sua guida sovrintese Romano Cocchi, sindacalista già vicino alle posizioni di Guido Miglioli e fondatore del Partito cristiano del lavoro che, recatosi esule in Francia in seguito alle condanne subite dalla giustizia fascista, si avvicinò alle istanze comuniste. Promossa e di fatto animata dal Partito Comunista d'Italia, l'UPI - mediante iniziative e presenza sul territorio grazie alle sue sezioni locali - ambiva a costruire un rapporto diretto con le masse popolari, al fine di realizzare l'unione della comunità italiana, al di là delle differenze politiche ma in chiara contrapposizione al regime fascista. Sull'UPI cfr. L. Rapone, *L'Unione Popolare Italiana in L'Italia in esilio - l'emigrazione italiana in Francia tra le due guerre*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1984; É. Vial, *L'Union populaire italienne 1937-1940 : une organisation de masse du parti communiste italien en exil*, Rome, École française de Rome, 2007. Per una ricostruzione puntuale dell'attività delle sezioni dell'UPI in due

*voce degli italiani*²²⁵ - che avrebbero continuato a occuparsi della questione, perorando l'eliminazione della disparità di trattamento²²⁶ e rilanciando le rivendicazioni in tal senso dell'unione dei comitati di disoccupati della regione parigina: «i disoccupati immigrati della Senna aspettano sempre l'uguaglianza coi loro compagni francesi. Essi hanno al pari di questi contribuito a ricostruire la Francia. Anche essi hanno una famiglia da nutrire»²²⁷. La prospettiva indicata da *La voce degli italiani* era quella della condivisione della lotta con i lavoratori francesi: «solidali coi disoccupati francesi i disoccupati emigrati otterranno il riconoscimento dei loro diritti»²²⁸.

Non solo per quanto concerneva il sostegno al reddito in caso di disoccupazione, d'altronde, la linea politica portata avanti da *La voce degli italiani* vedeva nell'integrazione nella società francese il modo migliore per ottenere la piena eguaglianza e la possibilità di fruire pienamente delle tutele sociali. In questo quadro si collocava tanto la campagna per la sindacalizzazione, condivisa con *L'operaio italiano*, quanto quella in favore dello Statuto Giuridico, un progetto elaborato in ambienti comunisti volto a garantire agli stranieri presenti in Francia una posizione più stabile: maggiore durata della validità delle carte di identità, protezione dal rischio di espulsioni per attività politica e sindacale, assimilazione piena dal punto di vista delle assicurazioni sociali e delle tutele contro disoccupazione e infortuni, senza bisogno di un trattato

regioni francesi cfr. P. Pinna, *Migranti italiani tra fascismo e antifascismo - La scoperta della politica in due regioni francesi*, Bologna, Clueb, 2012, pp.126-176.

²²⁵Il quotidiano *La voce degli italiani* iniziò le pubblicazioni l'11 luglio 1937. I due principali animatori del giornale furono il sindacalista Giuseppe Di Vittorio e il presidente della Lega italiana diritti dell'uomo Luigi Campolonghi. Caratterizzato da un'ampia diffusione (20.000 copie giornaliere distribuite, 4000 abbonati, cfr. *France des Étrangers, France des Libertés: Presse et Mémoire*, Paris, Mémoire génériques éditions - Les éditions ouvrières, 1990, p. 85), il quotidiano avrebbe cessato le pubblicazioni nel 1939, quando in seguito al patto Molotov-Ribbentrop le organizzazioni comuniste furono vietate in Francia. Sul giornale cfr. C. Maltone, *Scrivere contro. I giornali antifascisti italiani in Francia dal 1922 al 1943* in *Line@editoriale* [En ligne], n. 005 - 2013, Varia, mis à jour le: 24/03/2017, URL : <https://revues.univ-tlse2.fr:443/pum/lineaeditoriale/index.php?id=675>; *Giuseppe Di Vittorio - Un giornale del popolo al servizio del popolo - Tutti gli articoli pubblicati in Francia su La voce degli italiani (1937-1939)*, a cura e con una nota di Giuseppe Bernardo Milano, Roma, Ediesse, 2017; A. Ricciardi, *L'antifascismo italiano a Parigi: la difficile ricerca dell'unità. Dal trauma dell'Etiopia alla nascita della «Voce degli italiani», 1936-1937* in *Studi Storici*, LXII, 2021, n.3, pp. 697-720.

²²⁶Tal, *La questione degli emigrati disoccupati della Senna* in *La voce degli italiani - la voix des italiens*, I, n.13, 24 luglio 1937, p.4.

²²⁷*L'Unione dei Comitati dei disoccupati della regione parigina, Ciò che domandano i disoccupati* in *La voce degli italiani - la voix des italiens*, I, n.15, 27 luglio 1937, p.4.

²²⁸D'Agostino, *Dopo la manifestazione dei disoccupati del 29 gennaio* in *La voce degli italiani - La voix des italiens*, II, n.34, 9 febbraio 1938, p.2.

bilaterale, erano solo alcune delle rivendicazioni avanzate²²⁹.

Rilanciato con forza dai principali esponenti dell'UPI²³⁰, lo Statuto Giuridico fu al centro di uno scambio diretto fra *La Nuova Italia*, il principale organo di stampa fascista in Francia e *La voce degli italiani*. Secondo il periodico allineato al regime l'approvazione di un documento ufficiale contenente una serie di garanzie per gli stranieri non avrebbe significato molto per gli italiani, che già erano coperti dal Trattato di lavoro del 1919 e dai successivi accordi applicativi:

Per quanto riguarda dunque la situazione dei connazionali, in regola con le disposizioni della legge italiana e di quella francese, possiamo affermare che lo statuto giuridico è costituito dal testo del Trattato di lavoro franco-italiano del 1919 e dai protocolli successivi. Ogni nuova disciplina o regolamentazione non può quindi riguardarli e tanto meno preoccuparli²³¹.

La risposta de *La voce degli italiani* difese invece la portata dell'eventuale approvazione dello Statuto, che avrebbe rafforzato e ampliato il regime di protezione previsto dal trattato bilaterale. Pur non svilendo lo strumento degli accordi fra Stati, infatti, gli sviluppi della legislazione in senso favorevole agli stranieri erano visti come la via maestra per eliminare le differenziazioni basate sulla cittadinanza:

Gli emigrati italiani [...] sanno che non solo il Trattato di lavoro franco-italiano non può sostituire lo Statuto giuridico ma che, senza di questo, è destinato a rimanere lettera morta. [...] Il protocollo italo-francese del giugno 1937, come del resto il trattato del 1919, non hanno niente a che vedere con lo Statuto giuridico quale lo vogliono le organizzazioni del Fronte Popolare francese e quale lo sperano gli

²²⁹Sul dibattito pubblico in materia di immigrazione negli anni in cui lo Statuto divenne una delle possibili opzioni politiche sul tavolo cfr. R. Harouni, *Le débat autour du statut des étrangers dans les années 1930* in *Le Mouvement Social*, n.188, 1999/3, «Immigration et Logiques Nationales. Europe, XIXe-XXe siècles», pp. 61-75.

²³⁰Adami [Romano Cocchi], *Verso la conclusione della campagna per lo Statuto Giuridico degli emigrati* in *La voce degli italiani - la voix des italiens*, I, n..3, 13 luglio 1937, p.2; L. Campolonghi, *Per lo Statuto Giuridico* in *La voce degli italiani - la voix des italiens*, I, n.4, 14 luglio 1937, p.1; F. Tagliaferri, *Concedere lo Statuto Giuridico è un atto di giustizia* in *La voce degli italiani - la voix des italiens*, I, n.29, 12 agosto 1937, p.2; R. Cocchi, *Per lo Statuto Giuridico - Un Congresso che segnerà una data nella storia dell'emigrazione in Francia* in *La voce degli italiani - La voix des italiens*, II, n.3, 4 gennaio 1938, pp.1-2; G.Di Vittorio, *I risultati del Congresso per lo Statuto Giuridico* in *La voce degli italiani - La voix des italiens*, II, n.15, 18 gennaio 1938, pp.1-2.

²³¹*Lo Statuto degli stranieri e l'emigrazione italiana* in *La Nuova Italia*, XIV, n.726, 14 ottobre 1937, p.2.

italiani emigrati. I lavoratori emigrati sanno che solo le leggi votate per volontà del popolo di Francia garantiranno le loro condizioni di vita umana e li libereranno dalle gravi preoccupazioni del domani²³².

Il confronto a distanza sulla carta stampata chiariva le due prospettive in campo. Quella fascista vedeva negli accordi bilaterali lo strumento principe per garantire agli italiani all'estero le tutele sociali, perché potenzialmente utile ad accreditare il regime come difensore degli interessi dei connazionali e a mantenere saldo il legame fra cittadini espatriati e madrepatria, legando la protezione al possesso della cittadinanza. Nel 1938 *La Nuova Italia*, dedicò grande spazio alla riproduzione delle disposizioni del Trattato di lavoro franco-italiano del 1919, seguita in calce da una critica alla mancata ratifica della Convenzione sulle assicurazioni sociali del 1932, che rendeva l'accordo sottoscritto in epoca liberale ancora il testo di riferimento su cui potevano contare i lavoratori italiani per godere di vari benefici assistenziali e previdenziali previsti dalla legislazione francese:

La Convenzione sulle Assicurazioni Sociali, che ha un'importanza eccezionale per i lavoratori italiani in Francia, non è purtroppo ratificata da parte francese. La Camera dei Deputati ha preso qualche anno di tempo per dare la sua approvazione e finalmente l'ha accordata; il Senato non ha ancora detto la sua parola. Si noti che il Parlamento italiano ha fatto da lungo tempo il suo dovere. Ed è veramente doloroso constatare che per intralci inerenti alla procedura parlamentare, oltre quattrocentomila lavoratori italiani debbano continuare per anni ed anni a sostenere gli oneri dell'assicurazione sociale *al pari dei cittadini francesi senza ricevere in cambio gli stessi benefici*. Vi sono invalidi che dopo aver lavorato in Francia decine di anni e dopo aver versato per sette anni i contributi alle assicurazioni sociali, vedono rifiutare le prestazioni di invalidità soltanto perché costretti a rimpatriare. Questa materia è regolata dalla Convenzione, come sono regolati i cumuli dei versamenti fatti in Italia e in Francia. Auguriamoci che il Parlamento francese, dopo sei anni di riflessione, trovi il tempo di risolvere questo problema di capitale importanza per i lavoratori italiani²³³.

Nei numeri successivi de *La Nuova Italia* l'opera divulgatrice fu continuata con una serie di articoli esplicativi sulle varie branche del sistema di

²³²G. Gaddi, *Convenzioni sulla mano d'opera straniera in Francia e Statuto Giuridico in La voce degli italiani - la voix des italiens*, I, n.86, 17 ottobre 1937, p.2.

²³³*Guida del Lavoratore Italiano in Francia - 1. La collettività italiana - 2- I diritti e i doveri del lavoratore italiano in Francia - 3. Il lavoratore italiano nella legislazione sociale francese - La tutela degli italiani in Francia negli accordi internazionali in vigore in La Nuova Italia*, XVI, n.747, 10 marzo 1938, p.2. Il corsivo è presente nel testo.

protezione sociale francese²³⁴, indicativi dell'ancora scarsa conoscenza, presso la comunità italiana in Francia, della legislazione sociale locale e dei diritti che, in quanto lavoratori o in quanto cittadini italiani, potevano essere rivendicati (un dato che emergeva anche dalle lettere a cui veniva data risposta tanto nella sezione «Quesiti dei lettori» de *La Nuova Italia* quanto in quella «Consulente dell'Emigrante» de *L'operaio italiano*). Con l'avvio, nel gennaio 1939, dell'attività della Commissione Ciano per i rimpatri, tuttavia, la pubblicistica fascista si sarebbe concentrata per lo più sul ritorno dei connazionali in patria che sull'accesso alle tutele sociali all'estero.

Opposta rispetto alla prospettiva fascista si collocava quella antifascista, che non negava l'utilità dei trattati bilaterali, di cui anzi era raccomandata la sottoscrizione, ma prefigurava una titolarità dei diritti sociali basata unicamente sulla partecipazione del lavoratore migrante alla vita economico-sociale del paese e non sulla cittadinanza. Più che gli impegni sottoscritti fra i governi era lo sviluppo normativo in tal senso, realizzato sulla spinta dei lavoratori uniti al di là delle differenti appartenenze nazionali, ad apparire come la strada migliore per ottenere risultati duraturi. La fine dell'esperienza del Fonte popolare, la mancata adozione dello Statuto giuridico, la svolta restrittiva impressa dal III governo Daladier (1938-1939) e lo scoppio della guerra costituirono notevoli ostacoli per l'effettiva realizzazione della prospettiva adombrata dalle forze antifasciste, raccolte attorno ai periodici *L'operaio italiano* e, soprattutto, *La voce degli italiani*.

Oltre che in Francia, nella seconda metà degli anni Trenta anche in Belgio ripresero vigore le rivendicazioni per un migliore trattamento dei lavoratori migranti italiani, in modo particolare per quanto riguardava l'assicurazione contro la vecchiaia e la tutela in caso di disoccupazione. Già oggetto, come visto, di attenzione negli anni precedenti, le discriminazioni cui erano sottoposti i sempre più numerosi italiani che si recavano in Belgio costituirono uno degli aspetti delle campagne delle forze antifasciste, in ottica di aperta contrapposizione con il regime fascista.

Tanto la legislazione in materia di sostegno al reddito in caso di disoccupazione quanto la normativa in materia di assicurazione contro la vecchiaia-

²³⁴ *Guida del Lavoratore Italiano in Francia - 3- Il Lavoratore italiano nella legislazione sociale francese - Infortuni sul lavoro* in *La Nuova Italia*, XVI, n.751, 7 aprile 1938, p.2; *Guida del Lavoratore Italiano in Francia - 3- Il Lavoratore italiano nella legislazione sociale francese - Assicurazioni Sociali* in *ivi*, XVI, n.752, 14 aprile 1938, p.2; *Guida del Lavoratore Italiano in Francia - 3- Il Lavoratore italiano nella legislazione sociale francese - Assicurazioni Sociali* in *ivi*, XVI, n.753, 21 aprile 1938, p.2; *Guida del Lavoratore Italiano in Francia - 3- Il Lavoratore italiano nella legislazione sociale francese - Assistenza* in *ivi*, XVI, n.754, 28 aprile 1938, p.2 (comprendeva la spiegazione delle norme in materia di assistenza in caso di disoccupazione e di assegni familiari).

ia contenevano disposizioni che creavano un regime di doppio trattamento, dividendo i cittadini e i migranti coperti da una convenzione bilaterale di reciprocità dagli stranieri che non potevano invocare la protezione di alcun trattato. La mancata stipula di un tale accordo internazionale a vantaggio dei lavoratori italiani costituì una delle linee di attacco delle forze antifasciste al regime, come mostra ad esempio un articolo apparso sulle colonne de *L'operaio italiano* nel maggio 1937, nel quale, sottolineando l'esistenza di una disponibilità di massima del governo belga alle trattative, l'intera responsabilità fu addossata unicamente all'esecutivo italiano:

L'Italia fascista e imperiale, non si è preoccupata né di stipulare una convenzione che assicuri il sussidio ai disoccupati che risiedono nel Belgio, né di assicurare agli immigrati il beneficio della legislazione sociale inerente l'invalidità e la vecchiaia, alla quale anche gli operai italiani versano quote che sono il frutto del loro duro lavoro. [...] Il Ministro degli Affari Esteri del Belgio, da noi fatto interpellare, in data 11 dicembre ha risposto nei seguenti termini: «Ho l'onore di portare a vostra conoscenza che non esiste nessuna convenzione fra Belgio e Italia, a proposito delle pensioni invalidità e vecchiaia. I due governi sono peraltro d'accordo per iniziare, al più presto possibile, dei negoziati per la conclusione di una convenzione.». Speriamo sia la volta buona. Ma dobbiamo rilevare che se non esistono convenzioni, la responsabilità è tutta del governo mussoliniano²³⁵.

Nonostante l'inazione del governo fascista - più interessato, secondo l'articolista de *L'operaio italiano*, a reprimere gli italiani espatriati che si impegnavano nelle lotte sindacali e si tenevano lontani dalle istituzioni fasciste - per chi emigrava c'era un'altra prospettiva per veder riconosciuti diritti in materia di lavoro e protezione sociale, ossia l'adesione al sindacato belga:

Al governo fascista, al potere da 15 anni, incombeva il dovere elementare di chiedere la reciprocità - e l'avrebbe sicuramente ottenuta - ai governi degli Stati che ospitano emigrati italiani. Esso invece ha continuato e continua a spendere dei milioni per mantenere nel Belgio e altrove, delle spie e degli agenti provocatori, incaricati di far espellere quegli emigrati che osano reclamare i loro diritti, e di far perseguire coloro che hanno abbandonato il proprio paese e gli affetti più cari piuttosto che rimanere schiavi del fascismo. Ma gli operai emigrati non devono lasciarsi scoraggiare. Essi devono reclamare non soltanto

²³⁵Relli, *Le assicurazioni sociali in Belgio - Come il regime "imperiale" mussoliniano non tutela gli interessi degli emigrati in L'operaio italiano - quindicinale sindacale degli operai italiani emigrati*. Edito a cura della Confederazione Generale del Lavoro Francese, XII, n.28, 15 marzo 1937, p.8.

la convenzione di reciprocità, ma anche la retroattività in relazione delle quote pagate, o il rimborso di queste quote. E se vogliono che i loro diritti siano rispettati, e le loro rivendicazioni accolte, devono entrare nei sindacati di classe aderenti alla Commissione Sindacale Belga²³⁶.

Gli stessi sindacalisti belgi usarono l'argomentazione della mancata volontà del governo fascista di tutelare efficacemente i connazionali all'estero per spingere gli italiani ad iscriversi al sindacato, come mostra ad esempio l'intervista rilasciata a *La voce degli italiani* dal segretario della Commissione sindacale belga nel Limburgo:

Questo è un punto essenziale, che scopre il governo fascista italiano come nemico dei lavoratori. Gli italiani non godono di nessuno dei vantaggi degli operai belgi, proprio per colpa del loro governo. Prendiamo il problema della disoccupazione per esempio. Per aver diritto al sussidio bisogna che l'operaio appartenga ad un paese che abbia un trattato di reciprocità con il Belgio. [...] Il governo italiano si è sempre rifiutato di firmarlo. [...] Io dico sempre agl'italiani: ai fascisti che vengono a farvi dei bei discorsi dovete dire che farebbero meglio a far votare dal governo un trattato di reciprocità. Ma è chiaro che il governo fascista non ha nessun interesse a far ciò. I fondi di disoccupazione sono amministrati in Belgio dai sindacati. Se gli operai ricevessero un sussidio si troverebbero in contatto con noi. E i fascisti preferiscono farli morir di fame piuttosto che si avvicinano [sic] ai sindacati. Lo stesso avviene per le assicurazioni sociali, per la pensione ai vecchi, e così via. Bisogna che gli italiani si iscrivano al sindacato - conclude il nostro interlocutore. Solo da noi troveranno una vera protezione²³⁷.

La Commissione sindacale belga, di fatto emanazione diretta del Parti Ouvrier Belge, prestò grande attenzione alla condizione precaria dei lavoratori stranieri in Belgio, che, se erano residenti da meno di dieci anni, dovevano ottenere il beneplacito del Ministero del lavoro per il rinnovo della carta e, in virtù dei decreti legge 31 marzo e 1 aprile 1936, furono legati ancor di più al datore di lavoro e alla località dove prestavano la loro opera, dal momento che la loro carta di identità, che doveva essere richiesta dal datore di lavoro, aveva validità solo per quel determinato impiego in quel preciso luogo. «È facile comprendere che l'operaio straniero è così sottoposto, di fatto, a una specie di schiavitù morale e materiale», scriveva l'articolaista de *La voce degli italiani* dando risalto alle proposte della Commissione sindacale belga volte

²³⁶ *Ibidem*.

²³⁷ *Con i minatori del Limburgo - Intervista con Carlo Suyvoeté, segretario del Sindacato in La voce degli italiani - la voix des italiens*, I, n.23, 5 agosto 1937, p.4.

a scardinare questo sistema: esse puntavano da un lato a consentire all'operaio straniero di richiedere direttamente la carta di identità e, una volta ottenutala, di cambiare lavoro e dall'altro lato, a ottenere il coinvolgimento del sindacato nella valutazione sul rilascio della carta di identità²³⁸. Nei lavori del sindacato belga sulla condizione dei lavoratori stranieri un ruolo importante fu svolto da Jef Rens, figura destinata a un'importante carriera a livello nazionale e internazionale²³⁹, che, sulla stampa antifascista italiana comparve come il principale alfiere delle rivendicazioni a tutela dei lavoratori migranti in Belgio²⁴⁰.

Come in Francia, anche in Belgio per le forze dell'antifascismo la strada della sindacalizzazione e dell'integrazione nella società locale era la via maestra per migliorare le condizioni di vita dell'emigrazione italiana, pur non negando l'importanza dei trattati bilaterali, purché sottoscritti unicamente per eliminare gli ostacoli alla fruizione delle tutele sociali e non anche per perpetuare la logica della cittadinanza. Sul modello di quanto avveniva in Francia, anche in Belgio fu adombrata la prospettiva di uno Statuto giuridico e nacque un'Unione Popolare. Proprio nella riunione istitutiva di una sezione del raggruppamento a Gilly (località nell'area di Charleroi, in Vallonia) fu approvato un ordine del giorno che, oltre ad attaccare il governo fascista per la mancata negoziazione di un accordo bilaterale con l'omologo belga, elencando i presunti motivi alla base della scelta, indicava chiaramente come la prospettiva fosse quella della condivisione della lotta con il popolo belga, al di là della differente cittadinanza:

²³⁸Relli, *Il problema della mano d'opera straniera nel Belgio - Gli emigrati in balia dell'arbitrio padronale* in *La voce degli italiani - la voix des italiens*, I, n.26, 8 agosto 1937, p.2

²³⁹Joseph-Laurent, detto Jef, Rens (1905-1985), laureato in scienze economiche e in scienze sociali, dopo essere stato membro del segretariato della Commissione sindacale belga nel 1938 divenne segretario generale aggiunto della Confédération Générale du Travail de Belgique, l'organismo che prese il posto della Commissione. Capo di gabinetto nei governi Janson e Spaak (1937-1939), durante la guerra riparò in Francia per poi raggiungere il governo belga in esilio a Londra nel 1941. Successivamente avrebbe svolto il ruolo di delegato dei lavoratori belgi alle sessioni del 1941 e del 1944 della Conferenza internazionale del lavoro, ottenendo anche una carica dirigenziale di secondo livello nell'Oil. Dal 1951 al 1965 avrebbe svolto la funzione di direttore generale aggiunto del Bit (durante il mandato da direttore generale di David Morse), per poi tornare negli ultimi anni di vita a rivestire incarichi in patria. Per un profilo biografico più dettagliato cfr. <https://maitron.fr/spip.php?article184011>, notice RENS Joseph-Laurent, dit Jef. par Jean Puissant, version mise en ligne le 24 août 2016, dernière modification le 16 décembre 2021.

²⁴⁰J. Rens, *Il problema degli operai stranieri e quello dei rifugiati politici nel Belgio* in *La voce degli italiani - la voix des italiens*, I, n.55, 11 settembre 1937, p.4; *Gli stranieri e il sindacato* in *L'operaio italiano- quindicinale sindacale degli operai italiani emigrati. Edito a cura della Confederazione Generale del Lavoro Francese*, XII, n.41, 30 ottobre 1937, p.8.

Il relatore nella sua esposizione dimostrò come il governo italiano non voglia concordare dei rapporti di reciprocità con il governo belga circa i sussidi di disoccupazione e di vecchiaia: 1) perché non intende spendere niente per dar ai suoi cittadini il minimo di che vivere; 2) perché vuole che gli italiani, che rimangono disoccupati e senza nessun diritto a sussidio, vadano dai consoli a chiedere degli aiuti [...] in modo che possa esercitare un controllo e mantenerli separati dagli operai belgi; 3) perché non vuole che gli operai italiani fraternizzino sia sul lavoro che nelle organizzazioni con gli altri operai; 4) perché vuole che, per non morire di fame, gli operai italiani accettino di lavorare a condizioni inferiori degli operai belgi e che servano così come massa di manovra per spezzare la resistenza degli organismi sindacali, creando così un antagonismo tra mano d'opera straniera e indigena. Ma gli operai italiani non vogliono essere dei crumiri e non vogliono accettare la politica di fame, dei gerarchi. Per questo i nostri amici di Gilly giudicarono opportuno di formare l'organizzazione dell'U.P.I. locale [...] «Noi vogliamo difendere i nostri interessi e avere dei diritti come tutti gli altri, i diritti di un popolo civile». Vogliamo difendere il Pane, la Libertà uniti al popolo belga, nel quadro delle leggi di questo paese». Queste le parole con cui si chiude l'ordine del giorno votato dai presenti²⁴¹.

Nel 1938, tuttavia, anche il regime fascista formalizzò la sua azione nel campo della tutela dei connazionali attivi in Belgio. Il 29 settembre di quell'anno, infatti, il ministro degli Affari Esteri Paul-Henri Spaak, l'ambasciatore a Bruxelles Gabriele Preziosi e il direttore generale degli Affari commerciali al Ministero degli affari esteri Amedeo Giannini firmarono la Convenzione sulle assicurazioni sociali. L'accordo era formalmente articolato in due sezioni. La prima concerneva le «*assurances sociales proprement dit*», ossia le uniche forme di protezione sociale che avevano assunto una forma assicurativa in entrambi i paesi: le tutele contro l'invalidità e la vecchiaia per salariati e impiegati. La seconda, limitata ad un solo articolo, era invece relativa ad «*allocations et secours aux chômeurs*».

Per quanto riguardava la prima sezione, l'assimilazione fra cittadini belgi e italiani disposta all'articolo 1 trovava traduzione pratica nel dettato dell'articolo 4, secondo il quale tanto gli assicurati quanto i superstiti avrebbero beneficiato «*tant qu'ils résident dans l'un des deux pays contractants*» delle pensioni, compresi i supplementi (l'unica eccezione era prevista per quelli la cui concessione era subordinata, anche per i cittadini, a requisiti di residen-

²⁴¹ *Cronache del Belgio - Non basta desiderare il miglioramento delle nostre condizioni ma bisogna volerlo!* in *La voce degli italiani - la voix des italiens*, I, n.90, 22 ottobre 1937, p.4.

za e indigenza). L'articolo 8 prevedeva espressamente la totalizzazione dei periodi di versamento, che in base a quanto previsto in un altro passaggio del trattato potevano essere anche quelli effettuati in paesi terzi, firmatari di accordi diplomatici sul punto con le autorità italiane e belghe. Un'attenzione specifica era rivolta alle pensioni per i superstiti dei minatori: dal momento che in Italia, a differenza che in Belgio, non esisteva uno schema assicurativo *ad hoc* che comprendesse clausole sul punto, l'accordo 16 esclude la totalizzazione dei periodi di servizio nelle miniere, lasciando così ai singoli paesi la determinazione delle prestazioni da accordare agli orfani e alle vedove.

Dal punto di vista procedurale, infine, oltre alla previsione della conclusione di ulteriori intese e della fornitura di mutua assistenza fra le autorità amministrative e le istituzioni assicurative, un punto importante era rappresentato dall'art.18 che vietava di rigettare le istanze degli assicurati e degli aventi diritto per il solo fatto di essere redatte nella lingua o nelle lingue (nel caso belga) ufficiali dell'altro Stato. Le istituzioni assicurative e le autorità giudiziarie belghe avrebbero dovuto quindi accettare qualsiasi documento scritto da persone di nazionalità italiana nella loro lingua madre e, reciprocamente, anche quelle italiane avrebbero dovuto seguire questa regola.

Per quanto riguardava la sezione sulle tutele in caso di disoccupazione, si garantiva ai cittadini dei due paesi la possibilità, all'insegna della piena eguaglianza di trattamento, di beneficiare delle sovvenzioni accordate alle casse di mutuo soccorso contro la disoccupazione, alle indennità assicurative, ai «secours publics de chômage et des institutions publiques d'assistance par le travail».

Tuttavia, la portata della Convenzione fu subito ridotta, visto che il giorno stesso della sottoscrizione, il 29 settembre 1938, il ministro degli Affari Esteri belga, Paul-Henri Spaak, indirizzò una nota all'ambasciatore italiano a Bruxelles con la quale comunicò che, inizialmente, sarebbero state applicabili solo le disposizioni non comportanti un onere immediato per le finanze dello Stato belga. Tale orientamento sarebbe stato confermato anche successivamente. Nel settembre 1939, alla domanda del Ministero degli affari esteri italiano sull'effettiva applicazione o meno ai cittadini italiani dell'accordo sottoscritto un anno prima, l'Ambasciata belga in Italia rispose in maniera affermativa solo su un punto. Agli italiani che avevano lavorato in Belgio era garantita la possibilità di beneficiare, ai fini della formazione della pensione, dei versamenti effettuati in loro favore presso gli istituti assicurativi («les Italiens ayant travaillé en Belgique sont actuellement admis au bénéfice des lois belges sur les assurances sociales au prorata des versements individuels et patronaux qui ont été effectués, en leur faveur, auprès des organismes

belge chargés de l'exécution de ces lois»²⁴²). Nessuna menzione invece era fatta di un altro punto cruciale dell'accordo, quale la fruizione di quelle prestazioni non contributive, ma finanziate dal Tesoro belga, volte a sostenere economicamente i disoccupati.

Nello stesso frangente in cui venne sottoscritta la Convenzione italo-belga, tra le principali destinazioni dei flussi migratori continentali italiani, oltre a Francia, Svizzera e Belgio, si era ormai aggiunto un altro paese: si trattava della Germania, che tornò a costituire, come già accaduto tra la fine dell'Ottocento e il primo quindicennio del Novecento, un importante sbocco per la mobilità internazionale di lavoro italiana. Oggetto di confronto già nei colloqui diplomatici fra le autorità dei due paesi nella primavera del 1937²⁴³, il reclutamento in Italia e il collocamento in Germania di flussi organizzati di manodopera fu al centro dei due accordi siglati il 28 luglio 1937, relativi all'«arruolamento di circa 500 lavoratori e lavoratrici che abbiano conoscenza della lingua tedesca per essere impiegati presso aziende agricole in Germania» e all'«arruolamento di lavoratori e lavoratrici agricole stagionali per essere impiegati presso aziende agricole in Germania»²⁴⁴. I due testi, che puntavano a fornire risposte alle carenze di braccia nelle campagne tedesche²⁴⁵ e alla crisi occupazionale in quelle italiane, furono solo i primi di una serie di accordi che, dal 1938, iniziarono a regolare anche il reclutamento e il collocamento di manodopera da impiegare nel settore industriale: alle trattative e alle convenzioni del 1938 fra la Confederazione fascista dei lavoratori industriali e il Fronte del lavoro tedesco (Deutsche Arbeitsfront) fecero seguito, dal 1939, i negoziati e i patti tra i governi²⁴⁶. Fra il gennaio 1938 e la primavera del

²⁴²Roma, Asdmae, Ufficio Trattati 1871-1963, pacco 232, posizione T.25 Belgio, f. «Trattato di stabilimento e di lavoro italo-belga Brusselle 29 settembre 1938», «Note verbale» dell'«Ambassade de Belgique» C4 N.7511 al «Ministère Royal des Affaires Étrangères» datata Roma, le 16 septembre 1939.

²⁴³Cfr. B. Mantelli, «Camerati del lavoro» - *I lavoratori italiani emigrati nel Terzo Reich nel periodo dell'Asse 1938-1943*, Scandicci, La Nuova Italia, 1992, pp.81-82.

²⁴⁴Accordo italo-germanico relativo all'arruolamento, al collocamento ed all'impiego di lavoratori agricoli italiani (Roma, 28 luglio 1937) e Accordo italo-germanico relativo al collocamento e all'impiego di lavoratori agricoli stagionali italiani (Roma, 28 luglio 1937). Cfr. A. Dazzi, *Accordi tra l'Italia e la Germania in materia di lavoro e assicurazioni sociali 1937-1942*, Roma, Tipografia riservata del Ministero degli Affari Esteri, 1942, pp.5-8.

²⁴⁵Cfr. T.W. Mason, *La politica sociale del Terzo Reich* (1977), Bari, De Donato, 1980, pp.184-194.

²⁴⁶Berlino, 6 agosto 1938 Trattative tra C.F.L.I. e D.A.F. (edilizia) su l'invio in Germania di 1500 lavoratori edili; Roma, 10 novembre 1938 - Trattative tra C.F.L.I. e D.A.F. (edilizia) su l'invio in Germania di 1500 lavoratori edili; Berlino, 17 marzo 1939 (da consider. riserv.) Trattative - tra governi - circa l'arruolamento il collocamento e l'impiego di lavoratori dell'industria; Roma, 10 giugno 1940 - Trattative - tra governi - per l'arruolamento il collocamento e l'occupazione di 20.000 lavoratori dell'industria; Roma, 1 febbraio

1943 nell'ambito di questo regime migratorio gestito dai governi e dalle organizzazioni dei lavoratori dei due paesi si sarebbero recati in Germania circa 500.000 italiani²⁴⁷.

La conclusione di questi accordi si inquadra nella politica nazista di implementazione del bilateralismo, in aperta contrapposizione con l'Oil²⁴⁸, volta a soddisfare le esigenze di manodopera del sistema produttivo. Da parte italiana, invece, la sottoscrizione degli accordi puntava a fornire uno sbocco per i numerosi disoccupati, inizialmente del nord-est poi di tutto il territorio nazionale²⁴⁹, e, nel corso della guerra, l'invio di manodopera in Germania avrebbe assunto anche un altro significato, ossia una carta da giocare per ottenere fornitura di materie prime dall'alleato, in una sorta di scambio uomini-merci²⁵⁰. Fin dal gennaio 1938, come è stato notato²⁵¹, i dirigenti sindacali fascisti e la stampa presentarono l'invio di manodopera previsto dagli accordi italo-tedeschi in netta antitesi rispetto all'emigrazione del passato, temendo il rischio di incrinare l'immagine che il regime aveva voluto dare di sé fino a quel momento. Il presunto carattere elemosiniero e

1941- Trattative - tra governi - per il reclutamento, il collocamento e l'occupazione di 54.000 lavoratori dell'industria; Roma, 10 febbraio 1941 - Trattative - tra governi - per il reclutamento, il collocamento e l'occupazione di 150.000 lavoratori dell'industria. Cfr. A. Dazzi, *Accordi, cit.*, pp.121-139;156-184.

²⁴⁷Oltre ai numerosi articoli su rivista e alla monografia già citata di Brunello Mantelli si vedano i vari lavori che hanno ricostruito la vicenda da prospettive locali, anche mediante l'uso di fonti orali: ad esempio, A. Gibelli, *Il reclutamento di manodopera nella provincia di Genova per il lavoro in Germania (1940-1945)* in *Il movimento di liberazione in Italia*, 1970, f.99/100, pp.115-133; J. Lehmann, *Lavoratori italiani in Germania 1938-39*, in *Ventesimo secolo*, I, 1991, n.1, pp.151-178; A. Scalpelli, *Vite vendute. L'emigrazione verso il Terzo Reich dal feudo di Farinacci 1938-1945*, Roma, Ediesse, 1995 (che, alle pp.61-92, contiene *Appendice - I dati dell'Archivio Inca - Fondo «Servizio Germania» Archivio Storico Cgil di Cremona*, a cura di T. Marosi, dove sono raccolti una serie di dati relativi ai lavoratori partiti dal territorio cremonese); C. Bermani, *Al lavoro nella Germania di Hitler. Racconti e memorie dell'emigrazione italiana 1937-1945*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998; M. Fincardi (a cura di), *Emigranti a passo romano. Operai dell'alto Veneto e Friuli nella Germania hitleriana*, Verona-Sommacampagna, Cierre, 2002; G. D'Amico, *Gli spostamenti di manodopera meridionale nel Terzo Reich attraverso gli esempi calabrese e siciliano* in *Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali*, n.92, 2018, «Migrazioni e Fascismo», pp.117-142.

²⁴⁸S. Kott, *Competing Internationalisms: The Third Reich and the International Labour Organization* in S. Kott e K.K. Patel (a cura di), *Nazism across Borders - The Social Policies of the Third Reich and their Global Appeal*, Oxford, Oxford University Press, 2018, p.36. La Germania non era più un paese membro dell'Organizzazione internazionale del lavoro già dal 1934.

²⁴⁹B. Mantelli, «*Camerati del lavoro*», *cit.*, p.451.

²⁵⁰Sul tema cfr. E. Collotti, *L'alleanza italo-tedesca 1941-43*, in *Storia della società italiana*, Vol. XXII, Milano, Teti, 1983, pp. 409-508.

²⁵¹Cfr. B. Mantelli, «*Camerati del lavoro*», *cit.*, p.450.

mortificante degli espatri del periodo liberale era sostituito, nell'autorappresentazione fascista, da un nuovo paradigma, fondato sulla collaborazione fra paesi e popoli amici, contraltare alle chiusure protezionistiche decretate dai governi democratici, e sulla tutela materiale e morale che trovava espressione nel sistema di garanzie disciplinate dagli accordi statali²⁵². Ben diverso, non sorprendentemente, fu il giudizio che la stampa antifascista diede degli accordi italo-tedeschi: umiliazione, servitù, trattamento da animali erano le parole che più ricorrevano negli articoli apparsi su giornali come *L'operaio italiano* e *La voce degli italiani*²⁵³.

Conformemente alla prassi bilaterale degli anni precedenti, le interlocuzioni italo-tedesche non regolarono solamente le questioni attinenti al reclutamento e al collocamento dei lavoratori, ma anche quelle relative alle tutele sociali cui essi potevano avere diritto. Inizialmente il testo di riferimento fu la Convenzione italo-tedesca sulle assicurazioni operaie del 1912. Tuttavia quell'accordo ammetteva al regime di tutela solo i lavoratori agricoli addetti alle macchine - cioè l'unica categoria di manodopera attiva nelle campagne sottoposta in Italia al 1912 all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni. Interpretando in maniera estensiva il dettato della Convenzione, e prendendo atto della modifica del 1917 della legislazione italiana, che aveva introdotto l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni in agricoltura, le autorità tedesche ampliarono la portata dell'accordo siglato quasi trent'anni prima. Infatti, come chiarito da una lettera dell'Ambasciata tedesca in Italia, «anche nel caso che il danneggiato o i sopravvivenenti della sua famiglia si trattenessero

²⁵²Cfr., ad esempio, u.m., *La collaborazione italo-tedesca sul terreno sociale - Dall'emigrazione allo scambio disciplinato della mano d'opera* in *Il lavoro fascista - quotidiano dei lavoratori*, Quinta Edizione, XI, n.5, 6 gennaio 1938, p.5; F. Angelini, *Lavoratori agricoli italiani in Germania* in *ivi*, XI, n.10, 12 gennaio 1938, p.1; C. Costamagna, *Lavoratori italiani in Germania - Il valore dell'accordo italo-tedesco* in *ivi*, XI, n.38, 13 febbraio 1938, p.4; T. Cianetti, *Lavoratori italiani in Germania* in *ivi*, XI, n.175, 24 luglio 1938, p.3 (trascrizione della radioconversazione trasmessa su Radio Roma); M. Pompei, *Non emigranti ma coloni e soldati* in *ivi*, XII, n.29, 3 febbraio 1939, p.1.

²⁵³*30.000 operai italiani venduti al compare Hitler* in *L'operaio italiano - quindicinale sindacale degli operai italiani emigrati*. Edito a cura della Confederazione Generale del Lavoro Francese, XIII, n.47, 5 febbraio 1938, p.1; *30.000 braccianti italiani ingaggiati da Hitler* in *La voce degli italiani - La voix des italiens*, II, n.46, 23 febbraio 1938, p.6; L. Bagnolati, *Braccianti italiani in Germania* in *ivi*, II, n.55, 5 marzo 1938, p.6; *L'inquadramento politico dei braccianti in partenza per la Germania* in *ivi*, II, n.68, 20 marzo 1938, p.6; L. Bagnolati, *Prime notizie sui braccianti italiani in Germania* in *ivi*, II, n.97, 23 aprile 1938, p.6; *Lettera di un bracciante italiano in Germania* in *ivi*, II, n.141, 16 giugno 1938, p.6; L. Bagnolati, *Come vivono i braccianti italiani in Germania* in *ivi*, II, n.158, 6 luglio 1938, p.6; *Nuova "cessione" di lavoratori italiani alla Germania di Hitler* in *ivi*, II, n.196, 23 agosto 1938, p.4; *Le masse lavoratrici sotto il tallone della dittatura fascista* in *ivi*, II, n.212, 10 settembre 1938, p.4; *I braccianti italiani rimpatriano dalla Germania più poveri di prima* in *ivi*, II, n.270, 18 novembre 1938, p.4.

in Italia» i lavoratori agricoli e i loro congiunti avrebbero potuto ricevere le «prestazioni da parte dell'assicurazione contro gli infortuni agricoli germanica»: veniva così sciolto il dubbio sulle tutele cui avrebbero potuto contare gli italiani «prima ancora che sia definitivamente conclusa una convenzione generale italo-tedesca sull'assicurazione sociale»²⁵⁴. Tale accordo sarebbe stato firmato nel giugno 1939 dai plenipotenziari italiani - l'ispettore generale capo al Ministero degli affari esteri Francesco Gerbasi, il giurista Tommaso Perassi e il delegato corporativo al Ministero delle corporazioni Giommara Cau - e tedeschi - il dirigente presso il Ministero del lavoro Hans Eugel e il consigliere di legazione Julius Günther.

La Convenzione fra il Regno d'Italia ed il Reich Germanico sulle assicurazioni sociali del 20 giugno 1939 dispose la parificazione dei cittadini italiani e tedeschi, nonché dei loro aventi diritto, «nei diritti e negli obblighi derivanti dalle assicurazioni sociali» (art.1). Inoltre l'accordo prevede che i beneficiari residenti in uno dei due Stati avrebbero ricevuto, dove vivevano, le «prestazioni delle assicurazioni sociali acquisite in base alle disposizioni di ciascuno dei due Stati» e a quelle della Convenzione, «ivi compresi, senza alcuna restrizione, i supplementi a carico di fondi pubblici», mentre quelli residenti in un terzo Stato avrebbero ricevuto solo le prestazioni che erano riconosciute, a chi si recava in quel contesto territoriale, dalle regole in vigore nel paese dove il diritto era maturato (art.5). L'accordo prese in considerazione tutto l'insieme delle tutele assicurative messe in campo fino a quel momento nei due contesti nazionali: assicurazioni contro le malattie e la tubercolosi, contro gli infortuni e le malattie professionali, per l'invalidità, incapacità professionale, vecchiaia e superstiti. L'«assistenza in caso di disoccupazione» fu oggetto di un apposito accordo allegato alla Convenzione mentre per quanto riguardava la «corresponsione degli assegni familiari e dei sussidi di famiglia» il protocollo finale, anch'esso allegato alla Convenzione, rinviò a successivi accordi.

Oltre che per l'ampiezza dal punto di vista contenutistico, l'accordo si caratterizzò per l'adozione degli aspetti più innovativi della «diplomazia sociale» degli anni precedenti, riducendo così la rilevanza dei confini per quanto riguardava la fruizione delle prestazioni sociali. La Convenzione dispose ad esempio la totalizzazione dei periodi di iscrizione agli schemi assicurativi nei

²⁵⁴Roma, Asdmae, Ufficio Trattati 1871-1963, pacco 227, posizione T35 Germania, f. «Accordo italo-germanico relativo all'arruolamento e al collocamento ed all'impiego di lavoratori agricoli italiani; Accordo relativo all'arruolamento, al collocamento ed all'impiego di lavoratori agricoli stagionali italiani; Protocollo - Roma, 28 luglio 1937», copia dattiloscritta tradotta (in alto compare l'inserzione manoscritta «Traduzione») della lettera dell'Ambasciata tedesca a Roma, firmata Plessen, al Ministro degli Affari Esteri, datata Roma, 30 marzo 1938.

due paesi, cosicché nella liquidazione delle prestazioni previste in caso di malattia, invalidità e vecchiaia si tenesse conto dell'anzianità contributiva complessiva dei beneficiari. Come chiarito in sede di disposizioni transitorie e finali, le clausole dell'accordo avrebbero inoltre dovuto essere applicate anche con riferimento ad eventi che si erano verificati prima dell'entrata in vigore del testo e, analogamente, ai fini dell'applicazione avrebbero dovuto essere presi in considerazione anche i «periodi di assicurazione» compiuti prima della firma e della ratifica del trattato.

Oltre ad essere applicata in relazione agli schemi assicurativi, la totalizzazione era prevista anche ai fini della tutela in caso di disoccupazione: l'«accordo sull'assistenza in caso di disoccupazione», annesso alla Convenzione, prevede infatti che i «periodi di occupazione» compiuti dal cittadino di uno Stato sul territorio dell'altro fossero considerati, ai fini della corresponsione delle prestazioni nello Stato d'origine, «come se fossero stati compiuti in quest'ultimo».

L'accordo sull'assistenza in caso di disoccupazione, inoltre, consentì ai cittadini delle due parti contraenti, che avessero acquisito il diritto alle prestazioni nell'altro paese rispetto al proprio, di ricevere anche in patria le somme, «come se egli ne avesse acquisito il diritto nello Stato a cui appartiene». L'esportazione dei benefici era uno dei punti qualificanti anche della Convenzione. Infatti, essa garantì agli assicurati la possibilità di ricevere le prestazioni previste in caso di malattia anche una volta trasferitisi sul territorio dell'altro Stato, purché avessero ottenuto il consenso dell'istituto assicuratore debitore. In caso di cambiamento di residenza, l'istituto debitore avrebbe potuto richiedere all'omologo territorialmente competente di assumersi l'onere, a fronte di un rimborso spese, dell'erogazione delle prestazioni in denaro, cioè le indennità, e in natura, ossia le cure mediche, farmaceutiche ed ospedaliere.

Dal punto di vista procedurale, oltre a rinviare a specifiche intese fra le «Supreme Autorità amministrative» - il Ministero del lavoro del Reich e il Ministero delle corporazioni italiano - la Convenzione dispose che gli accertamenti medici, necessari secondo le regole di uno Stato e riguardanti beneficiari residenti nell'altro Stato, fossero eseguiti dagli istituti competenti territorialmente, che le autorità diplomatiche e consolari fossero autorizzate a rappresentare gli interessi dei connazionali e che le istanze degli assicurati e dei superstiti indirizzate agli istituti, alle autorità o ai tribunali di uno dei due Stati non potessero essere respinte per il solo fatto di essere redatte nella lingua ufficiale dell'altro Stato.

La firma della Convenzione fu ampiamente propagandata: l'accesso dei lavoratori stranieri provenienti da paesi alleati o amici al sistema tedesco di

tutele sociali²⁵⁵ costituiva uno degli elementi del discorso pubblico nazista rivolto all'estero, che puntava a diffondere un modello alternativo a quello liberal-democratico anche nel campo delle politiche sociali²⁵⁶.

Uno sguardo d'insieme

L'avvento del regime fascista non comportò radicali sconvolgimenti né nella politica migratoria né nella «diplomazia sociale». Alla prosecuzione della linea dei precedenti esecutivi liberali in materia di gestione degli espatri si accompagnò, infatti, la massima continuità anche per quanto riguardava la presenza, fra gli obiettivi della politica estera nazionale, della questione della tutela sociale dei migranti italiani, nonché dei loro familiari.

Infatti, i primi anni del regime fascista videro il proseguimento delle iniziative, già avviate in epoca liberale, per negoziare gli accordi applicativi del Trattato di lavoro franco-italiano, un accordo italo-svizzero della stessa tipologia e una soluzione che desse soddisfazione alle rivendicazioni delle migliaia di connazionali privati, durante la guerra, delle indennità di infortunio dovute dagli istituti assicurativi degli Imperi centrali.

Il punto più alto dell'impegno diplomatico del governo fascista nell'ambito della «diplomazia sociale» fu la Conferenza internazionale dell'emigrazione e dell'immigrazione, organizzata a Roma, nel maggio 1924, dal commissario generale dell'emigrazione Giuseppe De Michelis. Infatti, oltre che per l'alto numero di delegazioni nazionali intervenute, l'assise si rivelò importante perché, nelle sue conclusioni, figurò una chiara elencazione degli strumenti necessari alla risoluzione del rapporto problematico fra migrazioni internazionali di lavoro e protezione sociale: sulla scorta del Trattato di lavoro franco-italiano del 1919, fu posta una particolare enfasi sul principio di eguaglianza di trattamento e sulle procedure di esportazione delle prestazioni e di somma dei periodi di versamento.

Questi tre punti avrebbero costituito il programma emerso, tra il 1924 e il 1935, dai lavori della Conferenza internazionale del lavoro che ospitò,

²⁵⁵Per quanto riguarda il sistema pensionistico cfr. A. C. Mierzejewski, *A History of the German, cit.*, p.126.

²⁵⁶Sul tema cfr. K. K. Patel, *Welfare in the Warfare State. Nazi Social Policy on the International Stage* in *German Historical Institute London Bulletin*, XXXVII, 2015, n.2, pp.3- 38; S. Kott, K. K. Patel, *Fascist Internationalism: Nazi Social Policy as an Imperial Project-An Introduction* in S. Kott, K.K. Patel (a cura di), *Nazism across Borders, cit.*, pp.1-25; S. Kott, K. K. Patel, *Social Policy: External Propaganda and Imperial Ambitions* in A. Nützenadel (a cura di), *Bureaucracy, Work and Violence: The Reich Ministry of Labour in Nazi Germany, 1933-1945* (2017), New York, Berghahn Books, 2020, pp.268-297.

nell'arco di varie sessioni, quello che potrebbe essere definito come una sorta di dibattito transnazionale sui diritti sociali dei lavoratori migranti e delle loro famiglie. Le convenzioni in materia di eguaglianza di trattamento nel campo dell'indennizzo in caso di infortunio sul lavoro (1925) e sulla conservazione dei diritti acquisiti e in corso di acquisizione ai fini pensionistici (1935), nonché le disposizioni sul trattamento degli stranieri contenute nelle convenzioni generali sulle assicurazioni vecchiaia, invalidità (1933) e disoccupazione (1934), sanzionarono infatti l'eguaglianza di trattamento, l'esportazione delle prestazioni al di fuori del territorio nazionale e la somma dei periodi di versamento come standard internazionali.

Tuttavia, i negoziati multilaterali degli anni Venti e Trenta non condussero alla definizione di un modello di eguaglianza di trattamento incondizionata, dal momento che le disposizioni volte a garantire ai migranti la piena fruizione delle prestazioni previdenziali furono temperate dalla previsione della reciprocità. L'adesione dello Stato di provenienza all'accordo - che comportava l'assunzione degli oneri previsti fra i quali, qualora non fossero già stati introdotti, varare i programmi sociali menzionati - si confermò una condizione necessaria affinché le convenzioni dispiegassero i loro effetti, producendo così lo stesso effetto di differenziazione e gerarchizzazione per gruppi nazionali all'interno della popolazione migrante connotante i trattati bilaterali. Lo status di cittadinanza continuava quindi ad avere un peso rilevante per i lavoratori migranti, soprattutto per le resistenze dei delegati dei governi dei paesi di immigrazione e di quelli datoriali, pronti a giocare, nella temperie della crisi degli anni Trenta, la carta delle difficoltà economiche per giustificare orientamenti restrittivi.

Inoltre, ulteriore aspetto connotante dei negoziati multilaterali dell'*entre-deux-guerres* fu la formalizzazione della contrapposizione fra una visione che, enfatizzando la partecipazione dei lavoratori migranti alla formazione della ricchezza nazionale, perorava un orientamento espansivo anche per la fruizione delle prestazioni non contributive, e un'altra che, al contrario, voleva limitare il regime di tutela per i migranti alle sole prestazioni che finanziavano direttamente tramite i versamenti. Anche in questo caso, la tendenza più restrittiva trovò accoglienza nel testo delle convenzioni, visto che fu lasciata la facoltà ai governi nazionali di decidere autonomamente chi includere nella platea dei beneficiari delle somme erogate dai fondi pubblici.

Il governo fascista, al pari dei sindacalisti e dei datori di lavoro italiani, non fu un attore particolarmente attivo, pur partecipando ai lavori della Conferenza internazionale del lavoro e adottando quasi sempre posizioni volte a perorare gli interessi dei migranti. Il ruolo di alfiere in sede multilaterale delle rivendicazioni dei migranti, ricoperto negli anni precedenti dall'esecutivo italiano, fu di fatto assunto dal governo polacco, la cui delegazione si segnalò

per il maggiore attivismo, nonché per le proposte più avanzate.

In ogni caso, durante il Ventennio la «diplomazia sociale» non uscì dal novero di attività del governo. Tra i fattori che determinarono questo esito vi fu la permanenza in ruoli chiave degli stessi uomini del passato, *in primis* De Michelis, che continuò a rivestire un ruolo cruciale nell'ambito della politica migratoria, tanto come guida del Cge fino alla sua soppressione quanto come rappresentante dell'esecutivo presso i consessi ginevrini.

Inoltre, a partire dalla svolta del 1926-1927, che segnò l'inizio di una nuova fase nella politica demografica e in quella migratoria, acquisì ancor più forza la volontà di evitare che i connazionali all'estero optassero per la naturalizzazione. Tale obiettivo che può essere considerato uno dei motivi alla base della scelta, da parte dei vari governi, di perseguire la strada della «diplomazia sociale» già negli anni precedenti. In altri termini, le preoccupazioni di natura demografica, esasperate negli anni del regime, possono essere viste come stimoli all'uso della «diplomazia sociale» in funzione di sostegno alle politiche di cittadinanza.

Il regime mostrò interesse per l'accentramento nelle mani del governo della gestione di un *dossier*, come quello della tutela dei connazionali all'estero, che poteva essere particolarmente interessante in chiave propagandistica. La soppressione, a partire dalla metà degli anni Venti, delle organizzazioni private di assistenza - prima l'Umanitaria e poi l'Opera Bonomelli - può essere letta come una testimonianza di questa centralizzatrice. Tuttavia, le iniziative da porre in campo nell'ambito della tutela degli italiani che avevano lavorato o lavoravano ancora in quel frangente oltre confine, ivi compresa naturalmente la «diplomazia sociale», non furono oggetto di grande attenzione in sede pubblicistica, nel quadro del generale silenzio sulle migrazioni internazionali di lavoro legato alla svolta del 1926-1927. Al contrario, la questione riscosse un certo interesse negli organi di stampa dell'antifascismo particolarmente attenti alle tematiche del lavoro e della protezione sociale: pur non trascurando l'importanza dell'integrazione nelle società dei paesi di arrivo, fu presa di mira l'asserita inazione del regime a livello negoziale, rendendo così anche la «diplomazia sociale» un tema utile per delineare una proposta politica alternativa rispetto a quella del fascismo.

Capitolo 4

Una nuova guerra, un nuovo dopoguerra: gli effetti per i lavoratori migranti (1940-1951)

Premessa

Fin dallo studio seminale di Richard Titmuss¹ la letteratura ha evidenziato come quasi ovunque nel Vecchio Continente, durante la Seconda guerra mondiale, la pianificazione di nuove politiche economico-sociali abbia acquisito centralità nell'agenda del dibattito politico e quanto, una volta terminato il conflitto, l'esperienza bellica abbia inciso sullo sviluppo, nell'Europa settentrionale e occidentale, dei cosiddetti *welfare states*. Quest'ultimo punto caratterizza la proposta interpretativa racchiusa nella formula *warfare-welfare*², inizialmente adottata proprio per questo snodo storico, secondo la quale il ruolo da protagonista dello Stato in campo economico-sociale durante il conflitto fu alla base della costruzione dei due pilastri del *welfare state* postbellico nella sua accezione originaria, ossia politica di piena occupazione e tutele sociali inclusive.

¹R. Titmuss, *War and Social Policy* in Id., *Essays on the welfare state*, London, Allen and Unwin, 1958, pp.75-87.

²Sul nesso *warfare-welfare* in generale per il periodo post-1945 cfr. W. De Maria, *Combat and concern: The warfare-welfare nexus* in *War & Society*, VII, 1989, n.1, pp.71-86; J. Klausen, *War and Welfare – Europe and the United States, 1945 to the Present*, Basingstoke-London, Macmillan, 1998; H. Obinger, C.Schmitt, *The Impact of the Second World War on postwar social spending* in *European Journal of Political Research*, LVII, 2018, n.2, pp.496-517; H. Obinger, K. Petersen, C. Schmitt, P. Starke, *War and Welfare States Before and After 1945: Conclusions and Perspectives* in *Warfare and Welfare*, cit., pp.426-462.

Durante il conflitto, anche in contrapposizione al modello nazista, emersero in ambito anglosassone le prospettive della «liberazione dal bisogno» e del «welfare», che si affermarono, anche grazie all'ampia circolazione del Rapporto Beveridge, come veri e propri slogan transnazionali, entrando a far parte del vocabolario degli esperti del settore, delle forze politiche e dei movimenti di resistenza, consapevoli della necessità di innovazione che la sfida del dopoguerra poneva.

Nella fase di transizione postbellica le riforme economico-sociali furono fin da subito al centro dell'agenda politica. «Come la Prima guerra mondiale aveva determinato la necessità di nuove legislazioni e provvedimenti sociali – ha sintetizzato Tony Judt nella sua sintesi sulla storia europea post-1945 – così la Seconda trasformò il ruolo dello Stato moderno e le aspettative in esso riposte»³. A fronte di domande comuni, tuttavia, le risposte formulate dalle classi dirigenti nei singoli paesi in termini di tutele sociali furono diverse da caso a caso.

Infatti, a fronte della comune ispirazione alla prospettiva della «sicurezza sociale», anch'essa di derivazione anglosassone, le riforme varate nei singoli paesi diedero luogo ad esiti ben diversi fra loro, pur non mancando elementi comuni, quali l'ampliamento dei servizi garantiti e l'aumento della partecipazione finanziaria dello Stato. Come già evidenziato in sede storiografica, pur divenendo un cardine del dibattito transnazionale in materia di riforma delle legislazioni protettrici, l'espressione «sicurezza sociale» scontò una certa vaghezza dal punto di vista della definizione concettuale, dando luogo a varie declinazioni nazionali⁴.

L'esperienza italiana e dei principali paesi europei di immigrazione, vale a dire Francia, Belgio e Svizzera, conferma la varietà di forme assunte dalla traduzione sul piano concreto del concetto di sicurezza sociale. Nel corso del capitolo la costruzione dei *welfare states* postbellici in questi contesti nazionali sarà oggetto di particolare attenzione, al fine di evidenziare l'interazione di questo processo con quello, coevo, della ripresa in volumi consistenti delle migrazioni internazionali di lavoro. Tale questione non è stata finora sufficientemente tematizzata, né nell'ambito di ricerche su singoli casi nazionali né nel quadro di analisi comparative o transnazionali⁵.

³T. Judt, *Postwar – La nostra storia 1945-2005* (2005), Roma-Bari, Laterza, 2017, p.95.

⁴Su questo aspetto cfr. V. George, *Social security: Beveridge and after*, London, Routledge, 1998, pp.1-11; M. Lengwiler, *Cultural meanings of social security in postwar Europe* in *Social Science History*, XXXIX, 2015, n.1, pp.85-106.

⁵Recenti studi testimoniano tuttavia un progressivo aumento di interesse in ambito storiografico. Cfr. K. Fertikh, *From Territorialized Rights to Personalized International Social Rights? The Making of the European Convention on the Social Security of Migrant*

Oltre a rivestire una funzione cruciale nella storia delle politiche sociali europee, la Seconda guerra mondiale giocò un ruolo rilevante anche nelle vicende migratorie del Vecchio Continente. La letteratura ha evidenziato come negli anni del conflitto furono essenzialmente le scelte delle autorità tedesche a innescare la gran parte dei movimenti di persone, più o meno coatti, all'interno del continente europeo. Alla fine delle ostilità, come ricostruito dagli studi, anche se spesso prendendo in maniera distinta le due categorie, la mobilità in Europa vide protagonisti l'alto numero di *displaced persons*⁶ e quei lavoratori che, clandestinamente o nel quadro di accordi intergovernativi, varcarono i confini del loro paese per lavorare in un altro⁷.

Anche a fronte del cambiamento della geografia migratoria europea, che vide il venir meno dei flussi provenienti dai paesi della parte orientale del continente, nel quadro dell'estensione su quelle aree dell'influenza sovietica, risultò rafforzata la tradizionale rilevanza numerica degli italiani nell'insieme di coloro che si trasferirono in altri Stati per ragioni di lavoro. Come gli studi hanno ben messo in evidenza, d'altronde, l'emigrazione fu una possibilità sulla quale fecero affidamento sia i tanti disoccupati che scelsero di intraprendere autonomamente la via dell'espatrio al di fuori delle formalità giuridiche (la cosiddetta emigrazione clandestina)⁸, sia quelli che, dal 1946 in poi partirono, o individualmente, ottemperando ai requisiti legali previsti, o collettivamente, nel quadro dei reclutamenti supervisionati dagli organismi

Workers (1957), in M. Baár e P. van Trigt (a cura di), *Marginalized Groups, Inequalities and the Post-War Welfare. State Whose Welfare?*, New York and London, Routledge, 2019, pp.29-48; G. Canepa, *Migrants, refugees and the right to social assistance in post-war Italy and France (1945-1961)* in B. Althammer (a cura di), *Citizenship, Migration and Social Rights, cit.*, pp.256-278.

⁶Secondo il Glossario dell'International Organization for Migration, con *displaced person* si intende ancor oggi qualsiasi persona costretta a lasciare il luogo di dimora per fuggire da o evitare un conflitto armato, situazioni di violenza generalizzata e violazione dei diritti umani e disastri di matrice umana o naturale.

⁷Sull'esperienza delle centinaia di migliaia di persone che varcarono i confini nazionali dei singoli Stati in questa fase della storia dell'Europa occidentale cfr. L. Page Moch, *Moving Europeans, cit.*; S. Collinson, *Le migrazioni internazionali e l'Europa: un profilo storico comparato* (1993), Bologna, Il Mulino, 1994, cap.IV; K. J. Bade, *L'Europa in movimento, cit.*; S. Salvatici, *Senza casa e senza paese. Profughi europei nel secondo dopoguerra*, Bologna, Il Mulino, 2008; J. Reinisch, E. White (a cura di), *The Disentanglement of Populations - Migration, Expulsion and Displacement in postwar Europe, 1944-1949*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2011; G. D. Cohen, *In War's Wake: Europe's Displaced Persons in the Postwar Order*, Oxford, Oxford University Press, 2012; E. Comte, *The History of the European Migration Regime: Germany's Strategic Hegemony*, Abingdon-New York, Routledge, 2018.

⁸Sul tema, con attenzione preponderante al caso dell'emigrazione clandestina in Francia cfr. S. Rinauro, *Il cammino della speranza. L'emigrazione clandestina degli italiani nel secondo dopoguerra*, Torino, Einaudi, 2009.

statuali in virtù di accordi bilaterali⁹.

Su quest'ultima forma di emigrazione, la cosiddetta «emigrazione assistita», si è soffermata gran parte dell'attenzione storiografica. Considerata in continuità con le pratiche di reclutamento dei decenni precedenti nelle campagne¹⁰ o anche con il sistema previsto dagli accordi bilaterali nazi-fascisti¹¹, l'emigrazione assistita ha attirato particolare interesse perché ad essa fu attribuita, fin dal suo debutto all'indomani della fine della guerra, la valenza di strumento di politica internazionale e politica economica. Per enfatizzare l'importanza ascritta alla politica migratoria dalla classe dirigente nazionale nel secondo dopoguerra si è recentemente parlato, in maniera iperbolica ma efficace, di una Repubblica fondata sull'emigrazione¹².

La regolamentazione della ripresa della mobilità di lavoro intraeuropea tramite accordi bilaterali costituiva un mezzo, in primo luogo, per dare almeno parziale applicazione al principio, caro soprattutto agli ambienti democristiani, della libera circolazione. Infatti, i bisogni di manodopera dei paesi verso i quali nel passato si erano maggiormente diretti i flussi provenienti dalla penisola, contrariamente alle attese, non furono tali da portarli a rendere meno controllato il loro mercato del lavoro interno, e quindi ad aprire in maniera indiscriminata i confini: come nel passato la firma di trattati si confermò quindi una strada necessaria per costruire un canale regolare di mobilità. La stipula di questi accordi era inoltre funzionale anche al raggiungimento sul tavolo negoziale di obiettivi riguardanti altri *dossiers*, come le questioni di politica estera nel caso dei colloqui franco-italiani, o all'ottenimento di materie prime, come il carbone nel caso delle trattative italo-belghe.

L'emigrazione assistita rispondeva in ogni caso anche alle preoccupazioni degli ambienti politici e sindacali di sinistra che, accettando le partenze come una sorta di male necessario, visto che la ricostruzione non dava luogo a sufficiente occupazione, rivendicarono la necessità di proteggere i lavoratori italiani che espatriavano. Rispetto all'emigrazione in forma individuale, quella collettiva, che avveniva nel quadro di procedure stabilite dai due governi garantiva infatti, almeno teoricamente, la possibilità di assistere e tutelare i lavoratori migranti, tanto nella fase di reclutamento quanto nel corso

⁹Sul tema il testo di riferimento è la sintesi di Michele Colucci, basata sull'analisi sistematica della documentazione archivistica raccolta nel fondo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e delle fonti periodiche edite a stampa. Cfr. M. Colucci, *Lavoro in movimento. L'emigrazione italiana in Europa, 1945-1957*, Roma, Donzelli, 2008.

¹⁰Cfr., ad esempio, D. Gabaccia, *Emigranti, cit.*, pp.233-234.

¹¹Cfr. A. De Clementi, *L'assalto al cielo: donne e uomini dell'emigrazione italiana*, Roma, Donzelli, 2014, p.212.

¹²Cfr. T. Ricciardi, *Una Repubblica fondata sull'emigrazione in Storia dell'emigrazione italiana in Europa, cit.*, pp.159-212.

dell'attività all'estero.

Tuttavia, l'applicazione degli accordi bilaterali in materia migratoria diede luogo a numerose violazioni e i lavoratori migranti non poterono contare su una efficace rete di protezione. A partire dal maggio 1947, in seguito all'uscita delle sinistre dal governo, le forze parlamentari e sindacali di opposizione iniziarono a denunciare più fortemente tutti i limiti dell'emigrazione assistita: scarsa assistenza da parte delle strutture diplomatiche italiane, violazioni degli accordi da parte delle amministrazioni o dei datori di lavoro stranieri, numerosi incidenti sul lavoro, specie nelle miniere belghe, che culminarono con l'episodio più noto, la strage di Marcinelle¹³. In generale, oggetto di contestazione fu la politica migratoria governativa: come è stato ben evidenziato, nel caso dei comunisti questa posizione si sviluppò progressivamente, soprattutto fuori dal Parlamento, in un'ostilità all'emigrazione in sé.

L'uscita delle sinistre dal governo, oltre che sul dibattito pubblico in materia di migrazioni internazionali di lavoro, influì direttamente anche sugli aspetti amministrativo-istituzionali. Infatti, le Camere del lavoro furono escluse dal reclutamento. In tal modo l'esclusiva competenza in materia di emigrazione assistita restò nelle mani della diarchia, non poco conflittuale, Ministero degli affari esteri – Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Al primo dicastero spettava la conduzione dei negoziati diplomatici mentre al secondo, anch'esso tuttavia coinvolto con propri rappresentanti nelle trattative, la gestione del reclutamento, per il quale fece leva, dal 1948, sugli Uffici del lavoro e della massima occupazione e sui Centri di emigrazione.

Come ha notato Michele Colucci, tutti i tentativi di riformare la *governance* della politica migratoria, ad esempio unificando le competenze in un organismo che replicasse il modello del Cge di età liberale, fallirono, probabilmente per il timore che una struttura con queste caratteristiche potesse esprimere un orientamento diverso da quello del governo. D'altronde, la gestione della politica migratoria era cruciale dal momento che, come sottolineato da Sandro Rinauro, nel contesto della guerra fredda e del contrasto con le sinistre, specie i comunisti, gli espatri avevano nell'ottica del governo anche un valore di attenuazione del conflitto sociale e, costituendo una valvola di sfogo per la disoccupazione, di creazione di consenso elettorale¹⁴.

In generale, le due macro-famiglie di argomentazioni che dominarono il dibattito pubblico interno in materia di migrazioni internazionali di lavoro - ossia la necessità di garantire la libera circolazione e quella di riconoscere

¹³Sulla sciagura di Marcinelle cfr., in particolare, F. Dassetto, M. Dumoulin (a cura di), *Memoires d'une catastrophe : Marcinelle, 8 aout 1956*, Louvain-la-Neuve, Ciaco, 1986; P. Di Stefano, *La catastrofa. Marcinelle 8 agosto 1956*, Palermo, Sellerio, 2011; T. Ricciardi, *Marcinelle, 1956. Quando la vita valeva meno del carbone*, Roma, Donzelli, 2016.

¹⁴S. Rinauro, *Il cammino, cit.*, p.49.

ai lavoratori migranti le tutele sociali previste per i cittadini - influenzarono fortemente la linea politica portata avanti dalle autorità italiane tanto nei negoziati bilaterali quanto nelle trattative multilaterali.

Libera circolazione e tutela previdenziale dei lavoratori migranti furono gli elementi che distinsero la proposta italiana fin dall'inizio del processo di integrazione europea¹⁵, nel quale rivestirono centralità i temi dell'armonizzazione delle politiche sociali, attraverso l'omogeneizzazione e il coordinamento delle legislazioni nazionali, e della regolamentazione dei flussi migratori. Dalla storiografia che si è occupata della progressiva genesi di una politica sociale europea, per quanto limitata, e quindi di una prima forma di cittadinanza sociale europea¹⁶, nel quadro dell'istituzione dapprima della Ceca e in seguito della Cee, è stato ben evidenziato il ruolo cruciale che ebbe, a tali fini, la regolamentazione della posizione dei lavoratori migranti e delle loro famiglie di fronte alle legislazioni nazionali di sicurezza sociale.

Per tale esito fu cruciale anche il ruolo giocato dall'Oil e in particolare dal suo segretariato permanente, il Bit, la cui opera di sostegno e accompagnamento al processo di costruzione di una dimensione sociale dell'integrazione europea è stato ampiamente ricostruito, grazie alla ricognizione sistematica negli archivi dell'istituzione e dell'Unione europea¹⁷.

Per quanto riguarda nello specifico la questione della protezione sociale dei lavoratori migranti, la rassegna della letteratura sulla storia dell'emigrazione italiana in Europa dopo il 1945 testimonia come si tratti di un tema

¹⁵Sul tema cfr. specialmente F. Romero, *Emigrazione e integrazione europea, 1945-1973*, Roma, Edizioni Lavoro, 1991.

¹⁶Su questi temi cfr. J. Holloway, *Social Policy Harmonisation in the European Community*, Westmead, Gower, 1981; L. Mechi, *La costruzione dei diritti sociali nell'Europa a sei (1950-1972)* in *Memoria e Ricerca - Rivista di Storia contemporanea*, XI, 2003, n.3, «Grande mercato e diritti sociali nell'Europa del Novecento», a cura di B. Curli, pp.69-81; M. Ferrera, *The Boundaries*, cit.; J.-C. Bartier, *La Longue Marche vers l'Europe Sociale*, Paris, Puf, 2008; L. Mechi, *Du BIT à la politique sociale européenne: les origines d'un modèle* in *Le Mouvement Social*, n.244, 2013/3, pp.17-30; K. Fertikh, *La construction d'un « droit social européen »* *Socio-histoire d'une catégorie transnationale (années 1950-années 1970)* in *Politix*, 115, 2016, 3, pp.201-224; S. Kott, *La citoyenneté sociale* in E. François e T. Serrier (a cura di), *Europa. Nostre histoire*, Paris, Les Arènes, 2017, vol. 2, pp.187-199; K. Fertikh, H. Wieters, *Harmonisierung der Sozialpolitik in Europa. Socio-histoire einer sozialpolitischen Kategorie der EWG* in K. Fertikh, H. Wilters, B. Zimmermann (a cura di), *Ein soziales Europa als Herausforderung. Von der Harmonisierung zur Koordination sozialpolitischer Kategorien*, Frankfurt/Main, Campus, 2018.

¹⁷Cfr. C. Guinand, *Die Arbeitsorganisation und die soziale Sicherheit in Europa (1942-1969)*, Bern-New York, Peter Lang, 2003; L. Mechi, *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro e la ricostruzione europea - Le basi sociali dell'integrazione economica (1931-1957)*, Roma, Ediesse, 2012; Id., *Economic regionalism and social stabilization: the International Labour Organization and Western Europe in the early postwar years* in *The International History Review*, 2013, vol.35, issue 4, pp.844-862.

per lo più residuale, dal momento che gli studi hanno preferito concentrarsi sulla dimensione del lavoro. Manca di fatto una ricostruzione complessiva della vicenda migratoria italiana nel secondo dopoguerra sotto la prospettiva dell'accesso alle prestazioni di sicurezza sociale previste nei paesi europei di destinazione¹⁸.

Questo capitolo fornisce un contributo in tale direzione, abbracciando il periodo compreso fra l'ingresso dell'Italia nella Seconda guerra mondiale e il 1951, che costituisce un anno chiave dal valore periodizzante. Infatti, nel 1951 non furono solo firmate alcune importanti convenzioni bilaterali¹⁹ ma, al tempo stesso, furono anche siglati il primo accordo che si potrebbe definire 'multilaterale regionale' di sicurezza sociale nel quale lo Stato italiano fu una delle parti contraenti (la Convenzione franco-italo-belga)²⁰, nonché il trattato istitutivo della Ceca che, con le disposizioni in merito alla libera circolazione e alla necessità di prevedere forme di tutela per i lavoratori²¹, conferì centralità a queste tematiche nell'ambito del processo di integrazione europea.

Prendendo avvio dalla contrapposizione, durante il conflitto, fra due modelli di politiche sociali, quello nazista e quello di derivazione anglosassone epitomizzato nelle formule «liberazione dal bisogno», «welfare», «sicurezza sociale», il capitolo prende in esame le linee lungo le quali fu affrontata la questione della tutela dei lavoratori migranti e delle loro famiglie. In particolare, la focalizzazione sui flussi italiani, permettendo di prendere in considerazione i vari paesi europei che li ricevettero, appare particolarmente utile per ragionare sul nodo che il cambiamento di paradigma in materia di politiche sociali – dalla logica strettamente occupazionale imperniata sul modello assicurativo a quella, teoricamente più ampia, della sicurezza sociale – ebbe in materia di

¹⁸Per quanto riguarda le iniziative diplomatiche italiane, sia a livello bilaterale sia nel quadro dei lavori degli organismi multilaterali, volte a garantire ai connazionali che espatriavano e alle loro famiglie la piena fruizione delle prestazioni di sicurezza sociale è disponibile una rapida panoramica, cfr. G. Fumi, *Gli accordi internazionali di "sicurezza sociale" e la questione delle politiche sociali alle origini della costruzione europea (1947-1956)* in A. Cova (a cura di), *I dilemmi dell'integrazione - L'inserimento dell'economia italiana nel sistema occidentale (1945-1957)*, Milano, Franco Angeli, 2008, pp.125-209.

¹⁹L'accordo amministrativo del 15 giugno 1951 che, dando applicazione a quanto previsto dalla Convenzione franco-italiana d'immigrazione del 21 marzo 1951, confermò il diritto agli assegni familiari anche nel caso in cui i lavoratori e i figli non convivessero in Francia; la Convenzione italo-lussemburghese sulle assicurazioni sociali del 29 maggio 1951; la Convenzione italo-svizzera sulle assicurazioni sociali del 17 ottobre 1951.

²⁰Convention entre la Belgique, la France et l'Italie tendant à étendre et à coordonner l'application aux ressortissants des trois pays des législations belge et française sur la sécurité sociale et de la législation italienne sur les assurances sociales et les prestations familiales, du 19 janvier 1951.

²¹Art.69, Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, 18 aprile 1951.

diritti dei lavoratori migranti.

In altri termini, l'obiettivo è comprendere come furono concepite, nel contesto del passaggio all'orizzonte concettuale della sicurezza sociale, le politiche di tutela: espressione del legame di appartenenza a una comunità o, invece, in una logica inclusiva, strumenti per dare forma concreta ai diritti della persona. A tal fine un'attenzione particolare sarà rivolta alla dialettica fra il carattere territoriale e la natura personale dei diritti sociali, che fu esplicitata proprio negli anni oggetto di interesse. In continuità con quanto già fatto nei precedenti capitoli, sarà preso in esame l'orientamento tanto nel campo delle prestazioni contributive quanto in materia di prestazioni non contributive. Un'attenzione particolare è riservata all'orizzonte concettuale dei negoziatori degli accordi diplomatici del periodo per capire se e quanto si sia affermata, nel quadro degli sviluppi in materia di sicurezza sociale dei lavoratori migranti, l'idea di una titolarità dei diritti sociali a prescindere dalla partecipazione diretta alla formazione delle prestazioni (cioè dalla contribuzione).

L'analisi contenuta nel capitolo si basa sul vaglio di varie tipologie di fonti, fra le quali la documentazione archivistica conservata in depositi istituzionali²² e in quello della Cgil²³, che raccoglie anche carte relative all'attività dell'Istituto nazionale confederale di assistenza (l'Inca, il patronato socialcomunista che si occupò più direttamente delle questioni previdenziali, a beneficio di tutti i lavoratori, compresi quelli migranti). Inoltre, all'interno del capitolo sono restituiti anche i risultati dello spoglio sistematico di alcuni periodici particolarmente rilevanti, come la rivista dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps) *Previdenza sociale*, quella della ricostituita Società Umanitaria, il *Bollettino quindicinale dell'emigrazione*, quella dell'Inca, *L'assistenza sociale*. Non sono emersi invece testi interessanti, per la tematica oggetto di indagine, dalla consultazione di *Informazioni sociali*, il periodico delle Associazioni cristiane lavoratori italiani (Acli), l'organizza-

²²Gli archivi istituzionali italiani – l'AcS, che conserva la documentazione del fondo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, e l'Asdmae – si sono rivelati particolarmente avari di informazioni in merito alla negoziazione degli accordi bilaterali e multilaterali in materia di tutele sociali per i lavoratori migranti e le loro famiglie. Per quanto riguarda le trattative con le autorità francesi e svizzere si è fatto quindi affidamento principalmente sulla documentazione conservata presso Archives Nationales e Archivio federale svizzero, dove sono rimaste tracce dei negoziati.

²³Per quanto riguarda l'archivio storico della Cgil è stato preso in esame il fondo principale, e in particolare la serie «Segreteria generale. Atti e corrispondenza», nonché, per il periodo della Seconda guerra mondiale, il fondo «Confederazione fascista dei lavoratori dell'industria», che contiene documentazione, anche se per lo più relativa ai contratti di lavoro, sui flussi migratori diretti verso i territori tedeschi nel quadro degli accordi bilaterali nazifascisti.

zione cattolica attiva nel campo della tutela dei lavoratori²⁴. In continuità con l'impostazione dei capitoli precedenti, sono tenuti insieme i tre piani di analisi – nazionale, bilaterale, multilaterale – attraverso i quali è opportuno studiare il problematico rapporto fra migrazioni internazionali di lavoro e protezione sociale.

Seconda guerra mondiale, migrazioni, sicurezza sociale

Durante la Seconda guerra mondiale il sistema produttivo della Germania nazista fece ampio ricorso alla forza lavoro straniera, reclutata sia nel quadro di accordi bilaterali sia coattamente²⁵. Secondo i numeri forniti da Ulrich Herbert, nell'agosto 1944 oltre sette milioni di stranieri erano al servizio dell'economia di guerra tedesca: più di cinque milioni e 700 mila erano lavoratori civili, mentre i restanti un milione e 900 mila erano prigionieri di guerra²⁶. Complessivamente, gli stranieri che a vario titolo lavoravano per la produzione bellica tedesca costituivano il 21% della forza lavoro totale²⁷.

Nel corso della guerra il governo nazista garantì la piena fruizione delle tutele previdenziali, per attirare manodopera, sia ai cittadini di paesi alleati e neutrali, come ad esempio la Spagna²⁸, sia agli abitanti dei territori soggetti

²⁴Nel capitolo non viene presa in considerazione documentazione conservata nel fondo archivistico delle Acli perché, come indicato anche dall'inventario, non risultano essere presenti materiali per il periodo oggetto di interesse.

²⁵Sul tema cfr. E. Homze, *Foreign Labor in Nazi Germany*, Princeton, Princeton University Press, 1967; U. Herbert, *Hitler's foreign workers: enforced foreign labor in Germany under the Third Reich*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997; M. Mazower, *L'Impero di Hitler: come i nazisti governavano l'Europa occupata* (2008), Milano, Mondadori, 2010, pp. Per una focalizzazione specifica sui lavoratori italiani cfr. B. Mantelli, *Camerati*, cit.; B. Mantelli (a cura di), *Tante braccia per il Reich - Il reclutamento di manodopera nell'Italia occupata 1943- 1945 per l'economia di guerra della Germania nazionalsocialista*, Milano, Mursia, 2019, 2 voll. Per lo studio del reclutamento della manodopera italiana negli anni finali del conflitto è disponibile anche un repertorio di fonti archivistiche, che costituisce un utile strumento di ausilio alla ricerca: cfr. G. D'Amico, I. Guerrieri, B. Mantelli (a cura di), *Lavorare per il Reich. Fonti archivistiche per lo studio del prelievo di manodopera per la Germania durante la Repubblica sociale italiana*, Aprilia, Novalogos, 2020.

²⁶U. Herbert, *Hitler's foreign workers cit.*, p.298.

²⁷T. Judt, *Postwar*, cit., p.21.

²⁸Nell'agosto 1941 fu siglato l'accordo relativo all'impiego di lavoratori spagnoli nei territori tedeschi, che solo nel febbraio 1943, tuttavia, sarebbe stato integrato da un patto in materia di assicurazioni sociali. Cfr. M. Janué I Miret, *'Woe Betide Us If They Win!': National Socialist Treatment of the Spanish 'Volunteer' Workers in Contemporary European History*, XXIII, 2014, n.3, p.349. Durante il conflitto l'interazione spagnolo-

a controllo diretto o indiretto che accettavano di lavorare nei territori tedeschi²⁹, ad eccezione di quelli provenienti dalle regioni orientali ex sovietiche (che nell'agosto 1944 costituivano una parte significativa della manodopera straniera, poco meno di tre milioni di individui).

Per quanto riguardava i cittadini di paesi alleati e neutrali lo strumento adoperato per garantire le tutele, diverse a seconda del gruppo nazionale, fu l'accordo bilaterale, sul modello della Convenzione italo-tedesca del 20 giugno 1939 che tuttavia, a quasi un anno dalla firma, non era ancora applicata.

Infatti, nel maggio 1940 Andrea B., fiduciario sindacale presso una ditta sita a Gross Gleidingen, nella regione tedesca del Braunschweig, espresse al segretario particolare del capo del governo Benito Mussolini le rimostranze di circa 80 lavoratori apuani e 95 bergamaschi, trentini, emiliani e veneti per il mancato rispetto di quanto previsto dall'accordo in materia di trasferimento di denaro in Italia. Una particolare attenzione era riservata agli assegni familiari:

[...] questi assegni famigliari, che crediamo averci anche noi diritto, cioè le nostre famiglie, come ci hanno dichiarato i Nostri Dirigenti Sindacali dell'Industria, come dal foglio che fu da Noi sottoscritto nel Dicembre 1939 XVIII°^o, ed inviato a Roma alla Nostra Confederazione, mentrechè [sic] alle nostre donne, gli impiegati della Previdenza Sociale ha loro risposto che noi essendo in Germania non ne abbiamo nessun diritto. È vero questo Eccellenza?³⁰

Come riconosciuto da Pietro Capoferri, presidente della Confederazione fascista dei lavoratori dell'industria, che giocava un ruolo cruciale nell'organizzazione dei flussi migratori verso la Germania, l'accordo non era effetti-

tedesca in materia sociale non si limitò alla negoziazione dell'accordo sulle assicurazioni sociali ma riguardò anche tematiche sanitarie. Cfr. D. Béland, *Franco's Internationalists: Social Experts and Spain's Search for Legitimacy*, Oxford, Oxford University Press, 2019, ch.1 – *Axis Internationalism: Spanish Experts and Nazi New Order*, pp.22-56.

²⁹Sul tema si soffermò già nel 1944 la *social worker* Erna Magnus, dando conto delle regolamentazioni assunte in materia. Cfr. E. Magnus, *Social Insurance in Nazi-Controlled Countries* in *Political Science Quarterly*, LIX, 1944, n.3, pp. 388-419. Su un caso specifico, quale la regolamentazione, fra 1941 e 1943, dell'accesso da parte dei lavoratori francesi reclutati per prestare la loro opera in Germania e delle loro famiglie alle prestazioni delle assicurazioni sociali tedesche cfr. M. Boldorf, H. Joly, *The Nazi Social Order Implemented? The Case of France* in S. Kott e K.K. Patel (a cura di), *Nazism across Borders*, cit., pp.385-386.

³⁰AcS, Segreteria Particolare del Duce, Carteggio ordinario, b. 1247, f.509790, sf. 7-2, «Assegni familiari ai congiunti dei lavoratori italiani inviati in Germania», lettera dattiloscritta di Andrea B. a Osvaldo Sebastiani, «segretario particolare di S.E. Benito Mussolini» datata Gross Gleidingen, 20 Maggio 1940 – XVIII.

vamente applicato, ma in considerazione dell'avvenuto scambio di note fra i due governi il pagamento degli assegni avrebbe presto avuto inizio:

Per quanto si riferisce agli assegni familiari debbo precisare che la relativa Convenzione italo-tedesca, stipulata a suo tempo dai Ministeri degli Affari Esteri, non ha potuto finora avere applicazione malgrado i nostri continui interventi per il fatto che da parte del nostro Ministero delle Corporazioni, su analoghe comunicazioni del Ministero degli Esteri, era stato sospeso il pagamento degli assegni in attesa dello scambio di note fra i due Governi. Soltanto sei giorni fa il suddetto Ministero ha dato finalmente l'autorizzazione a dar corso al pagamento degli assegni, che verranno corrisposti ai lavoratori, con effetto retroattivo, a partire dal primo luglio 1939 XVII. La Confederazione sta provvedendo in questi giorni, d'accordo con l'Istituto Nazionale Fascista Previdenza Sociale, a raccogliere le deleghe e gli altri documenti necessari per iniziare i pagamenti, il che avverrà entro il mese in corso³¹.

Nel marzo 1941, dopo una settimana di trattative a Berlino fra la delegazione italiana, nella quale figurava anche Giommara Cau, uno dei firmatari della Convenzione del 1939, e quella tedesca³², quel patto in materia previdenziale fu integrato da una serie di accordi applicativi e di perfezionamento.

L'Accordo per il perfezionamento e la modifica della Convenzione tra il Regno d'Italia e il Reich germanico sulle assicurazioni sociali modificò in modo particolare soprattutto la sezione relativa all'assistenza sanitaria. Infatti, oltre a confermare che i lavoratori italiani avrebbero potuto beneficiare delle tutele qualora si fossero trasferiti, una volta avvenuto l'evento (ma nel caso

³¹ *Ivi*, lettera del presidente della Confederazione fascista dei lavoratori dell'industria Pietro Capoferri a Osvaldo Sebastiani, segretario particolare del Duce, datata 8 giugno 1940-XVIII.

³² Roma, Archivio storico Cgil, Fondo Confederazione fascista dei lavoratori dell'industria, b.71, f. «Rapporti italo-tedeschi», sf. «Assicurazioni sociali», documento dattiloscritto dal titolo «Processo verbale». La delegazione italiana era composta dal direttore generale presso il Ministero delle corporazioni Anselmo Anselmi (presidente), dal consigliere d'Emigrazione presso l'Ambasciata di Berlino Gaetano Lampertico, dal direttore capo divisione al Ministero delle corporazioni Giommara Cau, dal vicedirettore presso l'Infps Aldo Cattabriga, dal direttore dei servizi assistenziali della Confederazione dell'agricoltura Aldo Buffa, dal capo del Servizio di collegamento con il D.A.F. della Confederazione dei lavoratori dell'industria Gianni Suardi e dall'attuario presso il Ministero delle corporazioni Guido Mikelli. La delegazione tedesca era composta dagli alti dirigenti del Ministero del lavoro (Ministerialdirektor in Reichsarbeitsministerium) Engel (presidente) e Beisiegel, da altri dirigenti ministeriali, dall'*attaché* sociale all'ambasciata tedesca a Roma Spaklee e dal capo dipartimento del Deutsche Arbeitsfront Funke. Il documento non contiene il resoconto delle trattative ma solo l'indicazione degli accordi ai quali hanno dato luogo. Neanche nel resto del faldone e del fondo è stato possibile rinvenire materiale relativo ai contenuti dei negoziati.

del parto – novità introdotta nel 1941 – anche prima) e ottenuta l'autorizzazione, nel territorio dell'altro Stato, il testo dispose che l'istituto assicuratore avrebbe erogato le prestazioni anche nel caso in cui l'assicurato avesse contratto la malattia nel territorio dell'altro Stato. Tuttavia, una clausola restrittiva, probabilmente indicatrice di una tendenza non trascurabile all'abbandono del posto di lavoro da parte degli italiani, specificava che in caso di rottura del contratto di lavoro si sarebbe verificata la perdita del diritto. Un altro tratto caratteristico era l'aggiunta di un comma, in base al quale i familiari di una persona assicurata presso un istituto sito nel territorio di uno dei due Stati avrebbero avuto diritto, in caso di residenza nel territorio dell'altro Stato, alle prestazioni erogate dall'istituto territorialmente competente: queste spese sarebbero state in seguito rimborsate dall'istituto di appartenenza dell'assicurato. L'Accordo sull'applicazione dell'assicurazione di malattia specificò che i rapporti amministrativi e contabili fra gli istituti assicurativi dei due paesi sarebbero stati mediati dagli uffici di Berlino delle Confederazioni dei lavoratori, per quanto riguardava l'Italia, e dall'Ufficio di collegamento dell'assicurazione tedesca di malattia, per quanto riguardava la Germania.

Come si può evincere dalla lettera del presidente della Federazione nazionale fascista delle mutue di malattia dell'industria, Nazareno Bonfatti, al dirigente dell'Ufficio sindacale italiano di collegamento con il Fronte del Lavoro tedesco³³, il principale problema che era emerso già dall'applicazione dell'accordo del 1939 era costituito dal ritorno in patria di italiani che non avevano richiesto la preventiva autorizzazione dell'istituto tedesco. Questi lavoratori finivano per perdere i diritti derivanti dalla copertura assicurativa tedesca contro le malattie e potevano così contare, qualora fossero già stati iscritti prima della partenza e rispettassero i requisiti previsti per l'accesso alle prestazioni, solo sull'assistenza erogata dalle casse mutue italiane. Anche per evitare oneri economici a questi organismi, Bonfatti raccomandò un'opera di propaganda presso i lavoratori espatriati italiani affinché rispettassero il corretto *iter* amministrativo in caso di rimpatrio. A tale scopo

³³Roma, Archivio storico Cgil, Fondo Confederazione fascista dei lavoratori dell'industria, b.71, f. «Rapporti italo-tedeschi», sf. «Assicurazioni sociali», copia della lettera dattiloscritta firmata da Nazareno Bonfatti, diretta all'Ufficio sindacale italiano di collegamento con il Deutsche Arbeitsfront e datata 11 giugno 1941 – XIX. L'Ufficio sindacale italiano di collegamento con il Fronte tedesco del lavoro era l'organismo che si occupava di rappresentare gli interessi dei lavoratori italiani anche ai fini delle prestazioni dell'assicurazione contro gli infortuni. Cfr. *ivi*, circolare firmata dal dirigente Renato Cecchi diretta alle Delegazioni, alle Vicedelegazioni e, p.c., agli ispettori, alla Confederazione fascista dei lavoratori dell'industria – Direzione dei Servizi per i lavoratori in Germania e al Patronato nazionale per l'assistenza sociale – Direzione dei Servizi della Presidenza, datata Berlino, 6 giugno 1941-XIX.

fu probabilmente adoperato anche un volumetto che, realizzato a cura della Confederazione dei lavoratori dell'industria, ambiva a istruire chi espatriava su alcuni temi, fra i quali il regime tedesco di tutele per i lavoratori³⁴.

Il sistema tedesco di politiche sociali, che durante il conflitto fu esteso in gran parte dei territori che finirono sotto il controllo diretto o indiretto del regime hitleriano³⁵ in virtù dell'ambizione imperialistica del nazismo anche nel campo delle tutele sociali, continuò a essere per tutto il conflitto quello di matrice bismarckiana, caratterizzato dalla segmentazione categoriale e dal ricorso al meccanismo assicurativo come fonte di finanziamento. Infatti, il progetto predisposto dal capo del Fronte del Lavoro tedesco Robert Ley³⁶, volto a superare tale impostazione tramite l'istituzione di un sistema unico di tutele, dal quale erano esclusi i cosiddetti «asociali» e «non ariani», finanziato dalla fiscalità generale, non fu tradotto in pratica, anche per le opposizioni che suscitò negli ambienti di governo³⁷. Al tradizionale impianto assicurativo bismarckiano, in ogni caso, fin dall'ascesa al potere del nazismo era stata

³⁴Roma, Archivio storico Cgil, Fondo Confederazione fascista dei lavoratori dell'industria, b.71, f. «Rapporti italo-tedeschi», sf. «Istruzioni ai lavoratori italiani in Germania (Opuscoli di propaganda)», Confederazione fascista lavoratori dell'industria-Roma, *Per i lavoratori italiani dell'industria in Germania*, Bergamo-Milano-Roma, Istituto italiano d'arti grafiche, 1941-XIX

³⁵Il sistema tedesco di assicurazioni sociali fu introdotto nei territori della Cecoslovacchia annessi alla Germania (nel Protettorato di Boemia e Moravia rimase invece il sistema cecoslovacco), nell'Alsazia e nella Lorena (dal dicembre 1940, sul ritorno delle assicurazioni sociali tedesche in Alsazia cfr. A. Klimo, *An unhappy return – German pension insurance policy in Alsace* in S. Kott e K. K. Patel (a cura di), *Nazism across borders, cit.*, pp.81-104.), nel Lussemburgo (dal settembre 1941), nei territori annessi dell'Europa orientale (dal dicembre 1941, ma erano discriminati i polacchi e gli ebrei) e, per alcune categorie di lavoratori, ossia i tedeschi e le persone di razza tedesca oltre che le persone non autoctone reclutate per lavorare al servizio della Germania, nel nord della Francia e nel Belgio (dal luglio 1943), oltre che nei Paesi Bassi (per i francesi, i belgi e gli olandesi rimase in vigore il sistema di tutele vigente quando era stata persa la piena autonomia, che non era stato abrogato).

³⁶Robert Ley (1890-1945), chimico, nel 1929 fu eletto alla Dieta prussiana nelle file del Partito nazista e nel 1932 ottenne un seggio al Reichstag. Alla guida del Fronte del Lavoro tedesco fin dalla sua fondazione nel 1933, Ley guidò il processo che vide l'organizzazione, dal 1934 componente organica del partito, divenire di massa, visti gli oltre 25 milioni aderenti, sostituendo i sindacati liberi e rivendicando la rappresentanza tanto dei lavoratori quanto dei datori di lavoro. Nel 1940 fu incaricato da Hitler di stilare un progetto di riforma del sistema tedesco di assicurazioni sociali. Arrestato, nel 1945 si tolse la vita in cella, prima di poter essere processato a Norimberga.

³⁷Sul piano Ley cfr. G.A.Ritter, *Storia dello Stato sociale, cit.*, pp.133-134; A. C. Mierzejewski, *A History of the German, cit.*, pp.112-114; Id., *Robert Ley's Dream of a Racist Utopia: The Welfare Program of the German People in The Historian*, LXXIX, 2017, n.4, pp.752-776. Sull'eco suscitata dal piano in Italia, sulla rivista dell'Infs *Le assicurazioni sociali*, cfr. C. Giorgi, *La previdenza del regime, cit.*, pp.293-297.

impresa una torsione in senso discriminatorio ai danni di alcune categorie, all'interno della popolazione tedesca, ritenute nemiche dello Stato.

Nel quadro dell'esportazione al di fuori dei confini tedeschi del sistema tedesco di assicurazioni sociali, tale torsione in senso discriminatorio trovò ulteriore conferma. Nei vari territori dove era vigente la legislazione tedesca in materia di tutele sociali per i lavoratori, infatti, erano escluse dalla platea dei beneficiari le persone qualificate come appartenenti alla «razza» polacca ed ebraica. Nell'area denominata *Generalgouvernement*³⁸, in base all'ordinanza del 7 marzo 1940, il sistema di tutele vigente in Germania fu introdotto solo per i tedeschi e per alcuni stranieri: per le persone qualificate di «razza» ebraica e polacca, escluse dal novero dei beneficiari, fu mantenuto in vita il regime assicurativo dello Stato polacco anche se in una forma parziale. A fronte dell'obbligo di pagare i contributi, era negato qualsiasi diritto legale alle prestazioni, che assumevano solo il carattere di concessioni (ma agli ebrei era negato qualsiasi trattamento in denaro). Nei territori orientali annessi³⁹, in virtù dell'ordinanza del 22 dicembre 1941, fu replicato lo stesso schema, con una differenza significativa: agli ebrei fu negata anche la forma di soccorso a carattere assistenziale che continuava invece a essere riconosciuta alle persone di «razza» polacca. Come ha notato Stefan Stegner, durante la parabola nazista il sistema delle assicurazioni sociali non solo implementò l'ideologia razzista ma accentuò anche la sua funzione come espressione dell'affiliazione a una comunità politica⁴⁰.

Al modello di politiche sociali che il regime nazista promosse nel corso della guerra si contrapponeva l'orientamento politico-culturale che, nel campo degli Alleati, e in particolar modo nei paesi anglosassoni, prospettava un programma per il dopoguerra fondato sui concetti di «sicurezza sociale» e di «liberazione dal bisogno». La Carta Atlantica, siglata il 14 agosto 1941 dal presidente degli Stati Uniti d'America Franklin Delano Roosevelt e dal primo ministro britannico Winston Churchill, costituì il primo documento nel quale, nel pieno della guerra, trovò iniziale formulazione questo orizzonte

³⁸Questa denominazione indicava un'unità territoriale, creata il 26 ottobre 1939, che comprendeva essenzialmente la fascia centrale del disciolto Stato polacco, dal momento che la parte occidentale fu annessa alla Germania e quella orientale all'Unione Sovietica. Articolata in quattro distretti – Cracovia, Varsavia, Radom e Lublino, l'entità territoriale era formalmente gestita da un'amministrazione semi-indipendente guidata dal governatore generale Hans Frank. Dopo l'avvio della cosiddetta «Operazione Barbarossa» nella giurisdizione del *Generalgouvernement* sarebbe rientrata anche la Galizia orientale.

³⁹Si trattava dei territori occidentali del disciolto Stato polacco che furono incorporati nel *Reich*: Pomerania, parte delle regioni di Poznan e Lodz, distretto di Zichenau, distretto di Kattowitz.

⁴⁰Cfr. S. Stegner, *Zwischen*, cit., pp.239-240.

programmatico⁴¹. Infatti, il testo, che era volto a delineare il nuovo ordine internazionale dopo la sconfitta del regime nazista, espresse l'auspicio nella futura collaborazione fra tutte le nazioni nel campo economico, in vista dell'obiettivo di assicurare, per tutte, migliori standard di lavoro, sviluppo economico e sicurezza sociale («fullest collaboration between all nations in the economic field with the object of securing, for all, improved labor standards, economic advancement, and social security»). Gli accordi di pace che avrebbero posto fine al conflitto avrebbero dovuto garantire a tutte le persone, in ogni paese, la possibilità di vivere liberi dalla paura e dal bisogno («a peace [...] which will afford assurance that all the men in all the lands may live out their lives in freedom from fear and want»).

La Carta Atlantica, nei suoi obiettivi di carattere chiaramente sociale, fu apertamente abbracciata dalla Conferenza internazionale del lavoro, che nel 1941 tornò a riunirsi dopo due anni non più a Ginevra ma a New York. Già dall'anno precedente il territorio nordamericano era diventato la nuova sede operativa degli organi dell'Oil⁴², dal momento che a causa della situazione di conflitto gravante sul Vecchio Continente il quartier generale del Bit era stato trasferito a Montréal, in Canada, pur rimanendo un presidio in Svizzera. Lo spostamento del baricentro dell'istituzione in Nordamerica contribuì a rafforzare negli anni della guerra quel processo, già avviatosi negli anni Trenta, che vide accrescere l'influenza degli ambienti americani, in particolare statunitensi, sull'istituzione. In questo quadro generale può essere collocata anche la decisione della Conferenza internazionale del lavoro di sostenere la prospettiva sociale della Carta Atlantica, che confermò la scelta di campo a favore degli Alleati.

Più che la dichiarazione d'intenti sottoscritta da Roosevelt e Churchill fu un altro documento prodotto in ambiente anglosassone, tuttavia, ad affermarsi come il vero e proprio testo programmatico di riferimento del nuovo orientamento politico-culturale della sicurezza sociale: si trattava del rapporto della commissione interdipartimentale di esperti incaricata dal governo britannico di formulare proposte in merito alle varie tutele contro i rischi sociali.

Il Rapporto Beveridge - come sarebbe stato comunemente chiamato dal cognome del presidente della commissione, l'economista liberale William Be-

⁴¹Per il testo cfr. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_16912.htm.

⁴²Sulla storia dell'istituzione durante il secondo conflitto mondiale, quando la sua stessa sopravvivenza fu a rischio, cfr. G. Van Goethem, *Phelan's War: The International Labour Organization in Limbo (1941-1948)* in J. Van Daele, M. Rodriguez-Garcia e M. van der Linden (a cura di), *ILO Histories, cit.*, pp.314-340; S. Kott, *Fighting the War or Preparing for Peace: the ILO during the Second World War* in *Journal of Modern European History*, XII, 2014, n.3, «International Organizations during the Second World War», pp.359-376.

veridge⁴³ – presentò infatti un progetto di riforma del sistema britannico di tutele sociali che, all’indicazione di confermare i tradizionali strumenti delle assicurazioni sociali obbligatorie e dell’assicurazione volontaria, associava quella di costituire anche programmi rivolti all’insieme della comunità⁴⁴. Al modello occupazionale imperniato sul meccanismo assicurativo andava dunque affiancato, secondo l’indicazione della commissione, un sistema universalistico, per garantire a tutti assistenza sociale e sanitaria, nonché assegni familiari e funerari.

Per quanto riguardava il finanziamento, le assicurazioni sociali dovevano continuare a essere finanziate dai contributi, per i quali, in un’ottica razionalizzatrice, si proponeva l’unificazione. Tanto i versamenti quanto le prestazioni avrebbero dovuto essere uniformi per tutti (*flat rate*): in virtù dell’impostazione liberale che caratterizzava anche lo stesso Beveridge, appariva cruciale evitare il rischio che trattamenti economici generosi eliminassero

⁴³William Beveridge (1879-1963), figlio di un funzionario britannico in India, dopo gli studi presso il prestigioso Balliol College di Oxford intraprese la professione di avvocato. Già nel 1903, mentre lavorava a Toynbee Hall, dove collaborò con Sidney Webb e Beatrice Potter, iniziò a occuparsi di questioni di carattere sociale: tutela contro la disoccupazione, assicurazione contro la vecchiaia, uffici di collocamento pubblici furono alcuni dei temi al centro della sua attenzione. Nel 1908 fu scelto dal neopresidente del Board of Trade Winston Churchill per far parte dell’organismo: in questa posizione ebbe un ruolo nell’istituzione degli uffici di collocamento pubblici e dell’assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione. Dopo oltre un decennio nel *civil service*, Beveridge tornò all’attività puramente di studio e ricerca, assumendo la guida della prestigiosa London School of Economics, che avrebbe diretto dal 1919 al 1937. Successivamente nominato decano dello University College di Oxford, durante la Seconda guerra mondiale tornò a collaborare con il governo, lavorando in particolare sui temi della gestione della manodopera con il Ministero del lavoro prima della nomina alla guida del comitato di esperti interdipartimentale sulle assicurazioni sociali e gli altri servizi sociali. Nel 1944 diede alle stampe *Full Employment in a Free Society*, testo nel quale delineò l’importanza del pieno impiego come vero e proprio altro pilastro di un sistema di sicurezza sociale per il dopoguerra. Nello stesso anno fu eletto per il Partito liberale alla Camera dei Comuni nell’elezione suppletiva tenutasi nel collegio di Berwick-upon-Tweed. Non riconfermato alle elezioni generali del 1945, fu in seguito nominato membro della Camera dei Lords, dove sarebbe divenuto il *leader* del Partito liberale. Sulla figura di William Beveridge cfr. J. Harris, *William Beveridge: A Biography*, Oxford, Clarendon Press, 1977. Per una raccolta in italiano degli scritti di Beveridge nel periodo della Seconda guerra mondiale, quando si delineò la sua visione del sistema di sicurezza sociale postbellico, cfr. W. Beveridge, *La libertà solidale. Scritti 1942-1945*, a cura di M. Colucci, Roma, Donzelli, 2010.

⁴⁴Per il testo del Rapporto cfr. *Social Insurance and Allied Service*, London, Published by His Majesty’s Stationery Office, 1942. In lingua disponibile è tuttora disponibile solo una versione di sintesi, cfr. *Il Piano Beveridge – Compendio ufficiale della relazione di sir William Beveridge al governo britannico in Alle origini del Welfare State – Il Rapporto su Assicurazioni sociali e servizi assistenziali*, Milano, Franco Angeli, 2010, pp. 39-135.

lo stimolo all'iniziativa individuale, all'autotutela⁴⁵.

Il finanziamento dell'articolazione universalistica del sistema multilivello delineato dal Rapporto avrebbe dovuto invece gravare sulla fiscalità generale: ciò significava rafforzare significativamente il ruolo economico dello Stato nel campo delle tutele sociali. Dato alle stampe alla fine del 1942, fin da subito il Rapporto Beveridge attirò interesse per i suoi contenuti anche al di là dei confini del Regno Unito, conoscendo una rilevante circolazione⁴⁶. Il modello prefigurato dal Rapporto Beveridge, fondato sulla compresenza di programmi universalistici finanziati dalla fiscalità generale e di schemi assicurativi su base occupazionale, costituì un paradigma di riferimento per quanti, a livello nazionale e sovranazionale, ragionavano sulla necessità di riformare le legislazioni sociali per dare concretizzazione al principio di sicurezza sociale.

Nel modello di politiche sociali che emergeva dagli ambienti anglosassoni, anche in contrapposizione a quello nazista, non era chiaro tuttavia quanto fosse ampio e inclusivo il cerchio della solidarietà tracciato. Nel Rapporto Beveridge come beneficiari erano apertamente menzionati i lavoratori e i cittadini anche se, come la critica femminista ha ben fatto emergere, si trattava di categorie *gendered*, vista la differenza di trattamento prevista per alcuni programmi, nel quadro del *male breadwinner model*. Nessuna indicazione chiara era invece inserita in riferimento agli stranieri. In generale, né a livello internazionale né nei singoli contesti nazionali fu affrontato, nelle riflessioni del tempo di guerra sulla riforma delle legislazioni sociali, il tema del rappor-

⁴⁵Sui dibattiti all'interno della commissione che redasse il rapporto in merito alla misurazione dei bisogni e della povertà nonché alla quantificazione delle prestazioni cfr. J.H. Veit-Wilson, *Muddle or Mendacity? The Beveridge Committee and the Poverty Line* in *Journal of Social Policy*, XXI, 1992, n.3, pp.269-301.

⁴⁶Sul tema cfr., ad esempio, N. Kerschen, *L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale de 1945* in *Revue française de science politique*, XLV, 1995, n.4, pp.570-595; J.-J. Monachon, *Le plan Beveridge et les débats sur la sécurité sociale en Suisse entre 1942 et 1945* in H.-J. Gilomen, S. Guex, B. Studer (a cura di), *De l'assistance à l'assurance sociale*, cit., pp.321-329; D. Béland, G.P. Marchildon, M. Mioni, K. Petersen, *Translating social policy ideas: The Beveridge report, transnational diffusion, and post-war welfare state development in Canada, Denmark, and France* in *Social Policy and Administration*, LVI, 2022, n.2, «Eighty years after the Beveridge Report: The Five Giants in the Twenty-First Century», pp.315-328. L'eco della pubblicazione del Piano Beveridge arrivò anche nell'Italia fascista, dove il testo fu oggetto del commento, per lo più negativo, del leader sindacale Riccardo Del Giudice, affidato alle pagine della rivista dell'Infps, *Le assicurazioni sociali*. Su questo esempio di ricezione cfr. C. Giorgi, *La previdenza del regime*, cit., pp.301-304. Sulla (scarsa) ricezione del Rapporto da parte delle forze politiche che avrebbero condotto l'Italia nella transizione democratica dalla Monarchia alla Repubblica cfr. L. Di Nucci, *Alle origini dello stato sociale nell'Italia repubblicana. La ricezione del Piano Beveridge e il dibattito nella Costituente* in *Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, 2002, pp. 161-188; C. Giorgi, I. Pavan, *Storia dello Stato sociale*, cit., pp.232-238.

to fra migrazioni e sicurezza sociale, ossia quanto dovesse essere importante l'appartenenza alla comunità nazionale, in termini giuridici (cittadinanza) e territoriali (residenza), nel quadro dell'applicazione del nuovo paradigma che si stava affermando.

Sulla necessità di affrontare, nella pianificazione delle politiche sociali del dopoguerra, anche il tema della protezione sociale dei lavoratori migranti e delle loro famiglie attirò l'attenzione, a guerra ancora in corso, il Bit, per quanto solo in riferimento a una problematica ben specifica. Nel 1944, infatti, il Segretariato dell'Oil – non sono noti i nomi dell'autore/degli autori, anche se molto probabilmente faceva/facevano parte della Sezione delle assicurazioni sociali – stilò un rapporto dal titolo «*Sécurité sociale: ses principes; les problèmes qui se posent à la suite de la guerre*», nel quale ampio spazio era riservato alla questione della garanzia dei diritti alla pensione delle *personnes déplacées de leurs foyers* per sostenere lo sforzo produttivo della Germania nazista⁴⁷. La questione era molto puntuale: i numerosi lavoratori reclutati per lavorare in territorio tedesco, nel quadro di accordi internazionali o soprattutto coattamente, pagavano i contributi alle istituzioni assicurative locali, ma verosimilmente non avrebbero potuto godere della pensione prima della fine del loro impiego e del loro ritorno in patria. Si trattava quindi di non far perdere loro i versamenti effettuati durante il lavoro all'estero, aggiungendoli ai contributi già pagati nel paese di origine e che sarebbero stati pagati una volta tornati. In altri termini, l'obiettivo era garantire la somma dei periodi di contribuzione per far scattare, al momento effettivo, il diritto alla pensione e dar luogo a un trattamento economicamente corrispondente all'intera vita contributiva.

Nell'introduzione al rapporto del Bit erano enucleati alcuni temi cruciali. Innanzitutto era ben messo a fuoco come un mancato intervento sulla questione della conservazione dei diritti pensionistici, già oggetto della Convenzione n.48 approvata nel 1935 dalla Conferenza internazionale del lavoro, avrebbe significato un venir meno da parte dell'Oil ai suoi compiti, indebolendo il principio non solo dell'assicurazione sociale ma anche più in generale della legislazione del lavoro, più specificamente di quella internazionale. Lo svolgimento di un'azione in questo determinato campo e a favore di questi specifici lavoratori da parte dell'Oil era presentato come necessario per mantenere intatta la fiducia nelle assicurazioni sociali. Al di là della visione ideale, leggendo fra le righe si può cogliere anche una volontà di difendere il ruolo dell'istituzione, che in quel frangente era alle prese con una vera e pro-

⁴⁷Conférence internationale du travail – Vingt-sixième session, *Sécurité sociale: ses principes; les problèmes qui se posent à la suite de la guerre – Partie II: Problèmes qui se posent à la suite de la guerre*, Montréal, Bureau international du travail, 1944.

pria battaglia per la sopravvivenza, nonché alla ricerca di una conferma del proprio ruolo anche nel nuovo ordine internazionale che sarebbe emerso dal conflitto. In questo senso può essere letta anche la rivendicazione di sovranità in relazione alla competenza sul *dossier*. Mosso da considerazioni tanto ideali quanto strategiche, il Bit fornì nel rapporto una visione molto avanzata in merito alla qualificazione delle prerogative che, secondo la sua prospettiva, dovevano essere riconosciute ai lavoratori migranti assicurati contro la vecchiaia, perorando la tutela di quelli che, per due volte, furono qualificati come «diritti personali»:

La responsabilité de l'Organisation est particulièrement engagée lorsque ces droits sont mis en danger par le transfert de travailleurs qui passent du système d'assurance-pension en vigueur dans un pays à celui d'un autre pays [...] Si l'Organisation devait négliger de faire tout le possible pour veiller à l'observation des principes qu'elle défend, elle affaiblirait l'autorité non seulement du principe d'assurance sociale mais de la législation du travail en général. [...] Sans doute, l'Organisation n'est pas chargée de faire oeuvre de secours parmi les peuples frappés par la guerre. Mais il s'agit ici d'une question de droits personnels d'une nature absolument positive et dont la pleine reconnaissance est indispensable pour que les travailleurs conservent leur confiance dans les institutions d'assurance sociale [...] Ainsi l'Organisation se trouve en mesure de fournir une contribution importante et nécessaire au maintien des droits personnels de millions de travailleurs dans un domaine particulier où sa compétence est souveraine⁴⁸.

L'uso dell'espressione «diritti personali» può essere letta come la volontà di affermare una concezione dei benefici previdenziali come patrimonio del lavoratore in quanto tale, connessi cioè unicamente allo status occupazionale, e non quale estensione dei diritti di cittadinanza o manifestazioni dei vantaggi legati alla residenza in un paese.

Nella stessa direzione andava l'impiego, in un altro passaggio del rapporto, dell'espressione «diritto che appartiene naturalmente a ogni lavoratore come tale» per indicare ciò che il Bit si proponeva di difendere. Lo strumento individuato a tal fine era una convenzione che, secondo l'ottica del Segretariato, avrebbe potuto costituire, qualora accolta dagli Stati, il segno tangibile di una volontà condivisa di perseguire una politica espansiva nell'ambito più generale del riconoscimento dei diritti sociali di tutti i lavoratori migranti, e non soltanto della particolare categoria interessata dal testo:

⁴⁸ *Ivi*, pp.V-VI.

L'adoption à l'heure actuelle de l'avant projet de convention serait une preuve que les Membres de l'Organisation sont décidés à poursuivre une politique généreuse d'égalité de traitement entre nationaux et étrangers dans le domaine de la législation sociale. Les directives du projet de convention devraient donc tendre à assurer un droit qui appartienne naturellement à chaque travailleur en tant que tel, quelles que soient sa race, sa nationalité ou sa religion⁴⁹.

Per quanto riguarda l'aspetto contenutistico, la bozza di convenzione rilanciava i principi di conservazione dei diritti acquisiti e in corso di acquisizione, disponendo la contabilizzazione dei periodi di lavoro nella Germania nazista o nei territori occupati durante la guerra, nonché il trasferimento dei contributi dalle istituzioni percettrici a quelle del paese dove era attivo il rapporto di assicurazione interrotto dal reclutamento. La ratifica della convenzione era aperta anche agli Stati non aderenti all'Oil e a quelli a cui fosse stato imposto da un trattato di pace: si trattava di un doppio *escamotage* per includere la Germania, senza la quale il testo non avrebbe potuto trovare applicazione.

Il rapporto del Bit fu discusso nella ventiseiesima sessione della Conferenza internazionale del lavoro, tenutasi a Filadelfia nel maggio 1944, nota più che altro per l'approvazione di documenti, come la cosiddetta «Dichiarazione di Filadelfia» e le raccomandazioni n.67 e 69, che segnarono la definitiva assunzione del paradigma della sicurezza sociale fra gli standard internazionali promossi dall'Oil. La discussione sulla conservazione dei diritti pensionistici dei lavoratori migranti ebbe luogo principalmente nell'ambito della Sottocommissione formata in seno alla Commissione della sicurezza sociale e guidata dal rappresentante dei lavoratori francesi Georges Buisson.

Quattro erano gli aspetti oggetto di critica e di controproposta, rispetto al rapporto redatto dal Bit, che emersero dai lavori della Sottocommissione. Innanzitutto era sollevata una questione di metodo: una convenzione basata sul principio di reciprocità, come quella proposta dal Segretariato replicando il modello prebellico, non appariva adeguata, dal momento che il problema dei *travailleurs déplacés de leurs foyers* costituiva il risultato di pratiche messe in campo solamente dalla Germania, e non anche dagli altri Stati collocati sul fronte avverso. Di conseguenza, non serviva un patto di mutuo impegno sul punto ma l'imposizione unilaterale alla Germania, in sede di trattato di pace, dell'obbligo di rimediare alle difficoltà create ai lavoratori sradicati dal loro paese dal punto di vista previdenziale.

La Sottocommissione inoltre perorò un cambiamento di impostazione anche nella determinazione del perimetro della regolamentazione: la bozza di

⁴⁹ *Ivi*, pp.37-38.

convenzione stilata dal Bit si riferiva, legandosi alla Convenzione del 1935 sulla conservazione dei diritti pensionistici dei lavoratori migranti, alla sola tutela assicurativa contro i rischi dell'invalidità, della vecchiaia e del decesso. Al contrario, sembrava necessario «traiter la question des droits des personnes déplacées dans d'autres branches des assurances sociales»⁵⁰, come ad esempio l'assicurazione contro gli infortuni e quella contro la disoccupazione.

In terzo luogo, fra i debiti nei confronti dei lavoratori reclutati, qualsiasi fossero stati il modo di reclutamento e la natura giuridica del rapporto di impiego, dovevano rientrare tanto le somme erogate dagli istituti assicuratori quanto quelle che, in virtù della legislazione in vigore, erano pagate dai fondi pubblici. Secondo la Sottocommissione, infine, lo Stato e non il singolo istituto assicuratore doveva essere considerato debitore.

Il rapporto della Sottocommissione fu adottato all'unanimità dalla Commissione della sicurezza sociale e la Conferenza, in sessione plenaria, approvò la risoluzione che ne condensò i contenuti⁵¹. Pur non portando a risultati concreti, i lavori degli organi dell'Oil rilanciarono a livello internazionale il tema dei diritti sociali dei lavoratori migranti, che costituiva una delle problematiche da affrontare nel dopoguerra nel quadro dell'implementazione del paradigma della sicurezza sociale.

La questione discussa a Filadelfia era di estremo interesse anche per i lavoratori italiani che avevano prestato o stavano ancora prestando la loro opera nei territori sottoposti al dominio nazista. Infatti, fin dall'estate 1943, e ancor di più dopo l'Armistizio, il sistema delineato dagli accordi bilaterali italo-tedeschi degli anni precedenti in materia di tutele sociali era entrato in crisi. La chiusura e il mancato ripristino del canale attraverso il quale erano stati regolati, negli anni precedenti, gli interscambi commerciali e finanziari, nonché i trasferimenti monetari nel quadro dell'applicazione degli accordi in materia di assicurazioni sociali, assegni familiari e assistenza sanitaria, impedirono la fruizione delle prestazioni in Italia.

Nel territorio del Regno d'Italia solo nel settembre 1944 sarebbe stato istituito un sistema di sussidi sotto l'egida del Ministero dell'interno⁵² ma una lettera del dicembre 1944 evidenziò l'elevato numero di persone che risultavano prive di forme di tutela:

Molte famiglie di lavoratori italiani emigrati in Germania si rivolgono al Comando Alleato per ottenere il pagamento delle mensilità

⁵⁰ *Ivi*, p.416.

⁵¹ *Ivi*, pp.506-510.

⁵² Roma, AcS, Pcm, 1944-1947, 19.5.23423, Circolare del Ministero dell'interno – Direzione generale per l'amministrazione civile – Divisione servizi di guerra n.6736/507-2 ai prefetti del Regno e all'Alto Commissariato per la Sicilia datata Roma, 14 settembre 1944.

dei loro congiunti o chiedendo un sussidio che permetta loro di vivere. Trattandosi di questione di competenza del Governo italiano si prega fornire i chiarimenti atti a mettere in guardia il Comando Alleato a poter rispondere alle numerose richieste⁵³.

Con la fine dello stato di guerra, in ogni caso, sarebbero state sospese le interlocuzioni fra le varie amministrazioni che, avviate da qualche settimana, erano volte alla stesura di un provvedimento di regolamentazione di un sistema di provvidenze assistenziali per le famiglie bisognose dei lavoratori italiani in Germania⁵⁴.

Nella parte del paese sotto il controllo dei nazifascisti, dove continuava il reclutamento di forza lavoro sotto varie forme⁵⁵, la questione della crisi degli accordi in materia di tutele sociali fu sollevata per la prima volta all'inizio del 1944. Infatti, il ministro dell'Economia corporativa della neo-istituita Repubblica sociale italiana (Rsi) Angelo Tarchi scrisse ai colleghi degli Affari esteri e delle Finanze sottolineando l'impossibilità, per gli istituti che si occupavano di erogare le prestazioni, di procedere alle operazioni, in assenza dei versamenti da parte tedesca:

In seguito agli avvenimenti verificatisi dopo l'8 settembre il Governo germanico ha interrotto il funzionamento del conto di compensazione italo-tedesco; di conseguenza non solo sono rimaste sospese le rimesse di denaro inviate dai nostri lavoratori occupati in Germania, ma anche ogni versamento dovuto dal Governo del Reich, secondo gli accordi stipulati con lo stesso, per contributi in ordine alle provvidenze sociali a favore di detti nostri lavoratori. [...] Ne deriva che mancando la corrispondente copertura da parte tedesca sulla base dei contributi all'uopo stabiliti, gli Istituti si trovano costretti ad interrompere la erogazione delle prestazioni⁵⁶.

⁵³ *Ivi*, copia della lettera del ten.col. G. Della Rocca Ufficiale Collegamento col R.A.A.C. [Rome Area Allied Command] alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Gabinetto, datata Roma, 22 dicembre 1944 (su carta intestata «Rome Area Allied Command – Italian Liaison Section»).

⁵⁴ *Ivi*, copia della lettera dattiloscritta del sottosegretario di Stato presso la Presidenza del Consiglio Giustino Arpesani a Ministero affari esteri – D.I.E., Ministero del tesoro – Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale affari economici, Ministero del lavoro e della previdenza sociale – Direzione generale lavoro – Divisione VI, datata Roma, 3 luglio 1945.

⁵⁵ Per quanto riguarda il reclutamento della manodopera italiana dopo l'8 settembre 1943 cfr. *Tante braccia per il Reich*, cit.

⁵⁶ Roma, Asdmae, *Repubblica Sociale Italiana 1943 -1945*, b.201, lettera dattiloscritta del ministro dell'economia corporativa Angelo Tarchi al Ministero degli affari esteri – Gabinetto e p.c. al Ministero delle Finanze - Gabinetto, datata 26 gennaio 1944.

La difficoltà a sostenere l'onere delle prestazioni, senza poter contare sui trasferimenti tedeschi, costituì anche l'oggetto della lettera che, nel febbraio 1944, il direttore generale dell'Istituto nazionale fascista di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Infail) Francesco Cassinelli indirizzò al Ministero dell'economia corporativa, per sollecitare interventi:

Nell'esecuzione della convenzione Italo Germanica 20/6/1939, approvata con legge 30 novembre 1939, n.2036, e dei successivi accordi in tema di assicurazioni sociali, questo Istituto provvede alla concessione delle prestazioni assicurative economiche e sanitarie, per conto dei competenti Istituti assicuratori germanici, in favore dei lavoratori italiani dell'industria infortunati in Germania e rimpatriati in istato [sic] di inabilità temporanea. Per espletare tale mandato questo Istituto, dato l'elevato numero degli assistiti, incontra spese di considerevole entità che, a norma delle condizioni della suddetta convenzione e successivi accordi, debbono essere rimborsate dagli Istituti germanici [...] Senonché i rimborsi, che mai sono stati eseguiti con puntualità, da qualche mese non vengono effettuati del tutto, né è stato possibile ottenere al riguardo chiarimenti o spiegazioni [...]. L'ammontare dei crediti di questo Istituto, per il titolo di che trattasi, ammonta ad oggi, ad oltre L.2.000.000 (due milioni) non comprendendo in detta cifra le somme erogate per lavoratori rientrati nelle zone dell'Italia meridionale ed insulare occupate. Trattasi, come si vede, di somme ingenti per il recupero delle quali questo Istituto desidererebbe ottenere un cortese, fattivo interessamento, [...] affinché questo Istituto possa continuare senza ulteriore aggravio l'opera di assistenza devolutagli verso i connazionali infortunati in Germania⁵⁷.

Particolarmente sentita era la questione degli assegni familiari: erogati dall'Infps, facendo ricorso esclusivamente ai propri fondi dal luglio 1943 (mese a partire dal quale erano cessati i versamenti a questo titolo dalla Germania) fino al marzo 1944, successivamente non vennero più corrisposti, dando luogo a lagnanze che raggiunsero lo stesso Mussolini. Nel settembre 1944 l'Ambasciata italiana in Germania fu formalmente incaricata di chiedere alle autorità tedesche spiegazioni circa la mancata ripresa dei pagamenti, ma alla fine la questione fu regolata con un ritorno al tavolo negoziale, che produsse quello che può essere considerato l'ultimo atto della «diplomazia sociale» bilaterale fascista.

⁵⁷Roma, Asdmae, Repubblica Sociale Italiana (RSI), Gabinetto assistenza lavoratori italiani in Germania (GABAILG) 1944 1945, busta 10, f.100, sf. «Infail», lettera dattiloscritta del direttore generale Francesco Cassinelli datata Lecco, 15 febbraio 1944 al Ministero dell'economia corporativa-Servizio del lavoro e della previdenza (Padova) e al Ministero degli affari esteri (Venezia).

Alla fine del 1944, infatti, la questione figurò al centro del tentativo delle autorità della Rsi di garantire, almeno ai cittadini italiani residenti nei territori sui quali rivendicava giurisdizione territoriale, la fruizione delle prestazioni teoricamente riconosciute dalle convenzioni italo-tedesche siglate negli anni precedenti. Tale tentativo trovò una traduzione concreta in uno dei cosiddetti Accordi di Bellagio, firmati nel novembre 1944.

Il compromesso raggiunto fissò una somma a *forfait* a tacitazione dei mancati pagamenti dei mesi precedenti e ripristinò il versamento da parte tedesca di somme mensili per gli assegni familiari e l'assicurazione nuzialità e natalità, che non sarebbero state corrisposte per quei lavoratori le cui famiglie risiedessero nei «territori occupati dal nemico»⁵⁸.

La portata dell'accordo fu ridotta dall'insufficienza degli importi concessi dalle autorità tedesche⁵⁹, messa in evidenza a più riprese dal commissario dell'Infps, nonché alto dirigente del Partito fascista, Olo Nunzi. Per garantire in ogni caso l'erogazione degli assegni, Nunzi chiedeva che l'ente previdenziale da lui controllato ricevesse fondi appositi, in modo tale da non intaccare, per altre finalità rispetto a quelle statutarie, il patrimonio dei lavoratori: come rimarcato puntualmente nella missiva, la Rsi, e non l'Infps, costituiva la parte contraente dell'accordo con il Reich tedesco, e ad essa incombeva quindi la responsabilità⁶⁰. La richiesta di liquidità formulate dal commissario dell'Infps fu rigettata dal titolare delle Finanze, come comunicato al Ministero degli affari esteri e, per conoscenza, ad altri dicasteri e uffici:

Tenuto conto delle note condizioni di bilancio che non consentono all'Erario di accollarsi l'intera copertura del fabbisogno il ripristino dei pagamenti di cui trattasi è stato rinviato in attesa che codesto Ministero dia assicurazioni che la quota parte a carico della Germania non verrà versata nel conto bloccato, ma verrà resa libera a disposizione del Tesoro italiano⁶¹.

⁵⁸Roma, Asdmae, Repubblica Sociale Italiana 1943 -1945, b.201, f. «Accordi italo-tedeschi di Bellagio concernenti l'impiego dei lavoratori italiani in Germania», dattiloscritto dal titolo «Accordo italo-germanico relativo all'impiego di lavoratori italiani in Germania», fto. Gabrielli e Netzell datato Bellagio, 12 novembre 1944-XXIII.

⁵⁹*Ivi*, f. «Lavoratori italiani in Germania - Contributi assicurazioni sociali», copia della lettera del Ministero dell'economia corporativa - Direzione generale del lavoro e della previdenza al Ministero delle finanze - Gabinetto (P.C. 316) e p.c. al Ministero degli affari esteri - Gabinetto (P.C. 305) datata Posta Civile 353, 17 novembre 1944-XXIII.

⁶⁰*Ivi*, lettera del commissario dell'Infps Nunzi al Ministero dell'economia corporativa - Direzione generale lavoro e previdenza, datata 5 dicembre 1944-XXIII (su carta intestata Infps - DG Vittorio Veneto - Servizio Gestioni Sociali); lettera dattiloscritta del commissario dell'Infps Nunzi al Commissariato nazionale del lavoro datata 17 gennaio 1945.

⁶¹*Ivi*, lettera dattiloscritta prot.n.170500/B del ministro delle Finanze al Ministero degli

Gli Accordi di Bellagio non ebbero di fatto una traduzione concreta: la stagione della «diplomazia sociale» nazi-fascista si concluse così con un fallimento. Come nella Prima guerra mondiale, il conflitto si era rivelato un fattore confliggente con l'applicazione degli accordi diplomatici volti a garantire ai lavoratori migranti e alle loro famiglie la piena fruizione delle tutele sociali. Tuttavia, anche in questo caso, come avvenuto in occasione della Grande guerra, il secondo conflitto mondiale rivestì allo stesso tempo un ruolo catalizzatore.

***Welfare state* e politiche migratorie in Belgio, Francia e Svizzera**

La guerra portò ovunque, specialmente nell'Europa più toccata dalle distruzioni del conflitto, i temi del lavoro e della protezione sociale al centro dell'agenda politica. In particolare, nei paesi dell'Europa occidentale dove maggiormente si erano diretti, negli anni precedenti, i flussi migratori continentali italiani, ossia Francia, Belgio e Svizzera, già prima della fine del conflitto era iniziato il dibattito sulla pianificazione del dopoguerra, e, in particolare, sulle iniziative da assumere nel campo delle politiche di gestione del mercato del lavoro, incluse quelle migratorie, e delle politiche sociali.

L'elaborazione di un piano di riforma del sistema belga di tutele sociali costituì parte dei lavori dell'apposita commissione nominata nel 1941 dal governo belga in esilio per studiare i problemi del dopoguerra, la *Commission pour l'étude des problèmes d'après-guerre*. Il documento prodotto al termine dei lavori testimoniava la decisiva influenza del Rapporto Beveridge: infatti, emerse l'indicazione per una riforma che andasse non solo nella direzione dell'estensione a tutta la popolazione del diritto a prestazioni sociali non inferiori a un minimo garantito, ma anche della centralizzazione del controllo nelle mani del governo, al quale doveva essere attribuita anche maggiore responsabilità nell'implementazione delle tutele.

Tuttavia, il parere espresso dalla Commissione governativa non avrebbe avuto traduzione pratica. Maggior successo ebbe invece la proposta contenuta nel cosiddetto patto sociale, l'accordo che i principali imprenditori e sindacalisti raggiunsero nell'aprile 1944, mentre il Belgio era ancora sottoposto alla dominazione nazista. Articolato in due sezioni, una relativa alle tutele

affari esteri - Direzione generale affari commerciali e, p.c., al Ministero dell'economia corporativa - Direzione generale lavoro e previdenza sociale, al Commissariato del lavoro, al Ministero dell'interno, alla Direzione generale del tesoro, alla Direzione generale Scambi e Valute, datata 30 gennaio 1945 (su carta intestata «Ministero delle Finanze, Ragioneria generale dello Stato, I.G.A.E., Divisione XX»).

sociali, l'altra alle relazioni di lavoro, l'accordo ebbe un'influenza decisiva nell'elaborazione del decreto-legge 28 dicembre 1944, che costituì l'architrave della legislazione postbellica belga in materia previdenziale⁶².

Adottato dal governo in virtù della delegazione di poteri votata dal Parlamento, il provvedimento fu redatto dall'apparato del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, che vedeva in Henri Fuss⁶³ il punto di riferimento amministrativo e nel ministro socialista Achille van Acker il vertice politico. Pur introducendo in Belgio la nuova nozione della sicurezza sociale, il testo si collocò in linea di continuità con i provvedimenti del periodo precedente. Poco cambiava infatti rispetto alla configurazione prebellica del sistema belga di tutele sociali: il modello di riferimento restava quello bismarckiano, dal momento che l'impianto assicurativo non solo fu mantenuto ma fu addirittura esteso, come mostrava l'introduzione dell'assicurazione obbligatoria contro le malattie, e l'esercizio di un'attività lavorativa disciplinata da un contratto rimase il criterio fondamentale per la determinazione della platea dei beneficiari delle tutele.

Il finanziamento del sistema belga di sicurezza sociale delineato dal decreto-legge 28 dicembre 1944 era basato sui contributi di datori di lavoro e lavoratori⁶⁴. Questo modello fu infatti esteso dall'assicurazione contro la vecchiaia,

⁶²Cfr. P. T. Pasture, *The April 1944 'Social Pact' in Belgium and Its Significance for the Post-War Welfare State* in *Journal of Contemporary History*, XVIII, 1993, n.4, p.696.

⁶³Henri Fuss (1882-1964), avvicinosi durante gli studi al movimento anarchico, nel 1910 lasciò il Belgio per trasferirsi in Francia, dove partecipò alla fondazione dell'Association internationale pour la lutte contre le chômage. Segretario dell'Associazione e della redazione della rivista, nel corso della Prima guerra mondiale fece la sua prima esperienza da funzionario presso l'Ufficio di collocamento della Senna e firmò il «Manifesto dei Sedici», con il quale i firmatari chiesero al movimento anarchico internazionale di sostenere il Belgio aggredito. Volontario nell'esercito belga, nel 1918 divenne funzionario presso il Ministero belga dell'industria e del lavoro. Nel 1920 si trasferì a Ginevra per lavorare come assistente di Louis Varlez al Bit: sarebbe rimasto attivo nell'istituzione ginevrina fino al 1936, arrivando anche a guidare la sezione Disoccupazione del Segretariato. Richiamato in patria dal governo presieduto da Paul van Zeeland come commissario per il problema della disoccupazione, perorò una riforma dell'allora esistente sistema assicurativo e nel 1938 divenne direttore generale presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Durante la seconda guerra mondiale continuò a lavorare sui temi delle tutele sociali e si occupò anche di avviare i contatti fra le parti sociali per la pianificazione del dopoguerra. Una volta terminata la guerra fu nominato, nel 1945, rappresentante del governo belga presso il Consiglio di amministrazione del Bit e, nel 1946, segretario generale del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Nel 1949 sarebbe stato designato commissario di Stato per la sicurezza sociale. Per un profilo biografico dettagliato cfr. K. Vleminckx, *Henri Fuss (1882-1964): la sécurité sociale comme instrument de paix et de justice sociale* in *Revue belge de sécurité sociale*, LI, 2009, n.1, pp.79-96.

⁶⁴K. Vleminckx, *L'évolution (la révolution) de la Sécurité sociale: de 1944 à aujourd'hui*, in *Revue belge de sécurité sociale*, LXI, 2019, n.3, p.406.

dove era già vigente, agli altri programmi ricompresi nell'ambito della sicurezza sociale, ossia l'assicurazione volontaria contro la disoccupazione, gli assegni familiari, le ferie pagate e la prefigurata assicurazione obbligatoria contro le malattie⁶⁵.

La raccolta dei versamenti (effettuati dal datore di lavoro sia per la quota a suo carico sia per quella a carico del lavoratore) fu affidata all'Ufficio nazionale della sicurezza sociale (Office national de la sécurité sociale), di cui il provvedimento dispose l'istituzione all'interno del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Si trattava di una manifestazione di quella logica centralizzatrice che costituiva uno degli aspetti del paradigma della sicurezza sociale anche a livello internazionale.

Tuttavia, la spinta unificatrice ottenne esiti solo parziali, dal momento che l'Ufficio non avrebbe dovuto occuparsi anche dell'erogazione delle prestazioni. Le prestazioni in caso di malattia sarebbero state erogate dalle società di mutuo soccorso, mentre le casse sindacali o gli uffici comunali avrebbero continuato a versare i sussidi di disoccupazione e le organizzazioni patronali gli assegni familiari e le ferie pagate. Gli attori coinvolti nel sistema di protezione sociale prebellico mantennero così le proprie posizioni, riservandosi la possibilità di esercitare il proprio ruolo politico⁶⁶.

Al loro regime speciale in materia di tutele previdenziali, come avveniva anche altrove, restarono sottoposti i minatori che, nel 1945, videro migliorate le prestazioni loro riconosciute da una serie di decreti del governo, che voleva invogliare i lavoratori nazionali ad assumere impieghi nel settore. Per quanto riguardava le pensioni, un provvedimento del 21 settembre 1945 avrebbe accordato anche ai lavoratori stranieri i vantaggi riconosciuti ai belgi: come evidenziato già all'epoca, «cette mesures s'imposait en vue de favoriser le recrutement des mineurs étrangers»⁶⁷. L'orientamento espansivo e inclusivo in materia di erogazione delle prestazioni sociali, dettato dalle esigenze di manodopera, avrebbe trovato espressione anche negli accordi bilaterali che, dal 1946, le autorità belghe avrebbero iniziato a sottoscrivere per assicurare alla Fédéchar, la federazione delle aziende carbonifere belghe, la manodopera per il lavoro di fondo nelle miniere. Nonostante i miglioramenti del regime

⁶⁵L'assicurazione contro gli infortuni e le tutele contro le malattie professionali restarono fuori dalla regolamentazione, rimanendo competenza esclusiva delle compagnie private.

⁶⁶D. Luyten, *Social Security and the End and the End of the Second World War in France, the Netherlands and Belgium. Social Peace, Organizational Power and the State* in S.-L. Hoffmann, S. Kott, P. Romijn, O. Wieviorka (a cura di), *Seeking Peace in the Wake of the War. Europe, 1943-1947*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2015, pp.256-257.

⁶⁷A. Woronoff, *Le mouvement social en 1945* in *Bulletin de l'Institut des Recherches Économiques et Sociales*, XII, 1946, n.3, p.257.

speciale di sicurezza sociale, infatti, tale impiego continuava a non attrarre i lavoratori autoctoni, a causa della sua pericolosità.

Nella vicina Francia la necessità di far ripartire il sistema economico, per far fronte alle ingenti distruzioni materiali causate dal conflitto e rilanciare la produttività, si scontrava con un saldo demografico in negativo di oltre un milione e cinquecentomila unità, che andava a complicare una situazione già precaria negli anni precedenti. Il 3 marzo 1945, intervenendo all'Assemblée consultative provisoire, anche il presidente del governo provvisorio, il generale Charles de Gaulle, evidenziò come la penuria di forza lavoro (*manque d'hommes*) e i bassi livelli (*faiblesse*) di natalità costituissero l'ostacolo principale alla ripresa economica del paese.

Nella primavera 1945 si aprì un dibattito sui bisogni di manodopera straniera che coinvolse demografi ed economisti. Al consenso generale sulla necessità di cambiare paradigma di riferimento rispetto al periodo prebellico, passando cioè da una politica migratoria che privilegiava la presenza temporanea del migrante a una che supportava l'insediamento permanente, si accompagnò, in particolare nei pronunciamenti dei demografi, l'indicazione per una politica selettiva. Secondo il piano elaborato da Georges Mauco, ad esempio, gli ingressi nel paese avrebbero dovuto essere concessi secondo un ordine di desiderabilità etnica/nazionale, al vertice del quale si trovavano i popoli dell'Europa centro-settentrionale (belgi, lussemburghesi, svizzeri, tedeschi, scandinavi, britannici e irlandesi), seguiti dai cittadini degli Stati dell'Europa mediterranea (spagnoli, italiani del centro nord) e infine da quelli dei territori slavi⁶⁸. Nei rapporti dell'Alto Comitato della popolazione e della famiglia (Haut Comité Consultatif de la Population et de la Famille) e dell'Istituto nazionale di studi demografici (Institut national d'études démographiques), gli italiani, specie quelli del nord, ottennero un posto di primo piano fra i gruppi etnici qualificati come desiderabili, in quanto ritenuti più assimilabili: Alfred Sauvy, ad esempio, scrisse che l'italiano era più incline ad adattarsi all'ambiente francese rispetto a un arabo⁶⁹. In generale, l'orientamento, già manifestatosi nell'*entre-deux-guerres*, dell'immigrazione desiderabile, scelta, aveva chiare finalità demografiche, visibile ad esempio

⁶⁸P. Weil, *La France et ses étrangers – L'aventure d'une politique de l'immigration 1938-1991*, Paris, Éditions Calman-Lévy, 1991, pp.56-57.

⁶⁹Sull'orientamento favorevole nei confronti dell'attrazione in Francia di italiani, non solo fra gli esperti ma anche presso l'amministrazione francese, cfr. A. Bechelloni, *Il riferimento agli italiani nell'elaborazione di una politica francese dell'immigrazione (1944-1946)* in G. Perona (a cura di), *Gli italiani in Francia 1938-1946*, Milano, Franco Angeli, 1994, pp.47-57; A. Spire, *Un régime dérogatoire pour une immigration convoitée. Les politiques françaises et italiennes d'immigration/émigration après 1945* in *Studi emigrazione*, XX-XIX, 2002, n.146, «Gli italiani in Francia dopo il 1945», a cura di M.-C. Blanc-Chaléard e A. Bechelloni, pp.309-323.

nelle raccomandazioni a promuovere l'afflusso di persone di età superiore ai 45 anni nonché lo spostamento non solo degli uomini ma anche, quando presenti, delle intere famiglie.

Da un punto di vista di gestione dei flussi, le indicazioni che emersero dal dibattito enfatizzavano la necessità di un controllo sanitario alle frontiere, una selezione per professioni e un monitoraggio a livello dipartimentale delle autorizzazioni di soggiorno e di lavoro, così da assicurare una distribuzione uniforme in tutto il territorio, e non soltanto nei centri urbani. Questa prospettiva non mancò di essere sposata dall'Alto Comitato della popolazione e della famiglia, presieduto dallo stesso de Gaulle, che diede avvio ai lavori volti alla redazione di un progetto di Statuto degli stranieri⁷⁰. Nello stesso frangente un'associazione nata nel 1944 su iniziativa di gruppi di resistenti stranieri e vicina agli ambienti comunisti, il Centre d'action et de défense des immigrés (Cadi), preparò un progetto che, richiamandosi alla proposta di statuto elaborata negli anni Trenta, prevedeva un regime estremamente liberale⁷¹, volto più a tutelare i diritti dei migranti che a considerare la questione solo dalla prospettiva degli interessi economico-produttivi francesi.

La politica migratoria per il dopoguerra trovò il suo testo di riferimento con l'ordinanza del 2 novembre 1945 sulle condizioni di ingresso e soggiorno nel paese. Il provvedimento dispose l'obbligo per tutti gli stranieri che volessero lavorare in Francia di presentare un contratto di lavoro e un certificato medico rilasciato da un professionista noto all'amministrazione, nonché di ottenere, entro tre mesi, una carta di soggiorno (ordinaria – della durata di tre anni, rinnovabile – per chi volesse stabilirsi o temporanea per gli altri). L'esercizio di un'attività doveva essere autorizzata. Non mancavano inoltre norme relative alle pene per i trasgressori, fra le quali figurava anche l'espulsione. Infine, l'ordinanza istituì l'Office national d'immigration (Oni), organismo incaricato di reclutare e introdurre in Francia la manodopera proveniente dai territori d'oltremare e dall'estero. L'Oni, insieme al Ministero del lavoro⁷² e al Ministero della popolazione, sarebbe stato un attore cruciale della politica migratoria francese post-1945.

Nello stesso frangente in cui fu discussa la politica migratoria del dopo-

⁷⁰Sulle linee del dibattito relativo alla politica migratoria da perseguire nel dopoguerra cfr. P. Weil, *La France et ses étrangers, cit.*, pp.55-57; R. Schor, *Histoire de l'immigration, cit.*, pp.356-357.

⁷¹Cfr. A. Spire, *La bataille pour un statut des étrangers (1935-1945)* in *Plein droit*, LXXIX, 2008, n.4, pp.36-40.

⁷²Sul ruolo del Ministero del lavoro nell'ambito della politica migratoria post-1945 cfr. L. Pitti, *Le ministère du Travail et les migrations depuis 1945: discours d'acteurs, discours d'experts* in A. Chatriot, O. Join-Lambert, V. Viet (a cura di), *Les politiques du Travail, cit.*, pp.329-342.

guerra anche la riforma della legislazione sociale figurò ai primi posti dell'agenda politica della ricostruzione in Francia. Nel marzo 1944 il Consiglio nazionale della Resistenza espresse chiaramente, nel suo programma per il dopoguerra, l'aspirazione alla creazione di un piano completo di sicurezza sociale, gestito dai rappresentanti dello Stato e degli interessati, che assicurasse ai cittadini i mezzi di esistenza, nei casi in cui non potessero procurarseli autonomamente tramite l'attività lavorativa. Pochi mesi dopo Alexandre Parodi, consigliere di Stato nominato ministro del Lavoro nel settembre 1944, chiamò Pierre Laroque⁷³, anch'egli consigliere di Stato, alla guida della Direzione generale della sicurezza sociale presso il Ministero, affidandogli il compito di preparare la riforma della legislazione sociale.

Nell'arco di pochi mesi Laroque divenne l'architetto di un sistema di sicurezza sociale che rispecchiava tanto le sue critiche al sistema francese di tutele per i lavoratori in vigore nell'*entre-deux-guerres*, fondato su tre tipologie diverse di programmi gestite da una pluralità di soggetti (le assicurazioni sociali dalle casse di libera scelta, gli assegni familiari, normati anche nel settore privato solo nel 1932, dai datori di lavoro, l'assicurazione contro gli infortuni dalle società assicuratrici), quanto una specifica visione del ruolo dello Stato, della società e delle politiche sociali. Il piano proposto da Laroque infatti puntava alla razionalizzazione, incorporando nel nuovo sistema della sicurezza sociale tutti i vari programmi di tutela fino a quel momento introdotti, nonché eliminando le cosiddette *caisses d'affinité* fra le quali gli assicurati

⁷³Pierre Laroque (1907-1997) vinse appena ventiduenne il concorso da uditore al Consiglio di Stato, assumendo due anni più tardi, nel 1931, il ruolo di incaricato di missioni e poi di capo di gabinetto del ministro del Lavoro e della previdenza sociale Adolphe Landry. In questi anni iniziò a maturare una rilevante *expertise* in materia di assicurazioni sociali, seguendo l'applicazione della normativa istitutiva. Entrato a far parte del gabinetto del ministro del Lavoro del primo governo del regime di Vichy René Bélin, nell'ottobre 1940 fu escluso da ogni incarico pubblico, compreso il ruolo di consigliere di Stato, in virtù della normativa antisemita. Avvicinatosi alla Resistenza, nel 1943 si recò a Londra, ove ebbe modo di familiarizzare con i contenuti del Rapporto Beveridge e nel 1944 tornò in Francia al seguito del generale de Gaulle. Direttore della Sicurezza sociale presso il Ministero del lavoro e della sicurezza sociale dal 1944 al 1951, fu l'architetto della riforma del sistema di protezione sociale varata nel biennio 1945-1946, pur non riuscendo a realizzare tutte le sue intenzioni. Nel 1951 rientrò in ruolo al Consiglio di Stato e assunse la presidenza della prima sottosezione del contenzioso. Presidente della Cassa nazionale di sicurezza sociale fra 1953 e 1967, nel 1960 fu nominato alla guida della Commissione di studio sui problemi della vecchiaia. La relazione finale, pubblicata nel 1962 e divenuta nota come Rapporto Laroque, evidenziò le problematiche più diffuse fra la popolazione anziana, perorando interventi per risolvere le cattive condizioni abitative e gli elevati livelli di povertà e sottolineando, inoltre, con una certa chiarezza, la questione dell'isolamento crescente. Laroque avrebbe chiuso la sua carriera come presidente di sezione del Consiglio di Stato, ricoprendo questo incarico dal 1964 al 1980.

potevano scegliere e centralizzando in un'unica tipologia di organismo per area territoriale –*caisse unique* - l'erogazione delle prestazioni.

Nel cambiamento dell'impostazione amministrativa un ruolo centrale era inoltre giocato dalla previsione della partecipazione dei beneficiari alla gestione⁷⁴. Nell'ottica di Laroque la sicurezza sociale era d'altronde intimamente legata al processo di democratizzazione: in quanto tale doveva essere inoltre concepita come tassello di un mosaico più ampio di politiche, quali la garanzia del lavoro e di un livello minimo di retribuzione, nonché la tutela dell'impiego dalle decisioni arbitrarie del datore di lavoro e da qualsiasi problematica di salute. Anche secondo Laroque, quindi, la sicurezza sociale non doveva costituire soltanto un insieme di politiche di garanzia contro una serie di rischi, come invece nel periodo precedente dominato dalla logica delle assicurazioni sociali, ma più in generale una manifestazione di un nuovo orientamento politico-culturale, nel quale lo Stato era concepito come un protagonista del processo economico, che andava diretto e regolato nell'ottica della redistribuzione dei redditi e del contrasto alle diseguaglianze.

Come nel caso dei lavori volti alla definizione della politica migratoria del dopoguerra, anche quelli sulla riforma del sistema di tutele sociali giunsero a maturazione nell'autunno del 1945. Il 4 ottobre fu emanata l'ordinanza che definì l'architettura amministrativa e le procedure di funzionamento del regime generale di sicurezza sociale⁷⁵, nel quale vennero formalmente inglobati le assicurazioni sociali (malattia, invalidità, vecchiaia, maternità), l'*allocation aux vieux travailleurs salariés*, gli indennizzi contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, gli assegni familiari e l'*allocation de salaire unique*. Rimasero tuttavia autonomi i regimi speciali previsti per alcune categorie professionali, come i lavoratori agricoli e i minatori.

Pochi giorni dopo, il 19 ottobre 1945, furono emanate altre ordinanze chiave. La legislazione pregressa in materia di tutela contro gli infortuni e le malattie professionali fu modificata per far uscire la materia dalle competenze delle società di assicurazioni e inserirla nel sistema pubblico di sicurezza sociale (prevedendo l'obbligo di contribuzione da parte del datore di lavoro e la responsabilità delle casse per l'erogazione delle prestazioni)⁷⁶. Il regime delle assicurazioni sociali applicabile ai salariati delle professioni non agricole fu riformato (allungando fino a tre anni, dai sei mesi originari, il periodo coperto dall'assicurazione contro la malattia, aumentando in generale nu-

⁷⁴Sul pensiero di Laroque cfr. E. Jabbari, *Pierre Laroque and the Welfare State in postwar France*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp.107, 117.

⁷⁵Ordonnance n.45-2259 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale.

⁷⁶Ordonnance n.45-2453 du 19 octobre 1945 modifiant et codifiant la législation sur les accidents du travail et les maladies professionnelles et adaptant cette législation à l'organisation de la sécurité sociale.

mero di beneficiari e valore delle prestazioni)⁷⁷, così come fu toccato anche quello valido per il mondo delle campagne, nella direzione di una maggiore razionalizzazione⁷⁸.

Nel contesto di un dibattito giuridico particolarmente vivo sulla questione dei diritti sociali, che trovò espressione nella pubblicistica e nell'attività parlamentare delle Assemblee costituenti⁷⁹, l'edificazione del sistema di sicurezza sociale continuò a essere oggetto di importanti interventi legislativi. Uno di questi fu la legge del 22 maggio 1946, che prefigurò la progressiva estensione all'intera popolazione francese delle tutele previste nel nuovo sistema di sicurezza sociale⁸⁰. Particolarmente rilevante fu anche la norma del 22 agosto 1946 che articolò in quattro branche le prestazioni familiari⁸¹. Altrettanto importante fu la legge in materia di infortuni sul lavoro e malattie professionali del 30 ottobre 1946, che all'indennizzazione economica del danno associò anche gli obiettivi della prevenzione e della riabilitazione, innovando così rispetto al paradigma precedente⁸².

L'estensione delle disposizioni della sicurezza sociale all'insieme della popolazione francese, prefigurata dalla legge del 22 maggio 1946, rappresentò un'ambizione riformatrice destinata a rimanere tale: al primo tentativo di dare attuazione a questa prospettiva, con la legge del 13 settembre 1946 sull'assicurazione contro la vecchiaia, si saldò un fronte di opposizione, composto da artigiani, piccoli commercianti e *cadres* (categoria superiore del personale, con maggiori competenze e responsabilità), che fece naufragare il progetto, anche in virtù dello scarso interesse delle forze di sinistra e della freddezza degli ambienti mutualistici e cattolici nei confronti della nuova sicurezza sociale. La volontà dei gruppi sociali indicati di non condividere con i salariati lo stesso sistema di tutele trovò ascolto in sede legislativa, visto che nel 1947 fu creato un sistema complementare di copertura per i *cadres* e la legge del 17 gennaio 1948 sanzionò la frammentazione dell'assicurazione

⁷⁷Ordonnance n.45-2454 du 19 octobre 1945 fixant le régime des assurances sociales applicable aux assurés des professions non agricoles.

⁷⁸Ordonnance n° 45-2448 du 19 octobre 1945 portant modification du régime agricole des assurances sociales.

⁷⁹Sul tema cfr. S. Guerrieri, *I giuristi e la genesi dello Stato sociale in Francia: dalla Liberazione alla Costituente del 1946* in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, XLVI, 2017, *Giuristi e Stato sociale*, tomo I, pp.467-494, ora in Id., *Costituzioni allo specchio – La rinascita democratica in Francia e in Italia dopo la liberazione*, Bologna, il Mulino, 2021, capitolo terzo - *I giuristi e l'avvento dello Stato sociale in Francia*, pp.61-90.

⁸⁰Loi n.46-1146 du 22 mai 1946 portant généralisation de la sécurité sociale.

⁸¹Loi n.46-1835 du 22 août 1946 fixant le régime des prestations familiales.

⁸²Loi n.46-2426 du 30 octobre 1946 sur la prévention et la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles.

contro la vecchiaia, promuovendo così il concetto di solidarietà occupazionale e affossando al contempo la prospettiva universalistica cara a Laroque e agli ambienti maggiormente riformatori⁸³.

Per quanto riguardava il trattamento riservato agli stranieri, la normativa in materia di sicurezza francese promulgata in Francia all'indomani della fine del secondo conflitto mondiale segnò una cesura solo parziale rispetto al passato. L'ordinanza del 19 ottobre 1945 sul regime di assicurazioni sociali applicabile alle professioni non agricole prevede esplicitamente l'eguaglianza di trattamento fra i cittadini francesi e gli stranieri residenti sul territorio (tanto gli assicurati quanto gli aventi diritto). Pochi giorni dopo un'altra ordinanza riconobbe esplicitamente ai salariati stranieri nel settore minerario, nonché ai loro familiari, il diritto ai benefici di cui potevano fruire i cittadini francesi in base alla normativa riguardanti le pensioni dei minatori, almeno durante il periodo di residenza in Francia. Solo attraverso trattati bilaterali, invece, i salariati stranieri avrebbero potuto far valere i periodi di versamento compiuti in altri paesi o veder confermati quelli effettuati in Francia anche in caso di trasferimento⁸⁴.

Come visto, la legge relativa alla generalizzazione della sicurezza sociale qualificava solo i francesi come beneficiari: un articolo dispose che un regolamento successivo avrebbe fissato lo statuto degli stranieri residenti in Francia o che, pur vivendo all'estero, lavoravano in maniera permanente sul territorio francese (i frontalieri). Tuttavia, questo regolamento non avrebbe mai visto la luce e quindi non fu definito un orientamento unitario in materia di diritti degli stranieri.

La normativa sulle prestazioni familiari, cambiando l'impostazione di fondo seguita in questo settore nella stagione finale della III Repubblica e nel Regime di Vichy⁸⁵, ne estese la titolarità, tranne che in un caso, a tutti i capi famiglia o assimilati, di qualsiasi nazionalità, residenti in Francia. Solo nel caso dell'*allocation de maternité*, poi *allocation à la naissance*, infatti, fu posto come requisito il fatto che il bambino fosse di nazionalità francese (successivamente fu prevista l'erogazione della prestazione anche nel caso in cui

⁸³Sul fallimento dell'universalismo cfr. E. Jabbari, *Pierre Laroque, cit.*, pp.132-155.

⁸⁴Ordonnance n.45-2495 du 24 octobre 1945 accordant aux ouvrier et employés des mines de nationalité étrangère le bénéfice des prestations attribuées aux ressortissants français par la législation de retraite des ouvriers mineurs.

⁸⁵Il Code de la famille, promulgato nel 1939, prevedeva una serie di prestazioni familiari versate esclusivamente a beneficio di bambini di nazionalità francese: ad esempio, premio alla prima nascita, *allocation de la mère au foyer* (assegno per la madre che non lavorava). Anche l'*allocation de salaire unique*, introdotta nel 1941 dal Regime di Vichy emendando il Code de la famille, ossia un assegno erogato alle famiglie in cui solo un componente della coppia (o uno degli ascendenti del bambino negli altri casi) lavorasse, era riservata alle famiglie i cui figli avessero la cittadinanza francese.

il bambino assumesse la cittadinanza francese entro tre mesi dalla nascita⁸⁶). Negli altri casi la presenza sul suolo francese era condizione sufficiente: per quanto riguardava gli stranieri, nel 1948 fu precisato che coloro in possesso della qualifica di residente ordinario o privilegiato potevano beneficiare delle prestazioni a pieno diritto mentre per i residenti temporanei solo in caso di titolarità di una carta da lavoratore salariato o agricolo oppure di una carta speciale da artigiano o piccolo commerciante (la disposizione aveva valore retroattivo dall'aprile 1947)⁸⁷.

La normativa in materia di infortuni e malattie professionali, infine, riaffermò il principio sancito dalla legge del 1898: in caso di mancata residenza sul territorio francese i lavoratori stranieri avrebbero visto il loro indennizzo trasformato in capitale pari a tre annualità e gli aventi diritto stranieri non avrebbero ricevuto alcuna prestazione, a meno che potessero far leva sulla protezione garantita da trattati internazionali (come era il caso degli italiani, in virtù tanto degli accordi bilaterali quanto della Convenzione multilaterale dell'Oil del 1925 sull'eguaglianza di trattamento fra cittadini e stranieri in materia di indennizzi contro gli infortuni sul lavoro). In generale, dunque, emergeva un quadro complessivo nel quale la cittadinanza continuava a giocare un ruolo nella determinazione della platea dei beneficiari, in particolare delle prestazioni non contributive⁸⁸, ma, soprattutto, era la residenza sul territorio nazionale, ossia la partecipazione continuativa alla vita economico-sociale del paese, ad affermarsi come elemento determinante per la titolarità dei diritti sociali.

In Svizzera, altro rilevante luogo di attrazione dei flussi migratori italiani continentali nei decenni precedenti e che si sarebbe confermato tale anche dopo il 1945, l'esperienza bellica, per quanto peculiare alla luce della neutralità, condusse a una configurazione delle politiche migratorie e sociali simile a quella modellata dai governi di Belgio e Francia nella fase di transizione post-bellica. Sebbene le proiezioni economiche, memori della crisi post-Grande guerra, scoraggiassero un cambiamento di paradigma rispetto alla politica di decremento della presenza straniera nel paese, che aveva prodotto un discreto risultato, dal momento che al 1945 la presenza di non autoctoni in Svizzera era stimata pari solo al 5% della popolazione (a fronte del 9% nel 1930)⁸⁹, l'inattesa prosperità postbellica spinse la classe imprenditoriale a perorare l'afflusso di manodopera migrante.

⁸⁶Loi n.51-1095 du 14 septembre 1951.

⁸⁷Loi n. 48-1042 du 30 juin 1948 tendant à compléter l'alinéa 2 de l'article 2 de la loi du 22 août 1946 relatif à la situation des étrangers au regard des prestations familiales.

⁸⁸Sul punto cfr. L. Isidro, *L'étranger*, cit., p.67.

⁸⁹Cfr. M. Perrenoud, *La politique de la Suisse face à l'immigration italienne (1943-1953)* in M. Dumoulin (a cura di), *Mouvements et politiques*, cit., pp.115-116.

Pur permanendo il timore che la congiuntura economica favorevole fosse solo provvisoria, il governo svizzero favorì l'afflusso, non stanziale, di manodopera dall'estero, puntando in particolare alla riattivazione del canale migratorio con l'Italia⁹⁰.

Già alla fine del 1945 l'Ufficio federale dell'industria, delle arti e dei mestieri, organismo che faceva parte del Dipartimento dell'economia pubblica e che, con il Dipartimento politico federale (competente in materia di politica estera) e il Dipartimento federale di giustizia e polizia, costituì il principale attore della politica migratoria elvetica, entrò in contatto con la Legazione d'Italia prospettando la domanda di manodopera da parte del sistema economico-produttivo elvetico. Nel 1946 sarebbe stata realizzata la prima di una serie di missioni nella penisola, che diede avvio, come ha notato Mauro Cerutti, a quella sorta di diplomazia parallela con cui le autorità elvetiche, tramite l'Ufficio federale dell'industria, delle arti e dei mestieri, cercarono di gestire i flussi provenienti dall'Italia. Nelle loro intenzioni questa mobilità avrebbe dovuto trarre origine dai reclutamenti individuali ad opera dei datori di lavoro, e non dai reclutamenti collettivi desiderati invece dal governo italiano⁹¹. Nel 1946 e nel 1947, senza un formale accordo fra i governi, agli italiani furono rilasciati rispettivamente 48.806 permessi di lavoro (il 75% del totale dell'anno 1946) e 126.544⁹², con una maggiore incidenza, rispetto al passato, del mondo delle campagne come settore lavorativo di impiego.

Nello stesso frangente in cui la politica migratoria postbellica svizzera iniziò a essere definita, nella Confederazione si registrò un importante cambiamento anche nell'ambito della legislazione sociale. Durante la guerra l'in-

⁹⁰Sulla politica migratoria svizzera post-1945 in generale cfr. M. Cerutti, *La politique migratoire de la Suisse 1945-1970* in H. Mahnig (a cura di), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*, Zurich, Seismo, 2005, pp.89-134. Sull'emigrazione italiana in Svizzera nel periodo post-1945 cfr. M. Perrenoud, *La politique de la Suisse, cit.*, pp.113-141; M. Cerutti, *Un secolo di emigrazione italiana in Svizzera (1870-1970) attraverso le fonti dell'Archivio federale*, in *Études et Sources*, n.20, 1994, pp.44-83; S. Castro, M. Colucci, *Introduzione* in *Studi Emigrazione*, XLVII, 2010, n.180, «L'immigrazione italiana in Svizzera dopo la Seconda guerra mondiale», pp.771-782; M. Kuder, *Italia e Svizzera dal 1945 al 1970: commercio, emigrazione, finanza e trasporti*, Milano, Franco Angeli, 2012, pp.91-156; T. Ricciardi, *Breve storia dell'emigrazione italiana in Svizzera. Dall'esodo di massa alle nuove mobilità*, Roma, Donzelli, 2018.

⁹¹M. Cerutti, *Un secolo, cit.*, p.46.

⁹²*Ivi*, p.47. Sulle rilevazioni statistiche della presenza straniera in Svizzera cfr. J.-M. Le Goff, *La catégorisation de la population étrangère dans la statistique administrative depuis la fin des années quarante* in H. Mahnig (a cura di), *Histoire de la politique de migration, d'asile, cit.*, pp.64-88 e, con particolare riferimento agli italiani, N. Lavigna, *L'emigrazione italiana in Svizzera dal 1948 al 1970 attraverso le fonti statistiche* in *Studi Emigrazione*, XLVII, 2010, n.180, «L'immigrazione italiana in Svizzera dopo la Seconda guerra mondiale», pp.783-800.

troduzione di uno schema assicurativo per compensare i cittadini-soldati della perdita di guadagno dovuta al servizio militare si rivelò cruciale per riportare al centro dell'agenda politica il tema dell'assicurazione obbligatoria federale per vecchiaia e superstiti, che dopo la bocciatura referendaria della legge del 1931 non era più stato affrontato⁹³. Dall'estate 1941, e in misura più consistente e diffusa dall'inizio del 1942, nel paese prese avvio una mobilitazione per chiedere la trasformazione dello schema assicurativo varato nell'emergenza bellica in uno strumento stabile, ossia in un vero e proprio programma volto all'erogazione di pensioni di vecchiaia. Il confronto politico sul tema si intrecciò con il più ampio dibattito internazionale sul Rapporto Beveridge che, in nome dell'esaltazione del carattere nazionale elvetico propria del conflitto, fu rigettato come esempio: nel dicembre 1943, nel presentare all'Assemblea federale l'assicurazione federale vecchiaia e superstiti come priorità del governo, il capo del dipartimento dell'economia Walther Stampfli, ritenuto il padre del programma, affermò chiaramente che lo schema assicurativo non sarebbe stato «un mostro come il Piano Beveridge»⁹⁴.

La legge sull'assicurazione vecchiaia e superstiti sarebbe stata approvata nel 1946⁹⁵ e l'anno successivo avrebbe superato la prova della consultazione referendaria. Nell'ampio articolato una sezione specifica era riservata agli stranieri: seppur chiamati, come i cittadini svizzeri, a versare i contributi, i non autoctoni dovevano scontare un trattamento differenziale in materia di prestazioni. Fatto salvo quanto disposto in senso contrario dalle convenzioni internazionali, i rifugiati e i cittadini di Stati che non garantivano la reciprocità di trattamento avrebbero potuto beneficiare delle pensioni ordinarie, quelle cioè derivate dal rapporto assicurativo, solo dopo dieci anni interi di versamento e vivendo stabilmente nel territorio della Confederazione. Inoltre, le loro pensioni sarebbero state ridotte di un terzo. Nel messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale tale regolamentazione fu motivata con la volontà di spingere gli altri Stati a garantire ai cittadini svizzeri un trattamento comparabile a quello previsto dalla Confederazione⁹⁶. Un ulteriore elemento di differenziazione nel trattamento fra cittadini svizzeri e le

⁹³Sull'importanza del provvedimento di guerra per gli sviluppi successivi cfr. M. Leimgruber, *Solidarity without, cit.*, pp.118-137; Id., *Protecting Soldiers, Not Mothers: Soldiers' Income Compensation in Switzerland during World War II* in *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, XVII, 2010, n.1, pp. 53-79.

⁹⁴M. Leimgruber, *Solidarity without, cit.*, p.144.

⁹⁵Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, 20 décembre 1946.

⁹⁶«Nous espérons, de cette manière, inciter les États étrangers dont la législation sociale est progressiste à traiter sur un pied d'égalité les Suisses établis sur leur territoire et leurs propres citoyens.» Cfr. *Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi sur l'assurance-vieillesse et survivants (du 24 mai 1946)* in *Feuille Fédérale*, XCVIII, 1946, n.13, 20 juin, pp.368-369.

categorie di stranieri prima indicate riguardava quelle pensioni versate a chi, in situazione di difficoltà economica, non avesse i requisiti di contribuzione previsti per le pensioni ordinarie: erano garantite infatti solo ai cittadini svizzeri, assicurati e superstiti (ma nel caso delle vedove senza figli solo quelle di età superiore ai quarant'anni).

Politiche migratorie e sociali in Italia, tra guerra e dopoguerra

All'indomani della fine della Seconda guerra mondiale anche in Italia le migrazioni internazionali di lavoro e le tutele sociali costituirono temi al centro dell'agenda politica. Per quanto riguarda la mobilità, già durante la guerra, negli ambienti dai quali sarebbe stata espressa la classe dirigente del futuro Stato repubblicano, si affermò la convinzione della necessità, per garantire un'efficace ricostruzione postbellica, di una ripresa dei flussi migratori di forza lavoro⁹⁷.

Per quanto riguarda le tutele sociali, anche in questo caso fu a guerra ancora in corso, alla fine del 1944, che presero il via gli interventi dei vari governi del Regno alternatisi tra la fase finale del conflitto e l'avvio della transizione postbellica volti ad adeguare le prestazioni previdenziali al costo della vita. Furono così elevati gli importi degli assegni familiari (nel novembre 1944)⁹⁸ e fu istituito (nel marzo 1945) il Fondo d'integrazione per le assicurazioni sociali (Fias)⁹⁹ per finanziare integrazioni alle pensioni di invalidità e vecchiaia (ed eventualmente in futuro anche per altre prestazioni): quest'ultima scelta si sarebbe rivelata cruciale nella storia del sistema pensionistico italiano, visto che introdusse, al fianco del tradizionale metodo a capitalizzazione, il meccanismo a ripartizione¹⁰⁰.

⁹⁷Cfr. M. Colucci, *Lavoro in movimento, cit.*, p.41.

⁹⁸D.l.luog. 9 novembre 1944, n.307.

⁹⁹D.l.luog. 1 marzo 1945, n.177.

¹⁰⁰Il Fias, articolato in tre gestioni, ossia assicurazione invalidità-vecchiaia-superstiti, disoccupazione e tubercolosi, doveva essere finanziato dal concorso annuo dello Stato e dai contributi dei lavoratori (presto esonerati dall'obbligo di versamento) e dei lavoratori: tali risorse avrebbero dovuto essere immediatamente usate per versare, ai beneficiari dei programmi assicurativi, assegni integrativi che migliorassero il valore economico delle prestazioni, contrastando l'erosione indotta dall'inflazione. L'introduzione di questo meccanismo, detto a ripartizione, rappresentò l'effettiva innovazione del decreto istitutivo del Fias: per anni avrebbe convissuto con quello a capitalizzazione, originario e ancora in vigore per le prestazioni di base (cioè quelle non integrative), fino ad arrivare a soppiantarlo e ad affermarsi come unico sistema di finanziamento delle pensioni. Sull'importanza della scelta del marzo 1945, compiuta nel contesto emergenziale del conflitto ancora in corso,

All'indomani della fine della guerra la ricostituzione, nel giugno 1945, del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, che il regime fascista aveva soppresso poco dopo l'ascesa al potere, confermò la presenza delle migrazioni internazionali di lavoro e delle tutele sociali al centro dell'agenda politica. Infatti, in base al decreto dell'agosto 1945 che ne indicava le attribuzioni, il rinato dicastero avrebbe svolto un ruolo di primo piano non solo nell'ambito della regolamentazione del mercato del lavoro e della protezione sociale ma anche nel settore della politica migratoria. Tra le competenze attribuite al dicastero figurava in effetti anche l'avviamento dei lavoratori all'estero, oltre al monitoraggio degli sviluppi in materia di lavoro, previdenza e assistenza all'estero e ai rapporti con il Bit. Come evidenziato da Michele Colucci, l'attribuzione di queste funzioni rappresentava l'«avvio di quel cambiamento di prospettiva [...] invocato nel dibattito politico»: progressivamente «l'emigrazione diventava parte integrante della politica economica del paese» e, pertanto, una «questione strategica, sulla quale investire le energie non solo del Ministero degli affari esteri ma anche di quei ministeri economici che nascevano dalla riorganizzazione delle istituzioni»¹⁰¹.

Tuttavia, non ben era chiaro quale strada perseguire sia per quanto concerneva la pianificazione della politica migratoria, la cui urgenza era sottolineata dalle considerazioni di natura economica e dalla spinta 'dal basso' di quanti erano pronti a espatriare o già varcavano illegalmente le frontiere, sia per quanto riguardava la riforma complessiva e organica dello Stato sociale, sulla quale varie erano le posizioni dei partiti¹⁰². Allo stesso modo mancava un chiaro progetto, a livello politico e non solo, sulla questione che univa i due ambiti, ossia la protezione sociale dei lavoratori migranti.

Un possibile luogo dove sciogliere questi nodi fu rappresentato dalla Commissione per lo studio dei problemi del lavoro, istituita dal Ministero per la Costituente nel gennaio 1946, nell'ambito delle iniziative per preparare il terreno all'Assemblea che il popolo italiano sarebbe stato chiamato ad eleggere il 2 giugno.

Fra le quattro Sottocommissioni in cui l'organismo si articolò, quella per i problemi della protezione sociale del lavoro si occupò dei settori dell'assistenza e della previdenza, non sempre chiaramente distinti dal punto di

nella storia del sistema pensionistico italiano cfr. M. Ferrera, V. Fargion, M. Jessoula, *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia, Marsilio, 2012, pp. 88-89; C. Giorgi, I. Pavan, *Storia dello Stato sociale*, cit., pp.212-213.

¹⁰¹M. Colucci, *Organizzare l'emigrazione: il nuovo ruolo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (1945- 1957)* in *Le Carte e la Storia*, XIV, 2008, n.1, p.193.

¹⁰²Per una panoramica, realizzata in presa diretta nel 1944, cfr. E. Cabibbo, *I partiti politici e la previdenza sociale in Italia*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, XXXI, serie VI, 1944, pp. 13-48.

vista semantico¹⁰³, come risultò evidente nella relazione finale approvata nel giugno 1946¹⁰⁴.

Per quanto riguarda le tutele che vengono fatte comunemente rientrare nell'ambito previdenziale - oggetto di interesse in questa sede - la Sottocommissione riaffermò una visione secondo la quale non tutti i cittadini, ma solo i lavoratori, e in particolare i maschi nel quadro concettuale del cosiddetto *male breadwinner model*, dovevano essere compresi all'interno del cerchio della solidarietà sociale, che doveva essere ampliato per inglobare altre categorie professionali rispetto a quelle già protette. Lo status occupazionale rimaneva quindi il criterio di base per la selezione della platea di beneficiari: la prospettiva universalistica, in quel frangente non sposata neanche dai principali tecnici del settore¹⁰⁵, non fu tenuta in considerazione. Al contrario, furono recepiti altri aspetti del paradigma della sicurezza sociale che si stava affermando a livello internazionale (la legislazione estera fu oggetto di attenzione nell'ambito dei lavori della Commissione¹⁰⁶): la relazione invitò infatti a coordinare maggiormente le varie formule assicurative e a rafforzare il ruolo dello Stato.

Nel testo non emerse tuttavia alcun orientamento preciso in materia di protezione sociale dei lavoratori migranti, tanto di quelli in uscita quanto di quelli in ingresso nel paese: non si fece menzione di clausole di reciprocità o di disposizioni unilaterali in materia di eguaglianza di trattamento, esportabilità delle prestazioni e conservazione dei diritti acquisiti e in corso di acquisizione. Allo stesso modo ciò costituì una mancanza anche nella relazione finale di un'altra Sottocommissione, istituita sempre in seno alla Commissione per lo studio dei problemi del lavoro, ossia quella per i problemi economici, che si occupò anche di stilare una proposta di politica migratoria per il dopoguerra.

Nel testo finale¹⁰⁷, infatti, «estendere l'esame ai vari problemi relativi alla tutela dell'emigrante, siano tali problemi di natura giuridica, morale, sani-

¹⁰³Cfr. C. Giorgi, I. Pavan, *Storia dello Stato sociale, cit.*, p.230.

¹⁰⁴Per il testo completo del rapporto cfr. *Relazione della Sottocommissione per i problemi della protezione sociale del lavoro* in Ministero per la Costituente, *Atti della Commissione per lo studio dei problemi del lavoro*, vol.I - *Relazioni, questionari, interrogatori, inchieste*, Roma, Stabilimento tipografico U.E.S.I.S.A., 1946, pp.99-130.

¹⁰⁵Cfr. C. Giorgi, I. Pavan, *Storia dello Stato sociale, cit.*, p.231.

¹⁰⁶L. Raggi, E. Anselmi, *Assistenza e previdenza sociale* in Ministero per la Costituente, *Atti della Commissione per lo studio dei problemi del lavoro*, vol.II - *L'ordinamento del lavoro nella legislazione comparata*, Roma, Stabilimento tipografico U.E.S.I.S.A., 1946, pp.243-315.

¹⁰⁷*Relazione della Sottocommissione per i problemi economici* in Ministero per la Costituente, *Atti della Commissione per lo studio dei problemi del lavoro, vol.I., cit.*, pp.49-79, in particolare pp.69-76 sull'emigrazione all'estero.

taria, economica o sociale» fu qualificato come «superfluo»¹⁰⁸. Secondo la Sottocommissione, la validità di questo giudizio era confermata dalla «facile constatazione che i problemi relativi alla tutela dell'emigrante prima, durante e dopo l'espatrio non offrono ormai alcuna materia opinabile, almeno nella loro impostazione e nei loro principi generali, in conseguenza anche dell'evoluzione della legislazione sociale nel campo internazionale»¹⁰⁹. Nel quadro della concezione dell'emigrazione come «dura ma indispensabile necessità per l'economia italiana»¹¹⁰, i membri della Sottocommissione raccomandarono un disciplinamento e una riduzione dei flussi. La politica migratoria italiana del dopoguerra avrebbe inoltre dovuto puntare a «ottenere prodotti di cui l'Italia ha bisogno e condizioni di vita e di lavoro vantaggiose per gli emigranti»¹¹¹, sfruttando la supposta mancanza di concorrenti a livello continentale per lo Stato italiano dal punto di vista della fornitura di manodopera.

La visione delineata nella relazione ricalcava fedelmente la memoria presentata da un esperto di migrazioni internazionali di lavoro, anche in virtù della sua esperienza come funzionario del Bit, Attilio Oblath¹¹². Secondo Oblath, che si faceva interprete di un orientamento diffuso in quel frangente, l'Italia occupava una posizione particolarmente favorevole nel mercato internazionale del lavoro, dal momento che gli altri tradizionali paesi di emigrazione non erano in grado di farle concorrenza. In virtù di tale presunta posizione di forza la politica migratoria italiana del dopoguerra avrebbe dovuto perseguire il duplice obiettivo della ricerca di adeguati sbocchi occupazionali e buone condizioni di lavoro, trascurando il campo delle tutele sociali, che secondo il quadro eccessivamente ottimistico dipinto da Oblath non presentava problematicità, visti i progressi raggiunti sul punto dalle legislazioni nazionali:

Tuttavia, in questo campo, di cui non si vuole minimamente misconoscere l'importanza, non si tratta che di accentuare e di adattare alle nuove condizioni una disciplina unilaterale, bilaterale e plurilaterale che già esiste. Non solo in seguito alla trasformazione dei caratteri e degli aspetti del fenomeno migratorio, per cui, oggi, prevalgono in esso gli elementi più particolarmente economici su quelli più strettamente sociali, ma anche in seguito all'evoluzione, al perfezionamento ed alla sempre maggiore estensione [sic] della legislazione sociale, gli aspet-

¹⁰⁸Cfr. *Ivi*, p.71.

¹⁰⁹*Ibidem*.

¹¹⁰*Ivi*, p.72.

¹¹¹*Ivi*, p.73.

¹¹²A. Oblath, *Problemi dell'emigrazione italiana* in Ministero per la Costituente, *Atti della Commissione per lo studio dei problemi del lavoro*, vol.III – *Memorie su argomenti economici*, Roma, Stabilimento Tipografico U.E.S.I.S.A., 1946, pp.309-381.

ti protettivi e di assistenza dell'emigrazione sono divenuti secondari rispetto agli altri. I problemi che sorgono in tale campo sono ormai di più facile soluzione e non dovrebbero più richiedere interminabili discussioni o laboriose trattative: il riconoscimento della necessità di proteggere e di assistere l'emigrazione dal punto di vista sanitario, morale, giuridico, sociale ecc. è unanime sia da parte del paese d'origine sia da parte del paese di destinazione.

Anche nei casi in cui le legislazioni nazionali, fra le quali venivano lodate in special modo quelle sulle assicurazioni sociali, non fossero state sufficienti a tutelare effettivamente i lavoratori migranti, secondo Oblath sarebbe stato semplice giungere ad accordi bilaterali, anche in virtù della sempre maggiore influenza dell'Oil. Di conseguenza, il testo affermava chiaramente che la politica migratoria italiana dovesse «prevalentemente essere rivolta alla ricerca di nuove possibilità d'emigrazione e alla valorizzazione dei suoi emigranti nel campo economico, piuttosto che alla protezione ed alla tutela dei lavoratori che si espatriano o che già si sono espatriati»¹¹³.

Nell'immediatezza la politica migratoria italiana avrebbe dovuto quindi basarsi, secondo quanto scritto da Oblath, su trattati bilaterali volti a disciplinare il reclutamento e il collocamento della forza lavoro. Nella negoziazione di questi accordi le autorità avrebbero dovuto «sempre tener presente la situazione in cui si trova l'Italia sul mercato internazionale del lavoro [...] che ci dà il vantaggio di non avere importanti concorrenti»: tale presunta forza sul tavolo delle trattative avrebbe dovuto tradursi nel conseguimento di un «trattamento speciale, corrispondente, cioè, al nostro effettivo contributo al potenziamento economico altrui»¹¹⁴. In altri termini, i trattati bilaterali dovevano prevedere che in cambio della manodopera gli altri paesi riconoscessero un «corrispettivo in natura»¹¹⁵: pur rifiutando l'equivalenza fra i flussi di forza lavoro e le merci, di fatto le migrazioni internazionali di lavoro erano concettualizzate come uno strumento volto ad ottenere materie prime, riprendendo un orientamento già emerso nell'attività del Cge all'indomani della Grande guerra¹¹⁶.

Già prima del termine dei lavori della Commissione sui problemi del lavoro le autorità italiane tornarono ad abbracciare la prospettiva degli accordi bilaterali per organizzare i flussi migratori in uscita dalla penisola. Il 22 febbraio 1946, infatti, fu siglato l'accordo franco-italiano per il reclutamento

¹¹³ *Ivi*, pp.357-358.

¹¹⁴ *Ivi*, p.367.

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ *Ivi*, p.368.

di 20.000 minatori¹¹⁷ che aprì un biennio segnato dalla conclusione di varie intese di questo tipo, tanto da essere definito la «stagione d'oro degli accordi bilaterali»¹¹⁸. Il testo disciplinò essenzialmente le modalità di reclutamento e di controllo sanitario: nei documenti allegati furono specificati i profili professionali richiesti, nonché le condizioni offerte in termini di salari, alloggio, vitto e tutele sociali.

Per quanto riguardava i programmi assicurativi, ai minatori italiani era garantito l'elettorato attivo e passivo nelle società di mutuo soccorso di ciascuna azienda, e di conseguenza il godimento delle prestazioni accordate, equivalenti a quelle previste dalla legislazione francese. Allo stesso modo, potevano beneficiare delle pensioni erogate, al compimento dei 55 anni e previo versamento dei contributi per almeno 15 anni, dalla Cassa autonoma delle pensioni dei minatori. Ai minatori italiani inoltre era riconosciuta la possibilità di conservare i diritti alle prestazioni, una volta acquisiti, anche in caso di abbandono del territorio francese¹¹⁹: tuttavia, non erano menzionate esplicitamente la facoltà di esportarle nel paese di origine né, per quanto riguarda il tema della conservazione dei diritti in corso di acquisizione, la possibilità di sommare i periodi di versamento compiuti in Italia e Francia, ai fini del raggiungimento del criterio temporale previsto dalla legislazione per l'apertura del diritto alla pensione.

La questione della fruizione degli assegni familiari da parte dei minatori fu regolata solo nello scambio di lettere dell'aprile 1946, che dispose l'entrata in vigore dell'accordo per il 1° maggio. Il governo francese si assunse l'impegno di versare le prestazioni previste dalla legislazione francese, previa giustificazione dei carichi di famiglia: tuttavia, nel caso in cui i minatori non fossero stati seguiti dalla famiglia queste somme sarebbero state depositate in un conto per essere poi corrisposte una volta che i congiunti del lavoratore si fossero installati in Francia; qualora, dopo la notifica di disponibilità di alloggio da parte delle autorità francesi, non vi fosse stato il ricongiungimento familiare sarebbe decaduto ogni diritto agli arretrati. Nella lettera, firmata dall'ex ministro del Lavoro e della sicurezza sociale Alexandre Parodi, in quel momento ambasciatore di Francia a Roma, era anche esplicitata l'intenzione di rimettere in vigore, all'arrivo del primo gruppo di minatori, il Trattato di lavoro del 1919 e il successivo accordo attuativo del 4 giugno 1924¹²⁰.

¹¹⁷Per il testo dell'accordo e i documenti allegati cfr. *Accordi e Scambi di Note relativi al reclutamento di operai italiani in qualità di minatori in profondità per le miniere francesi in Trattati e convenzioni fra l'Italia e gli altri Stati*, vol.60, 1946, pp.99-142.

¹¹⁸Sul punto cfr. M. Colucci, *Lavoro in movimento*, cit., p.136.

¹¹⁹*Ivi*, p.124.

¹²⁰*L'ambasciatore di Francia in Roma al presidente del Consiglio dei ministri italiano Rome le 29 avril 1946 in Trattati e convenzioni*, cit., pp.143-145.

Più o meno in coincidenza con la fine dei lavori della Commissione sui problemi del lavoro e l'avvio di quelli dell'Assemblea Costituente fu siglato un altro accordo bilaterale in materia di migrazioni internazionali di lavoro, che incarnò ancor meglio di quello franco-italiano la prospettiva indicata nel suo rapporto da Oblath. Il protocollo italo-belga per il trasferimento di 50.000 minatori italiani in Belgio del 23 giugno 1946, infatti, confermando quanto già prefigurato nell'autunno 1945, sancì l'impegno del governo italiano a organizzare l'avviamento della manodopera fino a una località sul confine italo-svizzero, dove sarebbero state svolte le operazioni formali di reclutamento. A fronte di questo impegno il governo belga garantì invece la fornitura di una materia prima particolarmente necessaria, come il carbone. La denominazione di «Accordo uomo-carbone», con la quale è comunemente conosciuto il protocollo, ben sintetizza il senso dell'operazione diplomatica¹²¹. Oltre alle clausole ricordate, la restante parte del testo conteneva disposizioni in materia di durata dei contratti, possibilità per il governo italiano di designare suoi delegati per vigilare sulle condizioni di vita e lavoro dei minatori italiani nei cinque bacini carboniferi belgi e trasferimento dei risparmi: su quest'ultimo punto il compromesso raggiunto fu la costituzione di un conto di compensazione, così da ridurre la circolazione di valuta.

Per quanto riguardava le tutele sociali il protocollo italo-belga garantì il pari accesso alle «provvidenze sociali». Inoltre, in via eccezionale, fu anche

¹²¹Nella relazione introduttiva al disegno di legge, presentato dai ministri competenti, volto alla ratifica degli accordi sottoscritti con le autorità belghe era usata l'espressione «accordo minatori-carbone» per designare il primo patto bilaterale basato sullo scambio fra manodopera e carbone. Nel tempo l'espressione «accordo uomo-carbone» avrebbe conosciuto maggiore diffusione, affermandosi anche nell'immaginario collettivo. Sull'emigrazione italiana in Belgio nel quadro dell'accordo del 1946 cfr. M. Dumoulin, *Pour une histoire de l'immigration italienne en Belgique: 1945-1956* in R. Aubert (a cura di), *L'immigration italienne en Belgique. Histoire, langues, identité*, Bruxelles-Louvain-la-Neuve, Istituto italiano di cultura – Université Catholique de Louvain, 1985, pp.27-52; A. Morelli, *L'appel à la main d'œuvre italienne pour les charbonnages et sa prise en charge, à son arrivée en Belgique dans l'immédiat après-guerre* in *Revue belge d'histoire contemporaine*, XIX, 1988, n.1-2, pp.83-130; M. Dumoulin, *Les mineurs italiens en Belgique (1945-1957): Des relations bilatérales à la dimension européenne* in *Relations internationales*, n.54, été 1988, «Migrations et relations internationales», pp.205-216; T. Ricciardi, *Marcinelle, 1956*, cit.. Per una raccolta di testimonianze cfr. A. Seghetto, *Sopravvisuti per raccontare: testimonianze di minatori italiani in Belgio*, Roma, Centro studi emigrazione, 1993. Sulla concreta esperienza di vita dei minatori italiani in Belgio cfr. anche F. Cumoli, *Dai campi al sottosuolo. Reclutamento e strategie di adattamento al lavoro dei minatori italiani in Belgio* in *Storicamente*, V, 2009, <https://storicamente.org/emigrazione-italiana-in-belgio>. Sul limitato inquadramento sindacale dei minatori italiani in Belgio cfr. F. Di Stefano, *Da Roma a Marcinelle (1946-1956) - I lavoratori italiani nelle miniere del Belgio: il ruolo dei sindacati* in *Diacronie - Studi di Storia Contemporanea*, n.22, 2015/2, <http://journals.openedition.org/diacronie/2060>.

previsto che gli assegni familiari potessero essere versati anche nei casi in cui i figli dei minatori italiani non vivessero in Belgio, previa la presentazione di un certificato ufficiale che attestasse lo stato di famiglia, da rinnovare ogni tre mesi. Si trattava di una deroga alla legislazione belga, che richiedeva la residenza nel territorio nazionale per poter fruire della tutela.

Già nell'agosto 1946, evidenziando come l'accordo avesse consentito il pagamento degli assegni familiari anche a favore dei figli dei minatori italiani rimasti nella penisola, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, retto da Lodovico D'Aragona, perorò «per evidenti ragioni di equità» l'estensione di questo trattamento «a tutti i lavoratori italiani di altre categorie professionali», chiedendo al Ministero degli affari esteri di interessare l'Ambasciata affinché patrocinasse la rivendicazione presso le autorità belghe¹²². Prendendo atto dell'impossibilità, almeno momentanea, di ottenere un'estensione a tutti i lavoratori italiani del regime previsto per i minatori, il ministro del Lavoro D'Aragona prospettò come soluzione temporanea l'imposizione, tramite clausola contrattuale, dell'obbligo di corrispondere gli assegni familiari in Italia alle imprese che chiedevano manodopera proveniente dalla penisola, affinché in tal modo fosse garantito il principio di eguaglianza di trattamento, non riducendo il reddito complessivo - nel quale erano fatte rientrare anche le prestazioni derivanti dal rapporto di lavoro - di cui gli italiani avrebbero potuto disporre:

Il divieto di corrispondere in Italia assegni alle famiglie degli emigranti viene sostanzialmente a contraddire al principio giuridico della eguaglianza di trattamento economico dell'emigrante italiano in confronto di quello indigeno, poiché riduce per il primo il complessivo reddito del suo lavoro, reddito il quale è da considerarsi costituito, non soltanto dalla retribuzione dovuta dal datore di lavoro, ma da tutti gli altri emolumenti o benefici sorgenti dall'esecuzione del rapporto, da chiunque necessariamente corrisposti. Poiché secondo le dichiarazioni dell'Ambasciata d'Italia a Bruxelles non sembra possibile, almeno per il momento, ottenere dal Governo belga una estensione del regime giuridico stabilito per i minatori in materia di corresponsione in Italia di assegni familiari, occorre per altra via cercare di conseguire il medesimo effetto. A tal uopo sembra che si potrebbe stabilire

¹²²Roma, AcS, Ministero del lavoro e della previdenza sociale, Direzione generale collocamento della manodopera, Divisione emigrazione verso paesi comunitari, b.366, sf. «Emigrazione italiana in Belgio - Assegni familiari percepiti dai lavoratori italiani in Belgio, 1946-1957», copia della lettera dattiloscritta su carta intestata [Ministero del lavoro e della previdenza sociale] - Servizio Migrazioni - Uff. I diretta a Ministero degli affari esteri - D.I.E. - Uff. III, firmata il Ministro [del lavoro e della previdenza sociale] D'Aragona e datata 13 agosto 1946.

contrattualmente, come condizione dell'ingaggio, l'obbligo del datore di lavoro belga di versare mensilmente, nel conto di compensazione delle rimesse nell'interesse del lavoratore dipendente, una somma pari all'ammontare degli assegni familiari da corrispondersi in Italia¹²³.

Un'azione per assicurare gli assegni familiari alle famiglie di tutti coloro che espatriavano in Belgio per lavoro era necessaria per andare incontro alle rivendicazioni degli stessi lavoratori migranti, di cui non mancò di farsi tramite la Cgil, inoltrando al Ministero le lettere ricevute, che mettevano in evidenza la disparità di trattamento subita da chi lavorava in altri settori rispetto a quello minerario, ad esempio nelle cave di pietra¹²⁴, e sollecitando un'azione. La linea suggerita da D'Aragona sarebbe stata effettivamente seguita, come testimoniato dai rapporti dell'Ambasciata italiana a Bruxelles che diede conto delle pressioni fatte sulle imprese affinché accettassero l'obbligo di trasferire in Italia gli assegni familiari¹²⁵, usando come strumento la minaccia di non apporre il visto sui contratti privi di tale clausola (come era stato fatto in Svizzera nel corso dell'*entre-deux-guerres* per assicurare ai lavoratori migranti italiani la piena copertura contro gli infortuni).

Tali pressioni, che non mancarono di suscitare proteste negli ambienti istituzionali belgi, probabilmente ebbero un ruolo nella decisione delle autorità locali di consentire alle casse, in caso di richiesta da parte dei datori di lavoro, di versare in Italia gli assegni familiari a favore delle famiglie degli operai

¹²³ *Ivi*, copia della lettera dattiloscritta su carta intestata [Ministero del lavoro e della previdenza sociale] - Servizio Migrazioni - Uff. I a Ministero degli affari esteri - D.I.E. - Uff. III firmata il Ministro [del lavoro e della previdenza sociale] D'Aragona e datata 23 agosto 1946.

¹²⁴ «Spett. Direzione noi operai elencati nella nota llegata occupati nelle Carrieres et Fours à chau de Lienne Ciney Namur - Belgio - chiediamo a voi se in base agli accordi intervenuti fra i Governi Italiano Belga ci aspettano [sic] gli assegni famigliari perché malgrado i nostri sforzi non siamo riusciti ad ottenere nulla [. . .] Noi siamo stati ingaggiati in Italia per Cave di pietra il 1-8-46 e appunto perché non siamo occupati nelle miniere ci rifiutano la corresponsione degli assegni». Cfr. *Ivi*, copia della lettera di Francesco S.P.P. alla Cgil datata Cines, 10/3/47. Un'altra vivida testimonianza era quella di un altro lavoratore dell'industria estrattiva: «qui la Ditta che io lavoro mi ha risposto che loro non intende di pagare gli assegni familiari a quelli che hanno la famiglia in Italia con di più posso dirgli che questa Ditta tiene gli italiani come schiavi per questo non si può mai avere i suoi diritti che gli aspetta [sic]». Cfr. *Ivi*, copia della lettera di Carecher Liberale (Cantina Italiana n.268, Moha - prov. Liegi - Belgio) a «Egrea Confederazione del Lavoro» datata «Moha, 17 - 3 - 47».

¹²⁵ Cfr. *ivi*, telesspresso n.9214/1268 della Regia Ambasciata a Ministero degli affari esteri - D.I.E. - Uff. III e p.c. Ministero del lavoro - Servizio Emigrazione datato Bruxelles, 14 ottobre 1946; telesspresso della R. Ambasciata d'Italia - Ufficio emigrazione a Ministero del lavoro e p.c. a Ministero degli affari esteri - D.I.E. - Uff. III datato Roma, 22 gennaio 1947.

italiani occupati nelle industrie della siderurgia, delle cave e delle costruzioni¹²⁶. Prima ancora della conclusione di un nuovo accordo, quindi, sarebbe stato ampliato il perimetro del regime di tutela previsto dalla Convenzione del 1946, che aveva aperto il canale di emigrazione assistita verso il Belgio.

Tanto l'accordo franco-italiano del febbraio 1946 quanto quello italo-belga del giugno 1946 si scontrarono con difficoltà di applicazione. Già nel novembre 1946 fu siglato un nuovo accordo fra le autorità francesi e italiane che prevedeva l'introduzione in Francia, tramite la mediazione dell'Oni, di 200.000 lavoratori italiani, di cui 114.000 per l'agricoltura, 30.000 per le miniere, 25.000 per i cantieri dei lavori pubblici, 16.000 per le industrie siderurgiche e 15.000 per l'industria tessile¹²⁷. L'obiettivo dei 200.000 ingressi in Francia fu confermato dall'accordo del 21 marzo 1947 che disegnò i contorni del sistema di "emigrazione assistita" sulla rotta italo-francese nel secondo dopoguerra¹²⁸. In base al trattato i candidati al reclutamento sarebbero stati sottoposti a un primo esame da parte di una commissione tecnica permanente a Roma, che avrebbe valutato il possesso dei requisiti richiesti per le varie professioni.

Dopo una prima visita medica ad opera dei servizi sanitari italiani, un'ulteriore visita di controllo professionale e sanitario sarebbe stata svolta dai rappresentanti delle strutture italiane e dell'Oni, assistiti da personale tecnicamente competente, nei centri che le autorità italiane avrebbero costituito in prossimità della frontiera. Le visite mediche erano poi ripetute anche una volta superato l'esame in patria e varcati i confini, quasi scandendo le tappe dell'espatrio, come raccontato ad esempio nella sua memoria dal migrante

¹²⁶Inizialmente prevista dall'inizio di aprile 1947 alla fine di settembre 1947, questa facoltà sarebbe stata successivamente prorogata più volte. Cfr. copia della circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale – Servizio migrazioni – Uff. 1 a tutti gli Uffici regionali e provinciali del lavoro – loro sedi datata Roma, il 9 luglio 1947; Circulaire n.83 du Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale – Administration de la Protection Sociale du Travail – Service des Allocations Familiales à MM. les Présidents des caisses de compensation pour allocations familiales datata Bruxelles, le 31 janvier 1948; Circulaire n.85 du Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale – Administration de la Protection Sociale du Travail – Service des Allocations Familiales à MM. les Présidents des caisses de compensation pour allocations familiales datata Bruxelles, le 30 avril 1948; Circulaire n.86 du Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale – Administration de la Protection Sociale du Travail – Service des Allocations Familiales à MM. les Présidents des caisses de compensation pour allocations familiales datata Bruxelles, 7 juin 1948; Circulaire n. 91 du Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale – Administration de la Protection Sociale du Travail – Service des Allocations Familiales à MM. les Présidents des caisses de compensation pour allocations familiales datata Bruxelles, 28 décembre 1949.

¹²⁷P. Guillen, *L'immigration italienne en France après 1945, enjeu dans les relations franco-italiennes* in *Mouvements et politiques migratoires*, cit., pp.39-40.

¹²⁸Accord italo-français relatif à l'immigration italienne en France, 21 mars 1947 (G.U. 21 giugno 1948, n.142).

pugliese Carlo T.¹²⁹.

Rispetto al periodo dell'*entre-deux-guerres*, le autorità francesi riuscirono a ottenere una sorta di cogestione del reclutamento che, in base al Trattato di lavoro del 1919, era invece di esclusiva competenza degli organismi italiani. Altra differenza rispetto all'accordo che aveva regolato il regime migratorio fra i due paesi nel periodo fra le due guerre mondiali era l'aspetto contenutistico. Il tratto caratteristico e innovativo del Trattato di lavoro del 1919 era stata la regolamentazione simultanea di due ambiti diversi di politiche, quali la gestione dei flussi e la protezione sociale. Nell'accordo del 1947, invece, la questione delle tutele sociali trovò uno spazio solo marginale. Escludendo gli incentivi all'emigrazione, quali il regime favorevole per il trasferimento delle rimesse in patria e i premi di assunzione, specie nel settore minerario, una parola chiara fu spesa solo per gli assegni familiari.

L'articolo 13, infatti dispose che questa tipologia di prestazione, in deroga alla normativa francese in materia, sarebbe stata trasferita nella sua totalità in Italia, previa giustificazione dello stato di famiglia del lavoratore. Un accordo specifico, annesso al trattato, specificò le modalità pratiche di attuazione: un ruolo cruciale era attribuito all'Inps che doveva raggruppare e verificare i documenti giustificativi, trasmetterli agli organismi centralizzatori francesi – uno per i salariati dell'industria, uno per quelli dell'agricoltura, uno per i minatori – e versare gli assegni alle famiglie titolari¹³⁰.

Già pochi mesi dopo la firma dell'accordo iniziarono ad affluire al Ministero del lavoro e della previdenza sociale le proteste per la mancata corresponsione degli assegni familiari. Ad esempio il membro dell'Assemblea Costituente repubblicano Silvio Paolucci scrisse nel giugno 1947 al ministro Fanfani, facendosi interprete delle richieste della sua comunità elettorale a lui pervenute anche per il tramite della classe politica locale, per chiedere un rapido pagamento di queste prestazioni: «le famiglie dei nostri operai d'Abruzzo emigrati in Francia per ragioni di lavoro non possono ancora ricevere un centesimo e sono disperate!»¹³¹. Parallelamente, anche l'Ufficio emigrazione della Cgil fece pressioni per la risoluzione di «una situazione che tanto preoccupa la nostra mano d'opera emigrata in Francia»¹³².

¹²⁹Cfr. A. Martellini, *Abasso, cit.*, p.42.

¹³⁰Arrangement relatif aux conditions d'application de la législation française relative aux allocations familiales, 21 mars 1947 (G.U., 21 giugno 1948, n.142.)

¹³¹Roma, AcS, Ministero del lavoro e della previdenza sociale, Direzione generale Collocamento della manodopera, Divisione Emigrazione verso paesi comunitari, b. 379, f. «Emigrazione italiana in Francia. Assegni familiari agli emigrati, 1946-1950», lettera di Silvio Paolucci a Fanfani, datata Roma, 25.6.1947 (su carta intestata «Assemblea costituente»).

¹³²*Ivi*, lettera dell'Ufficio emigrazione della Cgil al Ministero del lavoro e della previdenza sociale - Servizio Migrazioni, datata Roma, 20 agosto 1947.

Dall'Inps fu fatto presente che alcune criticità impedivano il rapido e regolare versamento degli assegni: l'esame degli elenchi nominativi trasmessi dalle casse francesi (i *bordereaux*) aveva rivelato come spesso le generalità e gli indirizzi dei beneficiari delle prestazioni fossero errati, così come gli importi fossero indicati soltanto in cifre e non fosse specificato il tasso di cambio¹³³. Fra coloro i quali, a causa delle problematiche amministrative, avevano ricevuto dalle loro famiglie la notizia del mancato arrivo in Italia degli assegni familiari vi erano anche i circa 150 operai italiani impiegati presso le imprese dello Sbarramento di Vaud, a Treignac, nel dipartimento della Corrèze (area sita nella parte centro-occidentale della Francia). Uno di loro, Aldo M., scrisse una lettera ad Alcide De Gasperi perorando il suo intervento presso l'Inps, affinché fossero effettuati i pagamenti e rispettate le condizioni promesse, al momento dell'espatrio, ai lavoratori italiani:

Parecchie volte, a seguito del mio intervento, il Direttore della Cassa degli Assegni Familiari di Corrèze a Brive (Corrèze) è stato sollecitato di verificare se la spedizione di denaro in Italia sia stata effettuata. Il Direttore di Brive ha dichiarato che le somme dovute agli operai italiani, a titolo di Assegni Familiari, sono state spedite da lungo tempo. [...] alcuni di tali operai si trovano da otto mesi, ma a tutt'oggi, 4 dicembre, non ha ancora nulla incassato. [...] Ragazzi e ragazze domandano pane e denaro per potersi vestire? Si mantengono forse così le promesse che erano state fatte a coloro che sono venuti volontariamente per lavorare all'estero? Eccellenza, Voi che siete il capo della bandiera bianca con la croce "Libertas" spetta a Voi di intervenire presso l'Istituto nazionale della Previdenza ed io Ve lo chiedo in nome di tutti i miei camerati perché sia fatto quanto è necessario in favore delle famiglie degli operai italiani, ora lontani dalla Patria¹³⁴.

Al di là del perfezionamento delle procedure, nel corso degli anni il pagamento in Italia degli assegni familiari dovuti dalle casse francesi avrebbe continuato a essere problematico, come riconosciuto in documenti ufficia-

¹³³ *Ivi*, lettera del f.f. direttore generale dell'Inps al Ministero del lavoro e della previdenza sociale - Direzione generale del lavoro - Servizio emigrazione, datata Roma, 4 - 9 - 1947 (su carta intestata «Istituto Nazionale della Previdenza Sociale - Direzione generale Roma-Servizio gestioni speciali»).

¹³⁴ *Ivi*, lettera dattiloscritta di Aldo M. all'On.le Alcide De Gasperi e p.c. al Direttore della Cassa per gli Assegni Familiari di Corrèze - Brive, all'Ingegnere Direttore dell'E.D.F. - Treignac, al Direttore della S.A.E.E.T.P. - Treignac, a tutti gli operai italiani dello Sbarramento di Vaud - Treignac, datata Treignac, 4 dicembre 1947 (traduzione dal francese).

li¹³⁵ e denunciato da missive¹³⁶, nonché dalla stampa più attenta alla vicenda migratoria¹³⁷.

Per quanto riguardava gli altri programmi del sistema di sicurezza sociale francese, l'accordo bilaterale del marzo 1947 rinviò a una successiva convenzione, rimettendo nel frattempo in vigore le disposizioni del Trattato di lavoro del 1919, nonché degli accordi applicativi del 1924.

Sulla stessa falsariga si collocò anche l'annesso al protocollo italo-belga, che fu firmato nell'aprile 1947 ad integrazione del patto dell'anno precedente¹³⁸. Oltre a riaffermare l'impegno del governo belga a fornire alloggi adeguati e l'obbligo per le società minerarie di affiggere anche una versione in lingua italiana dei regolamenti, l'accordo si caratterizzò soprattutto per l'enfasi sulla selezione sanitaria dei candidati all'espatrio. Alla costituzione di una missione belga tecnico-sanitaria a Milano i cui componenti avrebbero fatto parte, con i rappresentanti dei servizi italiani, di una Commissione tecnica italo-belga con sede a Roma, che avrebbe svolto il primo esame, si accompagnò la previsione di una visita di controllo, ad opera esclusiva dei

¹³⁵La circolare del ministro francese del Lavoro e della sicurezza sociale del 3 maggio 1948 riconobbe che «l'exécution des opérations de transfert et de paiement des allocations familiales aux familles des ouvriers italiens travaillant en France nécessite parfois de très longs délais, ce qui entraîne de la part des familles des réclamations». Cfr. Pierrefitte sur-Seine, AN, 19760236 013, Circulaire n.142 S.S. 1948 du 3 mai 1948 relative au règlement des allocations familiales aux familles des travailleurs italiens visés par l'arrangement du 22 février 1946 et par l'accord d'immigration franco-italien du 21 mars 1947.

¹³⁶Ad esempio il 1° giugno 1949 un sacerdote della Missione cattolica italiana a Lione, don Camillo Valota, scrisse al senatore democristiano Ezio Vanoni notando che «dovunque vado per ministero trovo operai che mi chiedono il perché non vengono corrisposti alle loro rispettive famiglie gli assegni familiari». Non avendo ricevuto risposta dall'Inps il sacerdote concluse la sua lettera chiedendo l'intervento del parlamentare al fine di «dare risposte convincenti a questi nostri poveri operai». Cfr. Roma, AcS, Ministero del lavoro e della previdenza sociale, Direzione generale Collocamento della manodopera, Divisione Emigrazione verso paesi comunitari, b. 379, f. «Emigrazione italiana in Francia. Assegni familiari agli emigrati, 1946-1950», lettera di don Camillo Valota a Ezio Vanoni datata Lyon, 1 giugno 1949 (la lettera fu poi trasmessa da Vanoni a Fanfani che rispose in data 30 luglio 1949, dando conto delle assicurazioni dell'Inps sul potenziamento e sul perfezionamento dei servizi).

¹³⁷Ad esempio, il giornale edito in lingua italiana dalla Cgt francese, *L'operaio italiano*. Cfr. a titolo esemplificativo, *Gli operai scrivono - Dal Pas-de-Calais - L'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale non trasmette gli assegni* in *L'operaio italiano: quindicinale sindacale dei lavoratori italiani emigrati*, serie II, anno I, n.4, 8 luglio 1948, p.2; *Herseange - Gli assegni non arrivano in Italia*, in *L'operaio italiano: quindicinale sindacale dei lavoratori italiani emigrati*, serie II, anno II, n.1, 15 gennaio 1949, p.2; V. Collaiuti, *Trasferte ed assegni...eterni guai* in *L'operaio italiano: quindicinale sindacale dei lavoratori italiani emigrati*, serie II, anno II, n.2, 30 gennaio 1949, p.1.

¹³⁸Annesso al Protocollo italo-belga firmato il 23 giugno 1946 (G.U. 19 febbraio 1948, n.42).

medici belgi, a Milano. Le visite mediche costituirono una delle esperienze più segnanti, come mostrano le testimonianze scritte. Ad esempio, il migrante abruzzese Tommaso A. ricordò la «terribile angoscia» di essere «scartato» vissuta durante il controllo medico generale a cui, a Milano, fu sottoposto insieme a un centinaio di connazionali, «tutti nudi e in fila indiana»¹³⁹. La «pena» provata nel «vedere degli uomini piangere perché erano stati scardati dalla visita medica» fu uno dei sentimenti provati dal migrante marchigiano Piero Q. durante il controllo sanitario a Milano¹⁴⁰. Oltre alla paura per un esito negativo della visita, che avrebbe determinato un respingimento, l'imbarazzo provato per la nudità di fronte a medici e infermiere fu un altro aspetto comune delle testimonianze citate.

L'unico cenno alle tutele nel protocollo dell'aprile 1947 figurò nella clausola relativa alla garanzia, da parte delle autorità belghe, dell'assistenza medico-farmaceutica ai lavoratori italiani, dal momento del loro arrivo fino all'iscrizione alla cassa mutua, e nella disposizione recante l'impegno, da parte dei due governi, ad accelerare il trasferimento delle rimesse e degli assegni familiari. Per tutto il resto, come nel caso dell'accordo franco-italiano, si rinviò a un successivo accordo, che rivedesse la Convenzione sulle assicurazioni sociali firmata a Bruxelles il 29 settembre 1938.

Più che le tutele sociali al centro della prima fase della nuova stagione di accordi bilaterali, di cui quelli conclusi con le autorità francesi e belghe furono solo le prime manifestazioni, vi fu quindi principalmente la regolamentazione del reclutamento della forza lavoro migrante, nel tentativo di creare canali di emigrazione assistita che, nella prospettiva delle autorità italiane, rispondessero al doppio obiettivo di collocare all'estero manodopera disoccupata e di far ripartire l'afflusso di rimesse. L'applicazione di questi accordi fu alquanto contrastata.

In primo luogo, l'emigrazione clandestina, che sin dalla fine della guerra costituiva un modo molto diffuso per varcare i confini¹⁴¹, continuò a costituire un fenomeno estremamente rilevante, spesso caratterizzato anche da eventi tragici. In secondo luogo, anche nel caso di partenze nel quadro degli accordi, in seguito all'arrivo nel paese di immigrazione la realtà si dimostrò ben diversa da quella prefigurata: alloggi fatiscenti, dure condizioni di lavoro, scarse misure di sicurezza. Sul campo, i sindacalisti designati a monitorare come vivevano i lavoratori espatriati denunciarono le violazioni delle disposizioni pattizie e provarono a ottenere miglioramenti, trovando come risposta delle autorità dei paesi di arrivo l'emanazione di provvedimenti di espulsione: fu il

¹³⁹ A. Martellini, *Abasso, cit.*, p.40.

¹⁴⁰ *Ivi*, pp.41-42.

¹⁴¹ Sul tema cfr. S. Rinaurdo, *Il cammino, cit.*, cap. III.

caso, ad esempio, di Gino Boscherini e Salvatore Innamorati, entrambi aderenti alla Cgil e di stanza, rispettivamente, in Francia e in Belgio. Denunce delle cattive condizioni di lavoro e vita dei lavoratori migranti connotarono gli interventi in sede parlamentare degli esponenti politici delle forze di sinistra, soprattutto a partire dall'uscita dal governo nel 1947, e occuparono varie pagine delle riviste specialistiche che più si interessarono alle vicende dell'emigrazione italiana, quali i bollettini dell'Inca e delle Acli, *L'assistenza sociale* e *Informazioni sociali*, e l'organo della ricostituita Società Umanitaria, il *Bollettino quindicinale dell'emigrazione*.

Mentre venivano conclusi nuovi accordi in materia migratoria rimaneva tuttavia aperta una questione ereditata dal passato: risultava infatti ancora insoluta la problematica che riguardava migliaia di famiglie, da anni impossibilitate a fruire delle tutele previdenziali a loro formalmente garantite dalle convenzioni italo-tedesche sottoscritte fra la fine degli anni Trenta e l'inizio degli anni Quaranta.

Il 29 marzo 1947 la questione, già oggetto di interventi sulla carta stampata, entrò anche nei lavori dell'Assemblea Costituente dal momento che il sindacalista comunista Vittorio Ghidetti¹⁴² presentò un'interpellanza, poi trasformata in interrogazione urgente, per sollecitarne la discussione¹⁴³, allo scopo di sapere se i Ministeri del lavoro e della previdenza sociale, delle finanze e tesoro e degli affari esteri non ritenessero «necessario e urgente rimuovere ogni ostacolo alla emanazione delle tanto attese disposizioni di legge a favore dei lavoratori italiani infortunatisi sul lavoro in Germania»¹⁴⁴, che erano quantificati pari ad alcune unità di migliaia. Al-

¹⁴²Vittorio Ghidetti (1892-1972), operaio poligrafico, partecipò alla Prima guerra mondiale e nel 1919 divenne segretario della Camera del lavoro di Treviso. Segretario dal 1921 della Federazione cartai delle Tre Venezie, aderì al Partito comunista d'Italia con il quale fu anche candidato alle elezioni del 1924. Assegnato al confino nel 1926, fu in seguito arrestato e condannato dal Tribunale speciale per la difesa dello Stato a una pena detentiva di oltre 11 anni. Amnistiato dopo cinque anni di reclusione, nel 1934 fu sottoposto al confino a Ponza e poi alle isole Tremiti. Nel 1943 aderì alla Resistenza: l'anno successivo fu arrestato dai nazisti e contrasse il tifo, evitando così la deportazione. Designato sindaco di Treviso dopo la Liberazione, nel 1946 fu eletto all'Assemblea Costituente nelle liste comuniste, grazie alle 8.242 preferenze raccolte nella circoscrizione Venezia-Treviso. Consigliere comunale di Treviso e presidente dell'Istituto Case Popolari, nel 1948 sarebbe stato nominato di diritto senatore, in quanto detenuto per almeno cinque anni a seguito di condanna del Tribunale speciale per la difesa dello Stato (fattispecie prevista dalla III disposizione transitoria della Costituzione). Nella II legislatura avrebbe ricoperto invece la funzione di deputato, subentrando come primo dei non eletti nella circoscrizione Venezia-Treviso (4.365 preferenze).

¹⁴³Assemblea Costituente, XCVI, Seduta antimeridiana di sabato 19 aprile 1947, p.3083.

¹⁴⁴Cit. in Assemblea Costituente, CX, Seduta antimeridiana di lunedì 5 maggio 1947, p.3536.

la risposta del sottosegretario al Lavoro e alla previdenza sociale Giuseppe Togni (Democrazia cristiana, Dc), che espose i contenuti di un provvedimento, già rimesso alla Presidenza del Consiglio, volto ad attribuire all'Inail il compito di erogare le prestazioni a beneficio di questa categoria di concittadini, Ghidetti ribatté sottolineando ulteriormente l'urgenza della situazione e la necessità, per le istituzioni del nuovo Stato democratico, di intervenire a tutela di quello che era un vero e proprio diritto:

Prego [...] l'onorevole Sottosegretario di voler insistere presso la Presidenza, non nella solita maniera formale, ma tenendo conto che ci sono circa cinquemila famiglie in Italia, che dal 1943, precisamente dalla fine del 1943, disseminate un po' in tutte le provincie [sic] del nostro Paese, non hanno alcuna possibilità o provento, assistite dagli Enti comunali di assistenza, per quel poco che possono fare; e per il rimanente sono abbandonate a sè stesse. [...] si badi che la più gran parte di questa gente non può più andare avanti nelle condizioni attuali. Gli esercenti che in un primo momento hanno potuto aiutare questa gente, vedendo che lo scoperto aumentava sempre più e nessuno dimostrava volersi occupare di garanzie, hanno dovuto cessare il credito e queste famiglie sono abbandonate a loro stesse. Mi pare che da parte del Governo italiano si debba oggi cercare di far dimenticare il disinteressamento che si è prolungato per troppo tempo; non si creino occasioni e ragioni di screditare il Governo democratico e le istituzioni: in una parola, [...] bisogna che in qualche settimana, per dir molto, a questo decreto sia posta la firma e si assicuri così a quella povera gente l'assistenza di cui ha bisogno, di cui ha sacrosanto diritto.

La pressione di Vittorio Ghidetti sul governo trovò risposta nel decreto del luglio 1947 che autorizzò l'Inail a corrispondere prestazioni di carattere assistenziale e provvisorio - includendo, oltre alle indennità anche le cure mediche e chirurgiche - ai cittadini residenti in Italia che non ricevevano dagli istituti assicuratori tedeschi l'indennizzo cui avevano diritto¹⁴⁵. Si trattava di un provvedimento emanato per tamponare una situazione di emergenza nell'attesa che si raggiungesse un accordo sul tavolo diplomatico. In ogni caso, la questione avrebbe continuato a costituire oggetto di attenzione negli anni, anche per le pressioni degli ambienti sindacali.

¹⁴⁵D. lgs. C.P.S. 29 luglio 1947, n.919. Sulla fase di preparazione del provvedimento e sulla successiva estensione della scadenza dei termini, anche in risposta allo stimolo proveniente dall'Inca, cfr. Roma, AcS, Ministero del lavoro e della previdenza sociale - Gabinetto - Ufficio legislativo - Disegni di legge, proposte di iniziativa parlamentare e governativa (I-XI Legislatura), b. 199, f. «16/125 - Provvedimenti per gli operai infortunati in Germania».

Nel novembre 1947 l'Inca, che fin dalla sua fondazione nel 1945 si occupava della questione, indirizzò una nota al Ministero del lavoro e della previdenza sociale evidenziando che «la necessità dell'adozione di provvedimenti atti ad alleviare le condizioni di disagio dei lavoratori rimpatriati dalla Germania e delle loro famiglie [...] è ogni giorno più sentita». Infatti, nel campo delle assicurazioni obbligatorie contro l'invalidità, la vecchiaia, la disoccupazione e la tubercolosi si assisteva a un rigetto sistematico delle domande, e solo in alcuni casi la situazione era lenita dalle disposizioni italiane sull'automaticità delle prestazioni, che quindi potevano essere erogate anche senza la previa contabilizzazione dei contributi versati in Germania¹⁴⁶.

Alcuni mesi dopo, nell'agosto 1948, il Ministero del lavoro e della previdenza sociale comunicò ai Ministeri degli affari esteri e del tesoro, nonché alla Presidenza del Consiglio dei ministri, che, secondo quanto riferito dall'Inail, alcuni degli enti assicuratori tedeschi contattati per accertamenti, nel quadro delle procedure volte a definire i casi dei lavoratori italiani infortunatisi in Germania, avevano negato qualsiasi diritto ad indennità per gli stranieri non residenti in territorio nazionale. In tal modo, per citare le parole usate nella lettera, venivano «ripudiati i diritti di parità con i lavoratori tedeschi accordati agli italiani dalla convenzione italo-germanica del 30-6-1939 per le assicurazioni sociali». Pertanto, era sollecitato un intervento presso il governo germanico «in vista del danno che l'atteggiamento degli istituti assicuratori germanici procurerà all'erario italiano»¹⁴⁷. Nel 1949 il Ministero degli affari esteri comunicò di aver interessato della questione il Consolato generale di Francoforte sul Meno che, alla fine dell'anno, evidenziò come non fosse possibile stabilire alcun contratto con il governo tedesco se non per il tramite delle Autorità di Occupazione. Nei mesi precedenti un tentativo di sottoporre la questione all'allora U.S. Military Governor poi High Commissioner John J. McCloy non aveva dato l'esito sperato: oltre a ricevere l'indicazione che la questione non poteva essere trattata in blocco ma che doveva essere valutato ogni singolo richiamo, fu ricevuta anche la conferma che tutta la materia debitoria sarebbe stata affrontata in sede di firma del trattato di pace¹⁴⁸.

¹⁴⁶Roma, Archivio storico Cgil, Fondo Archivio confederale, Serie Segreteria generale. Atti e corrispondenza, 1949, b.17, f.239, nota dattiloscritta dell'Inca a Ministero del lavoro e della previdenza sociale – Direzione generale della previdenza sociale, datata Roma, 19 novembre 1947.

¹⁴⁷Cfr. Roma, AcS, Pcm 1948-1950, f. 6.2.21295, sf. «Parte generale», nota dattiloscritta del Ministero del lavoro e della previdenza sociale – Direzione generale previdenza e assistenza sociale, Divisione XX al Ministero degli affari esteri – Ufficio Trattati, al Ministero del tesoro – Direzione generale del tesoro, alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Gabinetto datata Roma, 10 agosto 1948 (prot. n.38556).

¹⁴⁸Cfr. *Ivi*, telesspresso n.42782 del Ministero degli affari esteri – Direzione generale Emigrazione – Ufficio II al Ministero del tesoro – Direzione generale del Tesoro – I.R.F.E., al

Ancora all'inizio degli anni Cinquanta la questione era lontana dall'essere risolta. Nel 1951 la Segreteria confederale della Cgil, su richiesta dell'Inca, che negli anni aveva continuato a sollecitare l'adozione di provvedimenti, scrisse al Ministero del lavoro e della previdenza sociale per rinnovare le richieste che l'Inca «da tempo vi rivolge». In particolare fu sottolineato che presso i servizi del patronato giacevano «alcune migliaia di pratiche che attendono tuttora la soluzione»¹⁴⁹.

Oltre ad essere affrontata negli ambienti sindacali e in quelli di governo, la questione fu anche oggetto di un progetto di legge parlamentare. Infatti, nel 1953, su richiesta di una vedova, secondo quanto da lui dichiarato, Fiorentino Sullo, deputato democristiano, presentò un progetto di legge volto ad aumentare gli importi dei sussidi erogati dall'Inail in sostituzione delle prestazioni dovute dagli istituti assicuratori tedeschi¹⁵⁰.

Al di là dell'intervento di Ghidetti, a cui ne sarebbe seguito un altro dello stesso esponente comunista per perorare il caso di chi non riceveva più le indennità di infortunio dall'istituto assicuratore svizzero, non risultano altre discussioni in sede di Assemblea Costituente sul tema specifico della protezione sociale dei lavoratori migranti.

La questione fu invece oggetto di interventi sulla carta stampata, e in modo particolare sulle riviste specialistiche. Sulle colonne della rivista dell'Inps *Previdenza sociale*, ad esempio, si espressero nel 1947 due esperti del settore come Virginio Savoini e Stefano Giua. Nel suo intervento Savoini evidenziò l'importanza degli accordi internazionali per conciliare sicurezza sociale (nazionale) e solidarietà internazionale e, soprattutto, per evitare che i lavoratori migranti pagassero contributi di cui non potevano godere i benefici, finendo per finanziare solamente le tutele di cui avrebbero fruito gli autoctoni:

Questi accordi, poco estesi e difformi, risentono di tutte le difficoltà politiche, economiche e tecniche che la materia offre, ma soprattutto mostrano come difetti una disciplina univoca di carattere internazionale. [...] Tali situazioni, volendo operare con giustizia e creare vincoli

Ministero del lavoro e della previdenza sociale – Direzione generale previdenza e assistenza sociale – Divisione XX e alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Gabinetto datato Roma, 9 dicembre 1949.

¹⁴⁹Cfr. Roma, Archivio storico Cgil, Fondo Archivio confederale, Serie Segreteria generale. Atti e corrispondenza, 1951, b.17, f.243, lettera della Segreteria Cgil a Ministero del lavoro e della previdenza sociale - Direzione generale rapporti di lavoro datata 18 luglio 1951.

¹⁵⁰Cfr. Atti Parlamentari, Camera dei deputati, Discussioni, Seduta del 26 febbraio 1953, p.46592- 46593; Roma, AcS, Ministero del lavoro e della previdenza sociale – Gabinetto – Ufficio legislativo – Disegni di legge, proposte di iniziativa parlamentare e governativa (I-XI Legislatura), b. 199, f. «16/125 - Provvedimenti per gli operai infortunati in Germania», sf. «On.le Sullo – Modifiche al d.l.c.p.s. 29 luglio 1947, n.919».

di solidarietà fra le nazioni, non possono più essere trascurate dai con-
sessi che hanno lo specifico compito di salvaguardare i diritti del lavoro.
C'è di mezzo persino una questione di onestà sociale, poiché sussiste un
indebito locupletamento di istituti che ricevono premi senza prestare
totale garanzia, operando a danno dei lavoratori in diretto contrasto
ai fini sociali. Occorre in sostanza adottare norme di valore interna-
zionale che sanciscano l'obbligazione reciproca degli stati di estendere
al di là delle frontiere gli effetti delle previdenze sociali verso il singolo
assicurato, senza differenza alcuna fra cittadino e straniero»¹⁵¹.

Legandosi a un'altra argomentazione di Savoini, ossia la necessità di so-
stenere i paesi deboli economicamente, perché ad esempio privi di materie
prime, sul percorso verso la costruzione dei sistemi di sicurezza sociale, al fine
di assicurare effettivamente su scala globale il principio della libertà dal biso-
gno, Giua evidenziò quanto l'internazionalizzazione della previdenza sociale
fosse una questione di cruciale importanza per l'Italia:

Un'economia povera come l'italiana, priva di materie prime, preva-
lentemente importatrice di beni di prima necessità a domanda anelasti-
ca, congenitamente afflitta da una esuberanza demografica che non può
essere sanata se non da un adeguato movimento emigratorio, non può
assicurare ai lavoratori un minimo di sicurezza sociale, se non vengono
adottate misure internazionali tali che consentano ai produttori ed ai
consumatori italiani di sostenere il peso di un sistema adeguato di pre-
videnza sociale e che assicurino ai lavoratori emigrati un trattamento
previdenziale di parità con i lavoratori indigeni¹⁵².

Oltre ad affrontare il tema sulla rivista dell'Inps nell'ottobre 1947 Giua
sollevò inoltre la questione della tutela previdenziale dei lavoratori migranti
anche a livello internazionale, intervenendo all'assemblea costitutiva dell'As-
sociazione internazionale della sicurezza sociale¹⁵³. In quella sede non si
soffermò tanto sugli aspetti di principio e sull'accesso dei lavoratori migranti

¹⁵¹ *Solidarietà internazionale e sicurezza sociale - Savoini in Previdenza sociale*, III, 4, luglio-agosto 1947, pp.121-122.

¹⁵² *Solidarietà internazionale e sicurezza sociale - Giua in Previdenza sociale*, III, 4, luglio-agosto 1947, p.123.

¹⁵³ Il nucleo originario dell'Associazione internazionale della sicurezza sociale nacque nel 1927 quando fu istituita, sotto l'egida del Bit, la Conférence internationale des fédérations de secours mutuels et des caisses d'assurance maladie che, nel 1936, avrebbe cambiato denominazione per evidenziare l'allargamento del suo raggio di azione, assumendo quella di Conférence internationale de la mutualité et des Assurances sociales. Si trattava di una federazione di casse mutue nazionali che teneva incontri periodici, rappresentando uno dei luoghi di confronto e scambio transnazionale nel campo delle politiche sociali durante il periodo fra le due guerre mondiali. Nel 1947, dopo la sospensione delle attività

alla sicurezza sociale globalmente intesa, come fatto nell'articolo apparso su *Previdenza sociale*, ma su una questione specifica, quale la garanzia dell'effettiva possibilità, anche in caso di segmentazione della vita lavorativa in più paesi, di ottenere una pensione. Il suo intervento infatti propose, con successo, di inserire nel testo finale della risoluzione un punto così formulato: «la sicurezza sociale dovrebbe garantire ai lavoratori che si trasferiscono da un paese all'altro la conservazione dei diritti acquisiti o in corso di acquisizione»¹⁵⁴. All'inizio del 1948 il governo dello Stato italiano, la cui Costituzione appena entrata in vigore sancì una serie di diritti sociali¹⁵⁵ e affermò all'articolo 35 il principio della «tutela del lavoro italiano all'estero»¹⁵⁶, sostenne la necessità di giungere a una regolamentazione internazionale del fenomeno migratorio, comprese le questioni inerenti le tutele, anche in consessi multilaterali, quali la Conferenza sulla manodopera tenutasi a Roma nel gennaio 1948¹⁵⁷ e la Commissione delle migrazioni del Bit. In quest'ultima sede, ad esempio, nel febbraio 1948 il rappresentante del governo italiano enfatizzò l'importanza del principio dell'eguaglianza di trattamento in materia di sicurezza sociale: in particolare, rivendicò l'inserizione di tale principio, accanto alle altre questioni relative alla regolamentazione del fenomeno migratorio, in una nuova convenzione multilaterale che avrebbe dovuto essere votata, nel prossimo futuro, dalla Conferenza internazionale del lavoro¹⁵⁸.

a causa della guerra, l'eredità del periodo dell'*entre-deux-guerres* fu raccolta dalla nuova Association internationale de la sécurité sociale/International Social Security Association (AISS/ISSA). Sulla costituzione dell'AISS/ISSA e sui suoi rapporti con l'Organizzazione internazionale del lavoro cfr. C. Guinand, *The Creation of the the ISSA and the ILO in International Social Security Review*, LXI, 2008, n.1, pp.81-98.

¹⁵⁴L'Assemblea generale dell'Associazione internazionale della sicurezza sociale in *Previdenza sociale*, III, 1947, 5, settembre-ottobre 1947, pp.176-179; *L'Associazione Internazionale per la Sicurezza Sociale in Bollettino quindicinale dell'emigrazione*, II, 1948, n.14, 25 luglio 1948, p.274.

¹⁵⁵Sui diritti sociali previsti agli articoli 3, 32, 38 cfr. C. Giorgi, I. Pavan, *Storia dello Stato sociale*, cit., pp.250-271. Sull'art.3 e in particolare sul principio di eguaglianza sostanziale cfr. S. Cassese, *L'eguaglianza sostanziale nella Costituzione: genesi di una norma rivoluzionaria* in *Le Carte e la Storia*, XXIII, 2017, n.1, pp.5-13; M. Dogliani, C. Giorgi, *Costituzione italiana: articolo 3*, Roma, Carocci, 2017. Sull'art.38, e in particolare sul dibattito in Assemblea Costituente, cfr. L. Gaeta, *Lo Stato sociale all'Assemblea costituente* in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, 46, 2017, tomo I, *Giuristi e Stato sociale*, pp.495-515.

¹⁵⁶Sulla genesi dell'articolo 35, e in particolare sulla proposta dei costituenti Vittorio Foa e Leo Valiani (azionisti), Roberto Tremelloni (socialista) e Vincenzo Mazzei (repubblicano) di inserire un riferimento alla libertà di circolazione (poi caduto) e alla tutela del lavoro italiano all'estero cfr. M. Colucci, *Lavoro in movimento*, cit., p.56.

¹⁵⁷Cfr., ad esempio, G. Canepa, *Migrants, Refugees*, cit., p.263.

¹⁵⁸Roma, AcS, Ministero del lavoro e della previdenza sociale, Direzione generale Collocamento della manodopera, Divisione Emigrazione verso paesi comunitari, b.395, fa-

La prospettiva degli accordi internazionali fu caldeggiata in quel frangente anche dall'organismo consultivo incaricato di proporre modifiche all'impianto dello Stato sociale italiano, la Commissione per la riforma previdenziale. Istituita nel 1947 e nota ai più con il nome del suo presidente, Ludovico D'Aragona, la Commissione¹⁵⁹ avrebbe rimesso le sue conclusioni nell'aprile 1948, poco prima del turno elettorale che avrebbe segnato l'avvio della fase politica qualificata come «centrismo». L'ultima delle 88 mozioni approvate prendeva in considerazione la dimensione dei rapporti internazionali in materia di previdenza sociale, ossia una questione centrale dal punto di vista italiano vista la prospettiva di una notevole emigrazione¹⁶⁰. La «mozione sulla solidarietà internazionale in materia di previdenza sociale», approvata nella seduta del 13 febbraio 1948, presentò gli accordi diplomatici come strumenti volti a «eliminare [. . .] le cause che ostacolano la formazione di vincoli di solidarietà fra le Nazioni»¹⁶¹, che per rispondere al loro obiettivo dovevano fondarsi su alcuni chiari principi:

a) eguaglianza di trattamento fra nazionali e cittadini stranieri per tutte le forme di previdenza e di sicurezza sociale, obbligatorie e facoltative (assimilazione delle masse assicurate): il che comporta l'applicazione in ogni Paese, nei confronti degli emigrati e dei familiari che li hanno accompagnati, delle norme previdenziali vigenti nel Paese stesso senza alcuna discriminazione; b) diritto alle prestazioni anche in caso di residenza dei familiari nel Paese di origine (assimilazione dei territori agli effetti della residenza); il che comporta la conservazione dei diritti di protezione sociale acquisiti anche nel caso in cui gli aventi diritto ed i loro familiari risiedano nel Paese di origine; c) riconoscimento dei periodi di assicurazione, di contribuzione e di lavoro compiuti nell'altro Paese (assimilazione degli istituti assicuratori);

scicolo «B.I.T. - Commissione permanente delle migrazioni I - II e III sessione - Ginevra 1946-1949», sottofascicolo «OIL Commissione permanente migrazioni II Sessione, Ginevra, febbraio 1948».

¹⁵⁹Sulla cosiddetta Commissione D'Aragona cfr., in particolare, P. Mattera, *All'alba della Repubblica: i progetti di riforma sociale negli anni Quaranta e la "Commissione D'Aragona"* in *Momenti del welfare in Italia, cit.*, pp.81-121; C. Giorgi, I. Pavan, *Storia dello Stato sociale, cit.*, pp.246-250. Sul tentativo del ministro del Lavoro e della previdenza sociale Amintore Fanfani di dare attuazione alle proposte della Commissione cfr. I. Pavan, *Un progetto «clandestino» di riforma. Fanfani e la previdenza sociale in Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e del '900*, XVIII, 2015, n.1, pp.91-114.

¹⁶⁰Ministero del lavoro e della previdenza sociale, *Relazione della Commissione per la riforma della previdenza sociale, IIa edizione accresciuta degli atti della Commissione sanitaria*, Roma, 1949, p.111.

¹⁶¹*Ivi*, p.160.

ai fini della continuazione agli effetti assicurativi e della conservazione dei diritti acquisiti o in corso di acquisizione¹⁶².

Per realizzare questi obiettivi appariva cruciale, oltre alla conclusione di accordi internazionali, realizzare anche altre forme di coordinamento tra le varie legislazioni previdenziali nazionali per superare le diversità dovute alla diversa configurazione dei vari sistemi di tutela, sia da un punto di vista giuridico sia da un punto di vista gestionale. A tal fine l'enfasi fu posta su un punto che sarebbe stato oggetto anche di altri interventi successivamente, ossia la creazione di un «organismo internazionale in materia di previdenza sociale».

Quest'ultimo avrebbe dovuto non solo «raccolgere la documentazione e promuovere l'iniziativa di una unificazione, nei limiti del possibile, del diritto previdenziale e di sicurezza sociale», ma anche «facilitare le operazioni finanziarie inerenti alla erogazione delle prestazioni ed al pagamento delle contribuzioni, che debbono svolgersi tra più Paesi». Inoltre, alla funzione di ausilio si sarebbe dovuta affiancare una responsabilità esecutiva, consistente nello «gestire, ove possibile, talune forme di previdenza sociale per i lavoratori che vengono assoggettati, nel tempo, alla legislazione previdenziale di più Paesi»¹⁶³.

Altrettanto prospettica su scala internazionale, espressione di una logica internazionalistica volta a ridimensionare la portata dei confini nell'ambito della sicurezza sociale, era l'ultima proposta che emerse dalla mozione, frutto della consapevolezza del peso dei contributi previdenziali sugli scambi commerciali internazionali, in quanto elementi del costo del lavoro. La volontà di evitare che un maggior sviluppo della legislazione previdenziale si traducesse in uno svantaggio commerciale spingeva a ipotizzare una ripartizione mutualistica dei carichi contributivi fra i paesi, per promuovere la solidarietà internazionale e garantire, anche nei territori meno economicamente progrediti, la sicurezza sociale¹⁶⁴.

Pur con una certa *naïveté* e altrettanta vaghezza, dalla mozione emerse l'indicazione a perorare, uscendo da una concezione puramente nazionale delle politiche sociali, la creazione di regime condiviso di tutele, a prescindere dai confini politici. Si trattava di un progetto ambizioso, che sarebbe stato oggetto più volte di riflessioni nel corso degli anni, nella cui realizzazione gli accordi internazionali in materia di protezione sociale avrebbero potuto giocare un ruolo cruciale.

¹⁶² *Ivi*, pp.160-161.

¹⁶³ *Ivi*, p.161.

¹⁶⁴ *Ibidem*.

La ripresa della «diplomazia sociale»

Solo nel marzo 1948 fu nuovamente sottoscritto un accordo comprensivo in materia di tutele previdenziali a beneficio dei lavoratori migranti italiani. Il 31 marzo 1948, infatti, i ministri degli Affari esteri e del Lavoro e della previdenza sociale Carlo Sforza e Amintore Fanfani, per l'Italia, e il ministro del Lavoro e della sicurezza sociale Daniel Mayer e l'ambasciatore a Roma Jacques Fouques-Duparc, per la Francia, firmarono la Convenzione che, come recitava il titolo, era tesa a coordinare l'applicazione nei riguardi dei cittadini delle due parti contraenti tanto della legislazione francese sulla sicurezza sociale quanto di quella italiana sulle assicurazioni sociali e le prestazioni familiari¹⁶⁵. L'accordo seguì di poche settimane, ricalcandone in buona parte i contenuti, la Convenzione franco-belga sulla sicurezza sociale del 17 gennaio 1948.

Per quanto riguardava l'assicurazione malattia e maternità, e nel caso italiano anche tubercolosi, l'accordo franco-italiano garantì ai lavoratori salariati¹⁶⁶ e ai familiari che convivessero con loro nel nuovo luogo di lavoro la fruizione delle prestazioni, purché fosse esercitata un'attività lavorativa, la malattia si fosse manifestata dopo l'inizio dell'impiego nel nuovo paese e fossero rispettati i criteri di elezione ai benefici, anche tenendo conto dei periodi di assicurazione nel paese di provenienza. Le prestazioni dell'assicurazione maternità sarebbero state erogate dall'organismo competente al momento del concepimento.

Nel corso dei colloqui negoziali tecnici, di carattere preparatorio, che si erano svolti a Parigi tra l'8 e il 15 marzo 1948, era stata la questione della tutela in caso di malattia a costituire il principale oggetto di discussione, soprattutto in relazione alla platea di beneficiari e alle modalità pratiche di attuazione. La delegazione italiana, presieduta dal direttore generale della Previdenza sociale presso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale Giommaria Cau, già negoziatore degli accordi italo-tedeschi in materia di assicurazione sociali italo-tedeschi di fine anni Trenta-inizio anni Quaranta, aveva infatti difeso un'impostazione espansiva, volta a far beneficiare dell'accordo anche i malati che fossero tornati nel paese di origine e le famiglie dei

¹⁶⁵Convention générale entre l'Italie et la France tendant à coordonner l'application aux ressortissants des deux Pays de la législation française sur la sécurité sociale et de la législation italienne sur les assurances sociales et les prestations familiales, 31 mars 1948 (G.U.12 luglio 1949, n.157, Supplemento ordinario).

¹⁶⁶Sotto questa denominazione erano esplicitamente ricompresi anche gli impiegati che, in base alle disposizioni normative dei due paesi, facessero parte della platea di beneficiari dei regimi di sicurezza sociale o di assicurazioni sociali.

lavoratori italiani in Francia rimaste in Italia, in accordo a quanto previsto nel progetto presentato come base di discussione.

Dopo un primo scambio di vedute in una delle sottocommissioni tematiche nelle quali si articolavano i lavori, che vide il delegato francese replicare in maniera contraria all'intervento del rappresentante del Ministero italiano del lavoro e della previdenza sociale Carlo Carloni, rivendicando il carattere territoriale della legislazione francese in materia di assicurazione contro la malattia¹⁶⁷, la questione fu affrontata anche nella seduta finale plenaria¹⁶⁸.

In questa sede, il presidente della delegazione italiana Cau ribadì le proposte italiane in base alle quali il regime assicurativo che copriva il lavoratore, al momento dell'insorgenza della malattia sua o dei suoi familiari, avrebbe dovuto sostenere le spese mediche anche nel caso in cui le cure fossero erogate da istituzioni del paese di origine e l'organismo assicurativo competente fosse sito nell'altro paese. Anche se non in maniera esplicita, di fatto Cau chiedeva che fosse replicato quanto previsto dall'accordo italo-tedesco del 1941, alla cui negoziazione, come evidenziato, aveva partecipato direttamente. All'alto dirigente italiano rispose il presidente della delegazione francese, Laroque, che evidenziò come a suo avviso la legislazione in materia di assicurazione malattia fosse di natura strettamente territoriale, dal momento che l'assicurazione contro le malattie era intimamente legata a un'organizzazione sanitaria specifica. Nella sua prospettiva non vi era modo di prevedere che le prestazioni fossero pagate da un paese ed erogate da strutture di un altro: l'unica soluzione poteva risiedere nella conclusione di accordi con gli stabilimenti di cura posti sul territorio dell'altra parte contraente dell'accordo.

Alla fine, il compromesso raggiunto fu quello di inserire un comma, nel testo finale, nel quale veniva prevista l'eventualità di accordi complementari per definire le modalità in base alle quali i beneficiari dell'assicurazione malattia, in ciascuno dei due paesi, avrebbero potuto ricevere le cure nelle istituzioni dell'altro paese, a carico degli organismi assicurativi cui facevano capo. Il termine «beneficiari» indicava tuttavia solo i lavoratori e i familiari conviventi. Nella seduta finale dei negoziati Cau ribadì la grande importan-

¹⁶⁷Cfr. Pierrefitte sur-Seine, AN, 19760228/39, f. «Conventions», sf. «Compte-rendu des réunions», dattiloscritto dal titolo «Sous-commission chargée de l'étude des problèmes concernant les assurances maladie, maternité, décès, accidents du travail et prestations familiales – Première séance mardi 9 mars 1948 à 15 heures 30», p.2. Tre erano le sottocommissioni nelle quali si articolò il dibattito negoziale, dopo la seduta iniziale plenaria e prima di quella finale, anch'essa plenaria: Sottocommissione incaricata dello studio dei principi generali; Sottocommissione assicurazioni invalidità e vecchiaia; Sottocommissione incaricata dello studio dei problemi concernenti le assicurazioni malattia, maternità, decesso, infortuni sul lavoro e le prestazioni familiari.

¹⁶⁸Cfr. *ivi*, sf. «Négociations franco-italiennes», dattiloscritto dal titolo «Négociations franco-italiennes – Réunion plénière du 15 mars 1948 – 10 heures».

za che la delegazione italiana ascriveva alla tutela delle famiglie rimaste in Italia: alle riserve sul punto di Laroque, che, nel quadro di una visione del fenomeno migratorio declinata esclusivamente al maschile, notava come la donna rimasta in Italia avrebbe lavorato e quindi i figli avrebbero potuto beneficiare della copertura assicurativa contro le malattie derivante dal suo status occupazionale, l'alto dirigente italiano ribatté evidenziando come di regola le donne non lavorassero e i figli non avessero così diritto alla tutela.

Lo scambio rivelava nitidamente i disequilibri di genere che caratterizzavano il mercato del lavoro e, conseguentemente, la protezione sociale in Italia (legata ancora all'esercizio di un'attività lavorativa). Nelle intenzioni della delegazione italiana l'accordo avrebbe dovuto sanzionare di fatto questo stato di cose, confermando ancor di più il cosiddetto *male breadwinner model*, anche in caso di assenza fisica del lavoratore a causa dell'espatrio. Come per l'aspetto precedente, anche su questo punto si decise di riservare una decisione in merito a eventuali futuri negoziati: tale clausola fu inserita nel protocollo generale annesso alla Convenzione¹⁶⁹.

Per quanto riguardava gli altri ambiti oggetto dell'accordo, in materia di assicurazioni invalidità e vecchiaia la somma dei periodi di versamento fu il principio su cui si registrò piena concordia. Per quanto riguardava coloro i quali esercitassero attività lavorative soggette a un regime speciale di assicurazione, come in Francia erano i minatori (categoria professionale nella quale rientravano non pochi lavoratori migranti italiani) sarebbero entrati in conto soltanto i periodi di versamento compiuti in questa veste. In altri termini, qualora un lavoratore italiano, soggetto in patria all'obbligo assicurativo contro la vecchiaia in quanto lavoratore agricolo o industriale, si fosse recato in Francia a svolgere la professione di minatore, non avrebbe potuto far valere i periodi di versamento compiuti in Italia per ottenere la pensione erogata dal regime speciale che, nell'*Héxagone*, era in vigore per chi lavorava nelle miniere. In ogni caso, era lasciata aperta la possibilità di ottenere due pensioni distinte. Tutte le condizioni di residenza previste dalla normativa erano eliminate, così come nel campo dell'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali. Il quadro era completato dalla conferma, nel protocollo generale annesso alla Convenzione, dell'eguaglianza di trattamento in materia di aiuto ai disoccupati involontari e dell'erogazione temporanea degli assegni familiari anche per i figli non residenti in territorio francese, disposta dall'accordo d'immigrazione del 1947, e dall'impegno, formulato in un protocollo speciale anch'esso annesso alla Convenzione, a versare anche ai la-

¹⁶⁹Protocole général relatif à la Convention générale entre l'Italie et la France tendant à coordonner l'application aux ressortissants des deux Pays de la législation française sur la sécurité sociale et de la législation italienne sur les assurances sociales et les prestations familiales, 31 mars 1948.

voratori anziani indigenti di cittadinanza italiana, purché residenti in Francia da almeno quindici anni, l'*allocation aux vieux travailleurs salariés*¹⁷⁰.

Alla Convenzione franco-italiana del 31 marzo 1948, che sarebbe tuttavia entrata in vigore solo ad agosto 1949, si aggiunse poco dopo la Convenzione italo-belga sulle assicurazioni sociali, firmata a Bruxelles il 30 aprile 1948 dal ministro del Lavoro e della previdenza sociale Amintore Fanfani e dall'ambasciatore in Belgio Pasquale Diana, per l'Italia, e dal primo ministro e ministro degli Affari esteri Paul-Henri Spaak e dal ministro del Lavoro e della previdenza sociale Léon Eli Troclet, per il Belgio¹⁷¹. Per quanto riguardava la copertura assicurativa nei casi di malattia, maternità, invalidità, vecchiaia infortuni sul lavoro e malattie professionali il testo ricalcava la Convenzione franco-italiana. Sul piano dell'assistenza sanitaria anche in questo caso non fu accolta una delle rivendicazioni principali, ossia l'erogazione delle prestazioni, a carico degli organi competenti dello Stato di immigrazione, anche a favore dei rimpatriati (che avendo lavorato all'estero non avevano più una cassa mutua di riferimento in Italia) e delle famiglie dei lavoratori espatriati che fossero rimaste in Italia: fu raggiunto solo l'accordo su una raccomandazione agli organismi assicurativi affinché sostenessero l'onere economico per le prestazioni dovute ai lavoratori malati che, dopo autorizzazione, fossero tornati nel paese d'origine¹⁷².

Come rivelano le carte d'archivio, fin dal 1947 il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, sia durante il (breve) mandato da ministro di Giuseppe Romita (Psi) sia dopo l'arrivo di Fanfani (Dc) alla guida del dicastero, evidenziò a più riprese l'importanza del dossier dell'assistenza sanitaria alle famiglie dei migranti e ai rimpatriati proponendo, qualora non fosse possibile ottenere regolamentazioni favorevoli in sede diplomatica, l'intervento economico dello Stato. All'indomani della firma degli accordi franco-italiano e italo-belga fu rinnovata la richiesta al Ministero del tesoro, che non aveva risposto alle precedenti missive:

Questo Ministero farà da parte sua ogni sforzo per tentare attraver-

¹⁷⁰Protocole spécial relatif à l'allocation aux vieux travailleurs salariés, 31 mars 1948 (G.U. 12 luglio 1949, n.157, Supplemento ordinario).

¹⁷¹Convention sur les assurances sociales entre l'Italie et la Belgique, 30 avril 1948 (G.U. 12 luglio 1949, n.157, Supplemento ordinario).

¹⁷²L'accordo amministrativo 20 ottobre 1950 per l'applicazione della Convenzione generale italo-belga del 30 aprile 1948 in materia di assicurazioni sociali (G.U. 28 dicembre 1950) disciplinò le procedure, istituendo un canale di comunicazione fra l'Inps (per le prestazioni antitubercolari) e l'Inam (per l'assistenza sanitaria generica) e il Fonds national d'assurance maladie-invalidité (Fnami). Per quanto riguardava le malattie professionali, l'accordo amministrativo 19 gennaio 1951 (G.U. 21 febbraio 1951, n.43) regolò la possibilità di mantenere il diritto alle prestazioni in caso di trasferimento della residenza, designando l'Inail come organo intermediario.

so nuove trattative un miglioramento della situazione in sede internazionale e confida di avere in tale opera la collaborazione del Ministero degli affari esteri. Stà [sic] però in fatto che il problema non ha trovato la sua giusta soluzione e che, comunque, l'assistenza in parola non può che far carico o all'Istituto assicuratore, mediante il concorso dello Stato, secondo la proposta già avanzata da questo Ministero, o quello dei datori di lavoro attraverso l'aumento dei contributi assicurativi, ovvero ai Comuni nel caso che gli interessati, i quali costituiscono una massa sempre più numerosa, non potendo ottenere le prestazioni dell'istituto assicuratore, debbano ricorrere all'assistenza pubblica. Pertanto, prima di adottare determinazioni per l'una o l'altra delle cennate soluzioni, si prega codesto Ministero di voler riesaminare ampiamente la questione, anche nei riflessi dell'economia generale e della finanza locale, e di far conoscere, con ogni possibile sollecitudine, il proprio definitivo parere in proposito¹⁷³.

La proposta non avrebbe avuto seguito e la questione sarebbe rimasta di fatto aperta, anche perché solo in alcuni accordi, quelli a tutela dei pochi connazionali che si recarono nei Paesi Bassi¹⁷⁴, in Svezia, in Austria e in Gran Bretagna¹⁷⁵, fu prevista la possibilità di mantenere una copertura assicurativa contro le malattie in seguito al rimpatrio e di proteggere le famiglie rimaste in patria, attraverso il trasferimento dei contributi all'Inam. Come ben sintetizzato in una circolare del presidente dell'Inca, il senatore Aladino Bibolotti, alle sedi provinciali e alle Camere confederali del lavoro, per la quasi totalità dei migranti italiani, ossia coloro che si recavano in Francia, Belgio, Svizzera, oltre che nel Sudamerica, «le prestazioni restano purtroppo limitate all'ambito degli emigrati nei rispettivi territori esteri». La rigida

¹⁷³Roma, AcS, Pcm, 1948-1950, f. 10-3-16, n.19496 - «Ministero del lavoro e della previdenza sociale: Schema di provvedimento concernente l'assistenza di malattia alle famiglie degli emigranti ed ai rimpatriati», lettera dattiloscritta del ministro del Lavoro e della previdenza sociale al Ministero del Tesoro - Ragioneria Gen. dello Stato e p.c. al Ministero delle Finanze - Dir. Gen. Finanza Locale, al Ministero Affari Esteri - Direzione Gen. Emigrazione, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, alla Direzione Generale Occupazione interna ed emigrazione [del Ministero del lavoro e della previdenza sociale] datata Roma, 16 luglio 1948 con oggetto «Assistenza di malattia alle famiglie degli emigranti ed ai rimpatriati» (su carta intestata «Ministero del lavoro e della previdenza sociale - Dir. Gen.Prev. Ass. Soc. - Divisione XVII»).

¹⁷⁴Accordo speciale concernente le assicurazioni contro le conseguenze di malattia e di tubercolosi per i membri delle famiglie in Italia degli operai impiegati nelle miniere olandesi.

¹⁷⁵Sulla contrastata e limitata esperienza del canale di emigrazione assistita verso la Gran Bretagna cfr. M. Colucci, *Emigrazione e ricostruzione. Italiani in Gran Bretagna dopo la seconda guerra mondiale*, Foligno, Editoriale Umbra – Quaderni del Museo regionale dell'emigrazione, 2009.

logica territoriale delle legislazioni estere, unita all'impianto assicurativo e occupazionale del sistema italiano di assistenza sanitaria, portava a far mancare la protezione «ai familiari che dal lavoratore sono stati lasciati in Italia, ed al lavoratore stesso, non appena questi per un qualsiasi motivo cessi dal suo lavoro all'Estero», lasciando a queste persone come unico sbocco il ricorso alle forme assistenziali di tutela:

Sulle condizioni veramente penose di questi lavoratori e dei loro familiari, non mi è mancato di interessare ripetutamente i vari organi competenti, ma finora nulla è stato possibile ottenere se non la promessa di un riesame della situazione. Ci riserviamo di fare in proposito ed appena possibile ulteriori comunicazioni. Frattanto, date le pur evidenti necessità di tutti coloro che per il mancato versamento dei contributi all'I.N.A.M. sono rimasti sprovvisti di ogni assistenza in Italia, occorre che i Servizi I.N.C.A. provvedano intervenendo opportunamente presso i rispettivi Enti comunali di assistenza per far loro assumere l'onere delle prestazioni medico-farmaceutiche ed ospedaliere ed interessando (specialmente nei casi di grave bisogno) la locale sede dell'I.N.A.M. per la migliore assistenza possibile da parte di quell'Istituto¹⁷⁶.

In alternativa, come evidenziato dalla testimonianza di un anonimo operaio raccolta dal *Bollettino quindicinale dell'emigrazione*, coloro che, ad esempio in virtù della stagionalità del loro lavoro, rientravano in Italia e avevano la sventura di ammalarsi, dovevano ricorrere ai risparmi: «benché paghiamo come tutti gli altri lavoratori le quote assicurative [...] dobbiamo spendere quei pochi risparmi accumulati a forza di stenti. Perché dobbiamo essere trattati in questa maniera?»¹⁷⁷.

Per quanto riguardava gli assegni familiari, che nel caso dell'accordo franco-italiano del 31 marzo 1948 erano contemplati solo nel protocollo generale, la Convenzione italo-belga del 30 aprile 1948 sancì formalmente che potevano essere ricevuti anche nel caso in cui i figli fossero allevati nel paese d'origine, sanzionando così per tutte le figure professionali quanto già concesso in sede di accordi relativi al reclutamento dei soli minatori. Altro ambito contemplato nella Convenzione, e anche in questo caso derubricato al protocollo generale nell'ambito dell'accordo franco-italiano, era il soccorso

¹⁷⁶Roma, Archivio storico Cgil, Fondo Archivio confederale, Serie Segreteria generale. Atti e corrispondenza, 1949, b.17, f.238, Circolare n.27 del 7 giugno 1949 prot. n.05/21.074 del presidente dell'Inca Aladino Bibolotti alle Sedi provinciali e alle Camere confederali del lavoro con oggetto «Assistenza per malattia lavoratori italiani all'Estero e loro famiglie».

¹⁷⁷*Tre lettere in Bollettino quindicinale dell'emigrazione*, IV, 1950, n.13, 10 luglio 1950, p.262.

ai disoccupati involontari: era garantita la parità di trattamento ma, per ottenere la prestazione, era necessario dimostrare di aver raggiunto i requisiti temporali previsti dalla legislazione del nuovo luogo di lavoro o dalla normativa del paese di provenienza.

La Convenzione franco-italiana, che sostituì il Trattato di lavoro del 1919 come testo di riferimento, e quella italo-belga di poco successiva, che rappresentò di fatto il primo accordo in materia previdenziale fra i due paesi visto che quello del 1938 fu applicato solo in parte e brevemente, furono i primi risultati ai quali giunse la rinnovata azione delle autorità italiane nel campo della «diplomazia sociale» bilaterale. A questi si sarebbe aggiunta, dopo un anno circa, la Convenzione italo-svizzera in materia di assicurazioni sociali del 4 aprile 1949.

La conclusione di un trattato di questo tipo era stata resa necessaria dagli sviluppi della legislazione sociale elvetica, che fra 1946 (approvazione della legge) e 1947 (conferma da parte degli elettori) si arricchì di un nuovo tassello, quell'assicurazione federale obbligatoria vecchiaia e superstiti già prefigurata dall'emendamento alla Costituzione nel 1925 e bocciata dagli elettori in un referendum nel 1931.

All'inizio del 1948 il *Bollettino quindicinale dell'emigrazione*, il periodico della ricostituita Società Umanitaria, ospitò un articolo che, ricordando le disposizioni discriminatorie della normativa elvetica, ne evidenziò l'impatto sulla comunità di lavoratori migranti italiani. Infatti, a causa della stagionalità della presenza sul suolo elvetico, gran parte della manodopera italiana non avrebbe potuto rispettare il requisito temporale di contribuzione. Anche nel caso in cui questo obiettivo fosse stato conseguito, inoltre, la pensione sarebbe stata decurtata di un terzo in virtù della provenienza da un paese, quale l'Italia, che non aveva ancora garantito, attraverso la stipula di una convenzione diplomatica, la rimozione di questa iniqua disposizione ai danni degli stranieri:

Ora, buona parte di questa manodopera, finita l'attività stagionale, dovrà rientrare in patria e non potrà quindi adempiere alla gravosa condizione contributiva dei dieci anni «interi» di versamenti. In tal modo, pur pagando per il lavoro prestato nella Svizzera il richiesto contributo del 2 per cento del salario, il lavoratore italiano non potrà ricevere, almeno nella normalità dei casi, alcuna rendita per vecchiaia, né tutelare contro il rischio della sua morte le persone di famiglia. D'altra parte, quand'anche per favorevole situazione di lavoro un italiano riuscisse a versare i contributi per il necessario decennio, dovrebbe pur sempre vedersi decurtata la sua rendita di un terzo, mancando - al-

meno finora - fra i due paesi una convenzione nel senso richiesto dalla nuova legge svizzera¹⁷⁸.

Dal momento che, opportunamente, svizzeri e italiani erano parificati in relazione all'obbligo contributivo, l'orientamento restrittivo in materia di erogazione delle prestazioni era considerato contraddittorio, oltre che non giustificabile. L'articolo si concludeva così con l'invito a stipulare una convenzione diplomatica che garantisse l'eguaglianza di trattamento anche per quanto riguardava l'ammontare della pensione, nonché la possibilità di fruirne effettivamente:

Allo scopo di evitare, quindi, che i nostri lavoratori restino privi di tutela previdenziale per la vecchiaia, e il caso di morte, in quanto, da un lato, la legislazione svizzera li pone in condizione di non percepire praticamente alcuna rendita e, dall'altro, per il periodo di lavoro prestato nella Svizzera non può formarsi un'assicurazione secondo la legge italiana, appare indispensabile provvedere d'urgenza a stipulare col governo elvetico un accordo [...] il quale garantisca alla manodopera italiana identità di trattamento sociale con i lavoratori locali e consenta, col trasferimento del capitale di copertura delle rendite o altra idonea misura, il mantenimento integrale dei diritti assicurativi maturati o maturandi in base alla prestazione lavorativa effettuata in territorio elvetico¹⁷⁹.

L'accordo italo-svizzero del 22 giugno 1948 che disciplinò le modalità di reclutamento della manodopera italiana, costituendo il primo accordo internazionale di regolamentazione del fenomeno migratorio siglato dall'esecutivo elvetico¹⁸⁰, rimandò a successivi accordi la scelta del regime applicabile ai lavoratori italiani in materia di assicurazioni sociali.

Sulla necessità di giungere a un patto su questo punto attirò l'attenzione, in un appello pubblico¹⁸¹, anche la Federazione delle Colonie Libere Italiane, che dal 1943 riuniva le realtà associative degli italiani in Svizzera¹⁸²,

¹⁷⁸A. De Tuddo, *I lavoratori italiani in Svizzera e le assicurazioni sociali* in *Bollettino quindicinale dell'emigrazione*, II, 1948, n.2, 25 gennaio 1948, pp.23-24.

¹⁷⁹*Ibidem*.

¹⁸⁰S. Castro, *L'emigrazione italiana in Svizzera nel secondo dopoguerra. La nascita del primo accordo sull'emigrazione del 1948* in *Altreitalie*, n.36-37, gennaio-dicembre 2008, pp.26-34.

¹⁸¹*Gli emigranti in Svizzera e la questione dell'A.V.S.* in *Bollettino quindicinale dell'emigrazione*, II, 1948, n.20, 25 ottobre 1948, pp.411-412.

¹⁸²Sulla storia della Federazione delle Colonie Libere Italiane cfr. F. Scmazzon, *La Svizzera, gli emigrati italiani e l'associazionismo laico: storia della Federazione delle Colonie Libere Italiane (1943-1973)* in *Studi Emigrazione*, XLVII, 2010, n.180, «L'immigra-

particolarmente attenta fin dalla sua genesi a rivendicare migliori condizioni di trattamento per la comunità italiana nella Confederazione e, in modo particolare, per i numerosi lavoratori stagionali.

In virtù delle disposizioni contenute nella legislazione elvetica, infatti, i lavoratori italiani erano discriminati non solo per quanto concerneva, come ricordato, le pensioni, ma anche per quanto riguardava la tutela nei casi di infortuni non professionali, ossia quelli avvenuti fuori dal luogo di lavoro (a partire dalla fine degli anni Venti i lavoratori italiani erano stati parificati ai colleghi svizzeri per quanto riguardava la tutela in caso di infortunio professionale, ma non per l'altra fattispecie, subendo una decurtazione dell'indennità pari a un quarto del valore complessivo).

L'appello della Federazione caldeggiò un miglioramento della legislazione sociale italiana, dal momento che quella svizzera era fondata sul principio della reciprocità e subordinava l'eguaglianza di trattamento all'equivalenza delle altre normative, invitando i lavoratori migranti a fare pressioni sulle autorità della penisola «affinché questa ingiustizia che li colpisce venga eliminata in maniera rapida e radicale». Le riforme interne avrebbero dovuto corroborare l'attività negoziale che, secondo l'appello, avrebbe dovuto essere svolta usando «tatto» e «accortezza».

I primi *pourparlers* volti a discutere un accordo in materia di assicurazione sociale si svolsero proprio nello stesso periodo di pubblicazione dell'appello, nell'ottobre 1948. La delegazione italiana era composta da colui che fu il principale attore istituzionale nella gestione del fenomeno migratorio italiano in Svizzera, il ministro d'Italia a Berna Egidio Reale¹⁸³ (che la presiedeva), dal capo divisione al Ministero del lavoro e della previdenza sociale Carlo Carloni e dal viceconsole Roberto Cerchione in rappresentanza del Ministero degli affari esteri. Funzioni di ausilio erano svolte dagli esperti Ignazio Mes-

zione italiana in Svizzera dopo la Seconda guerra mondiale», pp.828-845; T. Ricciardi, *Associazionismo ed emigrazione. Storia delle Colonie Libere e degli Italiani in Svizzera*, Roma-Bari, Laterza, 2013.

¹⁸³Egidio Reale (1888-1958), aderente al Partito repubblicano italiano fin dall'età giovanile, studiò giurisprudenza a Roma. Membro della direzione nazionale del Partito repubblicano, di fronte alla comparsa e all'ascesa al potere del movimento fascista perorò una linea di opposizione. Condannato al confino, nel dicembre 1926 espatriò clandestinamente in Svizzera: fino al 1945 si sarebbe occupato, a Ginevra, tanto dell'assistenza agli altri fuoriusciti quanto della battaglia politico-culturale tesa a contrastare la propaganda fascista all'estero. Sostenitore della posizione federalista, Reale collaborò alla redazione della Dichiarazione federalista dei movimenti di Resistenza europei. Fondatore del Partito d'azione, lasciò la vita politica attiva nel luglio 1946: dal 1947 avrebbe sovrinteso ai rapporti bilaterali italo-svizzeri, dapprima come ministro plenipotenziario e poi come ambasciatore. Sulla sua figura, più ampiamente, cfr. S. Castro, *Egidio Reale tra Italia, Svizzera e Europa*, Milano, Franco Angeli, 2012.

sina (Inps) e Gennaro de Tura (Inail). La delegazione svizzera, invece, era presieduta dal direttore dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali Arnold Saxer e composta da rappresentanti delle principali amministrazioni competenti sulla materia, ossia il Dipartimento federale di giustizia e polizia, lo stesso Ufficio federale delle assicurazioni sociali, l'Ufficio federale dell'industria, delle arti, dei mestieri e del lavoro, il Dipartimento politico federale e la Legazione di Svizzera a Roma.

Incaricate di compiti differenti – la sottoscrizione di un accordo bilaterale nel caso della delegazione italiana, lo studio del problema nel caso di quella svizzera – le due rappresentanze discussero i principali nodi che il prefigurato accordo avrebbe dovuto sciogliere. Come risulta dal protocollo finale¹⁸⁴, oltre che dai documenti annessi, la delegazione italiana cercò di ottenere miglioramenti su tre punti in particolare: estensione dell'eguaglianza di trattamento anche al caso degli infortuni non professionali, eliminazione delle condizioni restrittive per quanto riguardava la fruizione delle pensioni ordinarie di vecchiaia, ammissione degli italiani al godimento delle pensioni transitorie, quelle erogate, in caso di bisogno e di mancato raggiungimento dei requisiti temporali di contribuzione, ai soli cittadini svizzeri.

Su nessuno dei tre punti, tuttavia, la delegazione italiana riuscì a strappare concessioni alla controparte elvetica. Per quanto riguardava il dossier delle pensioni ordinarie, nonostante i tentativi italiani di dimostrare l'equivalenza fra la legislazione italiana e quella svizzera in materia di assicurazione contro la vecchiaia, per ottenere la rimozione del trattamento differenziale, la delegazione svizzera respinse l'equivalenza fra le due normative, prendendo in considerazione alcune variabili, fra le quali la platea di beneficiari (più ampia nella Confederazione) e la partecipazione dei fondi pubblici all'ammontare pensionistico (più consistente in Svizzera). In generale, inoltre, fu rimarcato come gran parte delle prestazioni italiane fossero basate su una legislazione provvisoria (quella istitutiva del Fias e quella che aveva introdotto il Fondo di solidarietà sociale¹⁸⁵). Allo stesso modo, la delegazione svizzera respinse anche la proposta relativa alla somma dei periodi di versamento, ritenuta non vantaggiosa per i cittadini svizzeri (che godevano di migliori condizioni in base alla sola legislazione nazionale) e difficile da realizzare, essendo necessaria una duratura stabilità monetaria¹⁸⁶.

¹⁸⁴Berna, Archivio federale svizzero, E4300B#1969/122#123*, dattiloscritto dal titolo «Négociations italo-suisse portant sur les assurances sociales – Protocole du 28 octobre 1948».

¹⁸⁵D.Lgs.C.P.S. 29 luglio 1947, n. 689. Il Fondo era deputato a versare un assegno di contingenza temporaneo ai titolari di pensioni di invalidità, vecchiaia e superstiti.

¹⁸⁶Berna, Archivio federale svizzero, E4300B#1969/122#123*, dattiloscritto dal titolo «Annexe II du protocole du 28 octobre 1948 – Déclaration de la délégation suisse au sujet

Per quanto riguardava le pensioni transitorie, quelle erogate in caso di bisogno e mancato raggiungimento dei requisiti temporali di contribuzione ai soli cittadini svizzeri, la delegazione italiana, rimarcando come gli italiani avessero alimentato al pari degli svizzeri, senza però poterne beneficiare, il fondo di sostegno al reddito di chi era sotto le armi, e che verosimilmente era usato per finanziare i trattamenti assistenziali in discussione, propose una soluzione di compromesso: versamento agli italiani residenti in Svizzera da almeno 20 anni di una pensione pari al 70% di quella erogata ai cittadini elvetici¹⁸⁷. Anche in questo caso, tuttavia, la delegazione svizzera respinse le richieste italiane. L'accordo raggiunto pochi mesi dopo, formalizzato con la stipula della Convenzione sulle assicurazioni sociali datata 4 aprile 1949, non sciolse tutti i nodi.

Per quanto concerneva le pensioni, agli italiani – assicurati e superstiti, qualsiasi fosse la loro residenza - fu garantita la possibilità di riceverle o dopo aver pagato i contributi per almeno dieci anni completi o dopo aver versato per almeno un anno purché, in questo caso, vivessero in Svizzera da non meno di quindici anni oppure possedessero un permesso di residenza permanente o, comunque, avessero i requisiti per esserne titolari.

Per tutti coloro non in grado di rispettare queste condizioni, come ad esempio i lavoratori stagionali, la Convenzione prevede la possibilità di domandare il trasferimento dei contributi versati dall'istituto assicurativo svizzero a quello italiano (l'Inps). La richiesta doveva essere presentata non oltre cinque anni dopo l'ultimo versamento e, naturalmente, i contributi non dovevano aver dato luogo all'erogazione della pensione. Nel caso in cui chi avesse domandato il trasferimento avesse in seguito continuato a lavorare in Svizzera e, quindi, a contribuire all'istituto assicurativo locale, sarebbe stata garantita la possibilità, una volta maturati i requisiti prima richiamati¹⁸⁸, di divenire titolare della pensione di vecchiaia ordinaria prevista dalla legislazione elvetica: in questa eventualità i contributi trasferiti in patria sarebbero stati ritrasmessi all'istituto assicurativo svizzero. Un regime analogo era previsto per i cittadini della Confederazione impiegati in Italia.

Le disposizioni, che sarebbero entrate in vigore solo allo scambio delle ratifiche, avrebbero avuto effetto retroattivo a partire dal primo gennaio 1948, data nella quale iniziò a essere applicata in Svizzera la legge federale sull'assicurazione vecchiaia e superstiti. Al compromesso raggiunto sulla questione

de l'équivalence des législations suisses et italiennes et de la méthode de la totalisation des périodes d'assurance et celle du calcul des rentes "pro rata temporis"».

¹⁸⁷ *Ivi*, dattiloscritto dal titolo «Annexe V du protocole du 28 octobre 1948 – Mémoire de la délégation italienne au sujet des rentes transitoires».

¹⁸⁸ Ossia dieci anni interi di versamenti, comprendendo nel calcolo anche quelli trasferiti; residenza per almeno quindici anni o titolarità di permesso di residenza.

dei contributi per l'assicurazione vecchiaia, che andava nella direzione della tutela dei lavoratori stagionali, che con le precedenti regole avrebbero perso i loro versamenti, non si accompagnò tuttavia la soluzione degli altri nodi, quali il trattamento differenziale nell'ambito dell'indennizzo degli infortuni non professionali e dell'erogazione di speciali pensioni di vecchiaia a coloro i quali non avessero potuto versare sufficienti contributi per beneficiare del regime ordinario.

Anche la Convenzione italo-svizzera, come quelle franco-italiana e italo-belga, sarebbe entrata formalmente in vigore in ritardo, dal momento che solo il 29 aprile 1950 – un anno dopo la firma – furono scambiati gli strumenti di ratifica e si riunì la Commissione consultiva mista per definire alcune questioni procedurali relative all'applicazione del testo. Solo nel marzo 1951, quindi ad un anno dalla ratifica, la Direzione generale dell'Inps avrebbe istruito le Sedi provinciali sulle modalità attraverso le quali avrebbero potuto trasmettere le domande di trasferimento dei contributi versati all'assicurazione svizzera, in alcuni casi già inoltrate dai lavoratori e tenute in sospeso in attesa della definizione delle modalità di applicazione della Convenzione. Alle Sedi era richiesto di redigere le domande in un modulo prestampato che veniva trasmesso insieme alla circolare e di realizzare «una efficace propaganda a mezzo di manifesti e di comunicati sui giornali locali, rammentando a tutti gli ex lavoratori in Svizzera i benefici ad essi spettanti in base alla Convenzione»¹⁸⁹.

Dai negoziati e dai testi delle tre convenzioni concluse fra il 1948 e il 1949 emerse con chiarezza che cittadinanza e residenza costituivano ancora parametri cruciali ai fini della determinazione della platea di beneficiari, andando a scapito di coloro i quali si trovavano a dover lavorare in altri paesi e dei loro familiari. I singoli accordi bilaterali - che tra la fine degli anni Quaranta e gli anni Cinquanta ripresero a essere sottoscritti, soprattutto in Europa occidentale¹⁹⁰ - rimodularono il peso di questi criteri, nonché di quello della continuità contributiva, solo in maniera parziale, sia perché non tutte le prestazioni di sicurezza sociale erano oggetto dei trattati sia perché, per la loro stessa natura, avevano effetti solo sui territori degli Stati coinvolti, non tutelando pienamente, quindi, chi si recava in più contesti nazionali.

Sulla necessità di superare questo limite intrinseco della «diplomazia sociale» bilaterale si espresse nel 1948, ad esempio, Bruno Gorini, che per conto

¹⁸⁹ *Circolare dell'Inps n.53112 Obg. del 14 marzo 1951, ai Direttori di Sede e, per conoscenza, agli Ispettori – Convenzione italo-svizzera del 4 aprile 1949 in materia di assicurazioni sociali – Modalità di applicazione in Inps, Accordi internazionali per le assicurazioni sociali e l'emigrazione stipulati fra l'Italia e altri Stati*, Roma, I.N.P.S.,1954, pp.409-412.

¹⁹⁰ International Labour Office, *International Migration 1945-1957*, Geneva, ILO, 1959, p.290.

del Ministero del lavoro e della previdenza sociale fece parte in quel frangente delle delegazioni incaricate di negoziare gli accordi in materia di tutele per i lavoratori migranti italiani. In un saggio pubblicato sulla rivista dell'Inps, *Previdenza sociale*, Gorini perorò la costituzione di due organismi di carattere sovranazionale, uno con compiti più propriamente di studio e l'altro con funzioni gestionali, per creare una sorta di «unione internazionale per la previdenza sociale», volta a garantire i diritti dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, rimuovendo così il possibile ostacolo alla libera circolazione che la difficoltà a fruire pienamente delle tutele poteva costituire:

Riteniamo che un maggiore impulso al livellamento delle legislazioni potrebbe dare la creazione di un vero e proprio istituto internazionale per la unificazione del diritto previdenziale, così come le complesse questioni assicurative derivanti dalla emigrazione dei lavoratori potrebbero trovare la loro soluzione integrale nel funzionamento di una cassa internazionale delle assicurazioni sociali, alla quale venisse affidata la gestione delle assicurazioni sociali dei lavoratori, soggetti nella rispettiva posizione assicurativa a più di una legislazione nazionale. La creazione di questi due organismi equivarrebbe, di fatto, alla costituzione dell'auspicata unione internazionale per la previdenza sociale, la quale, iniziando la sua attività dai compiti più urgenti, che abbiamo indicati, potrebbe successivamente ricevere più ampi poteri per l'ordinamento e la gestione delle assicurazioni sociali negli stati aderenti, se ed in quanto concrete esigenze rendessero ciò consigliabile ai fini di una più libera circolazione del lavoro in zone sempre più vaste del mondo, fondamento di equilibrio economico tra le nazioni e quindi di pace¹⁹¹.

In un articolo pubblicato sulle colonne del bollettino dell'Inca, *L'assistenza sociale*, Stefano Giua evidenziò tuttavia come negli anni precedenti, nell'arena della Conferenza internazionale del lavoro, i tentativi di creare un regime internazionale di tutela fossero stati frustrati dal «contrasto di interessi» esistente fra i «paesi a forte pressione demografica, primo fra tutti il nostro, desiderosi di assicurare ai propri figli costretti ad emigrare un trattamento previdenziale il più favorevole» e «i paesi di immigrazione, bisognosi di mano d'opera, riluttanti ad assumersi oneri previdenziali gravanti sulla pubblica finanza a favore di lavoratori stranieri». Pertanto, si trovò amaramente a constatare che «oggi una generale internazionalizzazione della previdenza sociale che tuteli efficacemente gli emigranti è ancora nel regno dell'utopia», sposando così la visione, affidata alle pagine della *Revue du Travail*, dell'alto dirigente del Ministero del lavoro e della previdenza sociale Léon Watillon,

¹⁹¹B.Gorini, *La previdenza sociale nei rapporti internazionali* in *Previdenza sociale*, IV, 1948, n.2, marzo-aprile, pp.39-41.

secondo il quale gli accordi bilaterali erano superiori come strumento alla convenzione internazionale, *in primis* in termini di efficacia. In ogni caso, nella visione di Giua non si poteva prescindere da una regolamentazione sovranazionale che sarebbe stata possibile solo una volta cambiata la struttura dei sistemi economici nazionali. Riaffermando quanto già sostenuto negli anni precedenti, la piena tutela previdenziale dei lavoratori migranti avrebbe dovuto rivestire anche una funzione macroeconomica, costituendo parte del programma di riequilibrio delle disparità di ricchezza fra i paesi:

Allo stato attuale dei rapporti internazionali, non posso non condividere il realismo [...] in materia di internazionalizzazione delle assicurazioni sociali, la necessità cioè di preparare con accordi bilaterali la via ad una generale regolamentazione internazionale, non senza tuttavia ritenere che, maturatesi le necessarie trasformazioni di struttura delle economie nazionali, la obiettiva valutazione dei veri interessi, non solo economici, ma altresì politici, dei vari paesi, li porterà necessariamente a creare uno strumento internazionale valido erga omnes inteso non solo a garantire agli emigranti un trattamento previdenziale soddisfacente eliminando odiose discriminazioni con i lavoratori indigeni, superando inique restrizioni relative al vincolo della residenza ed assicurando una effettiva conservazione dei diritti acquisiti e in corso di acquisizione, ma altresì ad organizzare una forma di riassicurazione internazionale atta a colmare, in tema di previdenza sociale, le stridenti sperequazioni fra paesi ricchi di materie prime e poveri di braccia e paesi poveri di materie prime e ricchi di braccia. Soltanto così la «libertà dal bisogno» a tutti i lavoratori del mondo, qual si sia la loro nazionalità ed ovunque si trovino, non sarà più vuota formula di demagogiche risoluzioni internazionali ma realtà operante¹⁹².

La necessità di ragionare in ottica internazionale per risolvere il rapporto problematico fra migrazioni di lavoro e tutele sociali connotò anche il saggio che, nel 1950, Renato Campopiano pubblicò sulla rivista dell'Inps¹⁹³. In particolare, l'autore evidenziò l'opportunità, in una fase segnata nel mondo occidentale dalla tendenza a rendere più semplici gli spostamenti di uomini, merci e capitali, di facilitare i movimenti di manodopera eliminando quel disincentivo che poteva essere rappresentato dal timore, da parte dei lavoratori, di veder compromessi o ridotti i loro diritti pensionistici in caso di impiego all'estero.

¹⁹²S. Giua, *Noi e gli altri - Rassegna critica su i problemi della sicurezza sociale - Emigrazione e Previdenza Sociale* in *L'assistenza sociale - Pubblicazione mensile dell'I.N.C.A.*, III, 1949, n.11-12, novembre-dicembre, p.11.

¹⁹³R. Campopiano, *La previdenza per i lavoratori emigrati - Proposte per una Cassa internazionale* in *Previdenza sociale*, VI, 1950, n.1-2, gennaio-aprile, pp.30-35.

Campopiano sostenne la visione secondo la quale la libera circolazione della forza lavoro costituiva un «potente mezzo per accrescere la ricchezza di tutti i paesi, per cementare i vincoli di solidarietà fra i medesimi, per consolidare e rendere più probabile un lungo periodo di pace»: come già proposto da Laroque nel 1948¹⁹⁴, dunque, la «diplomazia sociale», volta a conciliare migrazioni internazionali di lavoro e sicurezza sociale, assumeva così una valenza ulteriore, costituendo uno strumento di garanzia della tenuta della democrazia e della pace a livello globale.

Nel saggio, che sarebbe stato pubblicato anche dal bollettino dell'Associazione internazionale di sicurezza sociale¹⁹⁵, Campopiano prospettò sul piano concreto l'istituzione di una vera e propria Cassa internazionale di previdenza sociale, volta a raccogliere i contributi versati in tutti gli altri paesi oltre quello di origine dove avessero prestato la loro opera i lavoratori migranti:

La soluzione del problema che abbiamo posto può essere offerta da una Cassa internazionale di previdenza sociale (il nome può essere questo o un altro, e viene qui usato soltanto a titolo indicativo) che, istituita per convenzione fra gli Stati fornitori e ricettori di mano d'opera, avrebbe la funzione di raccogliere i contributi (e di tenere aggiornati i conti individuali) per tutti i lavoratori che prestano la loro opera fuori del territorio nazionale loro proprio. In tal modo, dovunque il lavoratore fosse stato occupato nel corso della sua vita lavorativa, al termine di questa egli si troverebbe ad avere non più di due conti individuali e cioè l'uno presso l'ente assicuratore del suo paese e l'altro presso la Cassa internazionale. In quest'ultimo conto sarebbero, ovviamente, compresi i contributi versati in tutti i diversi paesi (escluso il proprio) nei quali egli si fosse successivamente portato a prestare opera salariata, a condizione, beninteso, che fosse stato soggetto all'obbligo assicurativo secondo la legislazione del luogo di immigrazione¹⁹⁶.

Il progetto prevedeva che, in caso di maturazione del diritto alla pensione nel territorio di origine la Cassa avrebbe trasferito i contributi raccolti all'i-

¹⁹⁴P. Laroque, *De l'assurance à la sécurité sociale: l'expérience française* in *Revue internationale du travail*, vol.57, n.6, giugno 1948, pp.621-649, cfr. in particolare p.649: «l'expérience française montre, mieux peut-être que toute autre, la nécessité de poser le problème de la sécurité sociale sous l'angle international, voire sous l'angle mondial. Car de même que dans le monde entier les hommes et les femmes aspirent à cette sécurité personnelle et politique que seul peut garantir la paix entre les peuples et la démocratie, de même les travailleurs et leurs familles ne peuvent trouver une garantie réelle et durable de la sécurité contre les incertitudes du lendemain, contre la menace des circonstances économiques et sociales, par delà les institutions techniques nationales, que dans l'affirmation et la mise en œuvre d'une solidarité économique et sociale effective entre les nations».

¹⁹⁵R. Campopiano, *A Measure of Social Welfare for Migrant Workers* in *Bulletin of the International Social Security Association*, IV, 1951, n.10-11, pp.358-362.

¹⁹⁶R. Campopiano, *La previdenza*, cit., pp.31-32.

stituto assicurativo nazionale deputato a erogare la prestazione; nel caso in cui, invece, il diritto fosse maturato in altro paese, vi sarebbe stato un flusso inverso e la Cassa, destinataria dei contributi per lavoratori stranieri versati presso i vari istituti nazionali, avrebbe erogato la pensione. Pur peccando, al pari di quello redatto da Gorini, di una certa dose di *naïveté*, nonché di una tendenza eccessivamente semplificatrice, il saggio di Campopiano si distingue per il chiaro riconoscimento della necessità, affinché la proposta avanzata avesse efficacia, di un'adesione quasi totale a livello globale al sistema delineato, evidenziando a tal riguardo l'opportunità dell'esercizio di un ruolo da protagonista da parte del Bit:

Una organizzazione del genere di quella che viene qui sommessamente proposta avrebbe la sua efficienza massima qualora ad essa aderissero tutti i paesi del mondo (o almeno la gran parte di essi) cosicché fosse garantita, e per ogni singolo caso, la cumulabilità dei periodi di lavoro agli effetti della pensione. Sarebbe perciò opportuno che la Cassa internazionale fosse una filiazione dell'Ufficio internazionale del lavoro, fondata con l'intervento di tutti gli Stati partecipanti all'Organizzazione internazionale del lavoro; meglio sarebbe se l'iniziativa venisse dallo stesso U.I.L. che, con la sua autorità, avrebbe tutte le probabilità di portare a buon porto la creazione della Cassa¹⁹⁷.

Come ricordato in apertura del capitolo, già nel 1944 il Bit aveva mostrato attenzione al tema della sicurezza sociale dei lavoratori migranti, in continuità con quanto fatto negli anni precedenti. Dal 1948, ossia da quando David Morse era divenuto direttore generale, l'attenzione alla tematica migratoria era aumentata: l'esercizio di un ruolo da protagonista nell'ambito della gestione dei flussi e della formazione della manodopera era infatti divenuto un punto programmatico¹⁹⁸.

Nello stesso 1948 il Bit, dopo le indicazioni dell'apposita Commissione permanente sulle migrazioni, aveva inviato ai governi una bozza di convenzione volta a sondare il loro parere sulla revisione della Convenzione sui lavoratori migranti del 1939, ossia il testo in cui erano culminati i tentativi dell'*entre-deux-guerres* di definire una serie di standard comuni a livello internazionale sui vari aspetti delle migrazioni internazionali di lavoro. All'interno del testo era presente anche una clausola che prevedeva l'impegno a garantire l'eguaglianza di trattamento agli stranieri nel campo della sicurezza sociale¹⁹⁹.

¹⁹⁷ *Ivi*, p.33.

¹⁹⁸ Sul tema cfr. D. Maul, *The International*, *cit.*, pp.146-150.

¹⁹⁹ Report XI(2) – Migration for Employment - Revision of the Migration for Employment Convention, 1939, the Migration for Employment Recommendation, 1939, and the Migra-

In virtù delle risposte ricevute dai governi il testo era stato modificato prevedendo una riserva: alle legislazioni o più generalmente alle regolamentazioni nazionali fu riconosciuta la possibilità di riservare solo ai cittadini «any subsidy or supplement to, or portion of, a pension which is payable out of public funds» e concessi solo a persone troppo anziane al momento dell'entrata in vigore dello schema assicurativo e, quindi, impossibilitate a costituirsi una pensione attraverso i versamenti²⁰⁰. Si trattava della stessa riserva contenuta nella Convenzione n.48 del 1935 sulla conservazione dei diritti pensionistici dei lavoratori migranti, volta a preservare la possibilità per gli Stati nazionali di decidere se escludere gli stranieri dalla fruizione delle prestazioni non contributive previste nel quadro dell'assicurazione contro la vecchiaia o se includere tutti o alcuni di loro.

La Conferenza internazionale del lavoro iniziò a lavorare sul tema dopo l'approvazione da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, il 10 dicembre 1948, della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani²⁰¹, che rappresentò un passaggio cruciale nella storia del processo di progressivo riconoscimento della nozione stessa di diritti umani²⁰². All'articolo 22 il testo affermò chiaramente il diritto di ogni persona, in quanto appartenente alla società, alla sicurezza sociale²⁰³. L'articolo 25 riaffermò il concetto, enumerando la serie di tutele da garantire a ciascuna persona. Le formulazioni adottate nei passaggi citati della Dichiarazione, pur non menzionando esplicitamente i lavoratori migranti, assumevano particolare significato per questi ultimi, rilanciando una visione basata sulla personalità dei diritti sociali, ossia di una titolarità del diritto alla sicurezza sociale in virtù del solo status di persona, a prescindere dalla cittadinanza e dalla residenza.

La discussione nella Commissione che, durante la sessione del 1949 della

tion for Employment (Co-operation between States) Recommendation, 1939 Eleventh Item on the Agenda, Geneva, ILO, 1948, p.88.

²⁰⁰Report XI(2) – Migration for Employment - Revision of the Migration for Employment Convention, 1939, the Migration for Employment Recommendation, 1939, and the Migration for Employment (Co-operation between States) Recommendation, 1939 Eleventh Item on the Agenda, Geneva, ILO, 1949, pp.232-234.

²⁰¹Per il testo della Dichiarazione cfr. <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

²⁰²Sulla storia del concetto di diritti umani cfr. S. Moyn, *The Last Utopia. Human Rights in History*, Cambridge (Mass. USA) - London, The Belknap Press of Harvard University Press, 2010; più in particolare, sul rapporto fra diritti umani e ineguaglianza economica nella storia novecentesca, cfr. Id., *Not Enough. Human Rights in an Inequal World*, Cambridge (Mass. USA) - London, The Belknap Press of Harvard University Press, 2019.

²⁰³Sul processo di progressivo riconoscimento del diritto alla protezione sociale come diritto umano cfr., ad esempio, G. Perrin, *The recognition of the right to social protection as a human right in Labour and Society*, vol. 10, n.2, May 1985, pp.239-258.

Conferenza internazionale del lavoro, aveva vagliato il testo predisposto dal Bit aveva mostrato la permanenza di resistenze all'affermazione, in un testo multilaterale, della piena eguaglianza di trattamento fra cittadini e stranieri. Infatti, la maggioranza dei componenti aveva approvato l'emendamento del rappresentante del governo francese, volto a riformulare il testo del Bit usando le parole «benefits or portions of benefits which are payable out of public funds» per designare quelle prestazioni che, insieme alle pensioni erogate a chi non poteva ottenerle secondo il meccanismo assicurativo («allowances paid to persons who do not fulfill the contribution conditions for the award of a normal pension»), potevano essere riservate ai soli cittadini. A riprova del fatto che nella concettualizzazione prevalente del principio di eguaglianza di trattamento tale diritto era intimamente legato al pagamento di contributi, anche il rappresentante dell'esecutivo di un paese di emigrazione, come quello del governo italiano, aveva difeso la possibilità per i lavoratori migranti di fruire, senza condizioni, solo di quelle prestazioni per le quali avevano effettuato dei versamenti²⁰⁴.

Al 1950 dunque, quando fu pubblicata la proposta di Campopiano di istituzione di una Cassa internazionale di previdenza sotto l'egida del Bit, la regolamentazione internazionale del fenomeno migratorio e, più nello specifico, la protezione sociale dei lavoratori migranti, questione che era strettamente collegata anche alla definizione di standard comuni in materia di sicurezza sociale, erano tematiche all'ordine del giorno nell'agenda degli organi dell'Oil. Dopo l'iscrizione da parte del Consiglio d'amministrazione della questione degli obiettivi e delle norme minime di sicurezza sociale fra i temi all'ordine del giorno della Conferenza internazionale del lavoro, infatti, nel 1950 il Bit predispose il tradizionale questionario da inviare ai governi per raccogliere il loro parere inserendo, su sollecitazione del Comitato di esperti, una domanda relativa al trattamento da riservare alle persone residenti nel territorio di uno Stato membro senza possedere la cittadinanza e un quesito sull'opportunità, o meno, di tutelare la conservazione dei diritti acquisiti anche una volta terminata la residenza²⁰⁵.

La proposta formulata dal Bit alla luce delle osservazioni dei governi sostenne l'eguaglianza di trattamento fra residenti che avessero la cittadinanza e quelli di nazionalità straniera, prevedendo tuttavia, nei casi in cui le pre-

²⁰⁴ «If migrants for employment contribute to the social insurance funds they should be able to share in these social insurance benefits to an extent proportional to their contributions». Cfr. Ginevra, ABIT, International Labour Conference (ILC), 32-511-2, dattiloscritto dal titolo «International Labour Conference, 32nd Session – Geneva – June 1949 – Committee on Migration for Employment, Seventh Sitting, 16 June 1949».

²⁰⁵ Rapport IV(1) – Objectives et normes minima de la sécurité sociale – Quatrième question à l'ordre du jour, Genève, Bit, 1950, pp.32, 34.

stazioni non fossero subordinate al compimento di un periodo minimo di contribuzione o di impiego, la possibilità di prescrivere un lasso temporale minimo di residenza per i non cittadini o, nel caso fosse già contemplato anche per gli appartenenti *de iure* alla comunità nazionale, di ampliarlo per quanto riguardava gli stranieri.

L'apertura, nel 1951, del cantiere per il raggiungimento di un accordo multilaterale sui principi minimi di sicurezza sociale comuni a livello globale, nell'ambito dei lavori della Commissione della sicurezza sociale formata nella sessione di quell'anno della Conferenza internazionale del lavoro, fornì una nuova occasione per provare a definire uno statuto internazionale condiviso in materia di diritti dei lavoratori migranti²⁰⁶. La discussione che ebbe luogo sul testo predisposto dal Bit testimoniò la perdurante assenza di un consenso internazionale su questi temi, come aveva già mostrato il fallimento della conferenza di Napoli del gennaio 1951, dove non era stato approvato, anche in virtù delle dinamiche di guerra fredda (presenza di paesi comunisti fra i membri dell'istituzione)²⁰⁷, l'ambizioso progetto di regolamentazione internazionale del fenomeno migratorio proposto dal Segretariato dell'Oil²⁰⁸.

Il consigliere della delegazione governativa di un importante paese di immigrazione europeo quale il Belgio, ossia il direttore generale Léon Watillon, già negoziatore e firmatario di convenzioni bilaterali di sicurezza sociale, presentò un emendamento volto a eliminare il punto proposto dal Bit. In particolare, a finire nel mirino fu una formulazione ritenuta eccessivamente ampia, rispetto a quella adottata nelle convenzioni del 1933 sull'assicurazione vec-

²⁰⁶Parallelamente erano in corso anche i lavori per la definizione del diritto dei rifugiati alla sicurezza sociale. La Convenzione sullo status di rifugiato, conclusa a Ginevra il 28 luglio 1951, avrebbe dedicato alcune clausole al tema, prevedendo che anche i rifugiati, come i cittadini, dovessero accedere pienamente alle prestazioni di sicurezza sociale, pur rimanendo la discrezionalità dello Stato di residenza in materia di prestazioni parzialmente o totalmente non contributive.

²⁰⁷Sulla qualificazione dell'Oil come una delle organizzazioni internazionali caratterizzate dal dominio occidentale, ma anche arene di confronto Est-Ovest e di sviluppo di internazionalismi concorrenti nei primi anni della guerra fredda, cfr. ora S. Kott, *Organiser le monde - Une autre histoire de la guerre froide*, Paris, Éditions du Seuil, 2021, specialmente pp.47-78.

²⁰⁸Sul fallimento della Conferenza di Napoli cfr. M. Hasenau, *ILO Standards on Migrant Workers: The Fundamentals of the UN Convention and Their Genesis*, in *The International Migration Review*, XXV, 1991, n.4, «U.N. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families», pp.693-694; D. Kévonian, *Les réfugiés européens et le Bureau International du Travail: appropriation catégorielle et temporalité transnationale, 1942-1951*, in A. Aglan, O. Feiertag and D. Kévonian (a cura di), *Humaniser le travail. Régimes économiques, régimes politiques et Organisation Internationale du Travail, 1929-1969*, Bruxelles, Peter Lang, 2011, pp.167-194; G. Canepa, *Migrants, refugees, cit.*, pp.262, 273.

chiaia e del 1935 sulla conservazione dei diritti pensionistici, che consentivano agli Stati di riservare solo ai cittadini le prestazioni non contributive:

The Belgian Government favoured deletion of Point 18 as its scope exceeded obligations imposed by Conventions no.35 on old-age insurance. Convention no.35 as well as Convention no. 48 allowed subsidies, supplements or fractions of pensions payable from public funds to be restricted to nationals. The Office text would oblige countries to grant benefits financed from public funds automatically and without reciprocity to aliens²⁰⁹.

All'emendamento di Watillon, prontamente appoggiato da un altro rappresentante delle autorità di un importante paese di immigrazione europeo quale la Svizzera, ossia il direttore dell'Ufficio federale delle assicurazioni Arnold Saxer, si contrappose quello proposto dal consigliere tecnico della delegazione governativa italiana, Carlo Carloni. Il testo è particolarmente interessante perché condensava tutti gli obiettivi ascritti alla «diplomazia sociale» da parte italiana, ossia l'eguaglianza di trattamento, l'esportabilità delle prestazioni (globalmente intese) e la somma dei periodi di versamento ai fini del calcolo dell'anzianità contributiva e dell'importo della pensione:

Persons who are not nationals of the Member in whose territory they reside to receive the same treatment as nationals residing in that territory. Periods of work in two or more countries to be aggregated for the purpose of fulfilling the conditions for right to benefit. Annuities, pensions and allowances to be paid irrespective of the place of residence of the beneficiary, provided that arrangements for payment may be settled by special agreements or treaties²¹⁰.

Definendo l'eguaglianza di trattamento un «fundamental element of social security» e l'emendamento belga un «backward step», nella sua argomentazione Carloni rintracciò la fonte dei diritti dei residenti non cittadini nella partecipazione alla vita economico-produttiva del paese, parlando delle prestazioni di sicurezza sociale come se fossero una parte dei salari, a testimonianza di una perdurante concezione occupazionale di fondo del sistema di tutele sociali:

Social security involved abandonment of the traditional principle of social insurance. Any foreigner who contributed to the prosperity of

²⁰⁹Ginevra, ABIT, ILC, 34-504-2, dattiloscritto dal titolo «International Labour Conference, 34th Session, Geneva, June 1951 – Committee on Social Security, Eight Sitting, 18 June 1951, 2.40 p.m.».

²¹⁰*Ibidem.*

a country should have the same rights as nationals. If the law in fact suppressed certain conditions of residence, this measure should apply also to aliens. Social security benefits were really only another form of wages, and discrimination in their payment would constitute a social injustice and a backward step in the social security field. The principle of equality of treatment had already been endorsed in various previous conventions. It was also important to provide for totalization of work histories in different countries²¹¹.

L'emendamento non fu approvato, nonostante i rappresentanti dei lavoratori e i delegati di alcuni governi di paesi extraeuropei sostenessero apertamente un orientamento espansivo in materia di tutela dei diritti dei migranti. Stessa sorte incontrarono gli emendamenti restrittivi avanzati dal delegato belga, dal consigliere tecnico dei rappresentanti dell'esecutivo danese Poul Juhl-Christensen, volto ad evitare l'automaticità dell'eguaglianza di trattamento per le prestazioni non contributive, e dal consigliere della delegazione governativa svizzera Ernest Kaiser, che puntava a far riconoscere la possibilità, per le regolamentazioni nazionali, di imporre il completamento di un *qualifying period* più lungo di quello previsto per i cittadini e di decurtare, salvo accordi bilaterali, le prestazioni erogate ai beneficiari stranieri. Alla fine fu mantenuto il testo proposto dal Bit, apertamente sostenuto a nome del gruppo dei lavoratori dal rappresentante di quelli britannici, Robert Willis: «countries which received immigrants are helped by them and should provide them with the same benefits as nationals enjoy»²¹².

Il dibattito che ebbe luogo durante la sessione del 1951 della Conferenza internazionale del lavoro mostrò quanto fosse ancora complesso, nonostante decenni di «diplomazia sociale», pervenire a un consenso a livello multilaterale sulla questione della sicurezza sociale dei lavoratori migranti e delle loro famiglie. Accanto alle trattative bilaterali, che anche in quell'anno diedero luogo a risultati concreti, come l'accordo franco-italiano sugli assegni familiari²¹³ e la nuova Convenzione italo-svizzera sulle assicurazioni sociali²¹⁴, fu un multilateralismo su scala ridotta a emergere come livello negoziale ulteriore, e

²¹¹ *Ibidem.*

²¹² *Ibidem.*

²¹³ L'accordo d'immigrazione del 21 marzo 1951 prevede, all'art.12, che le modalità di pagamento dei fondi destinati alle famiglie rimaste in Italia sarebbero state fissate da un regolamento amministrativo. Tale regolamento sarebbe stato siglato il 15 giugno 1951: fino al 30 giugno 1952 avrebbero potuto beneficiare del pagamento in Italia degli assegni familiari tanto i nuclei, rimasti in patria, dei lavoratori espatriati fra il 1946 e il 1950 quanto quelli di coloro che avevano varcato le Alpi dopo il primo gennaio 1951.

²¹⁴ Il 17 ottobre 1951 fu firmata la nuova Convenzione italo-svizzera in materia di assicurazioni sociali, ossia, nello specifico, di assicurazione vecchiaia e superstiti. L'accordo affermò il principio di parità di trattamento, prevedendolo anche per i supplementi e gli au-

più efficace rispetto a quello di respiro globale, per risolvere la problematicità del rapporto fra migrazioni internazionali e tutele sociali.

La firma della Convenzione franco-italo-belga del 19 gennaio 1951 fu il primo risultato concreto, per quanto riguardava gli italiani, di questo 'multilateralismo regionale', che in Europa aveva già avuto manifestazione con gli accordi fra i paesi scandinavi (come quello del 1937 sull'assicurazione contro gli infortuni e quello del 1949 sull'assicurazione contro la vecchiaia, entrambi firmati dalle autorità di Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia) e con la Convenzione di sicurezza sociale conclusa nel 1949 dai paesi che, l'anno precedente, avevano siglato il Trattato di Bruxelles (Belgio, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito). In ogni caso, fu soprattutto la firma del trattato istitutivo della Ceca, il 18 aprile 1951, ad aprire la prospettiva di questo nuovo livello negoziale. In particolare, l'art.69 prevede l'impegno, da parte degli Stati nazionali, non solo a evitare qualsiasi limitazione basata sulla nazionalità all'impiego nelle industrie dell'acciaio e del carbone dei lavoratori degli Stati contraenti ma anche, al tempo stesso, a elaborare le misure volte a impedire che le disposizioni in materia di sicurezza sociale ostacolassero i movimenti di manodopera²¹⁵. Da quel momento in poi la sicurezza sociale dei lavoratori migranti si sarebbe pienamente affermata nel novero di temi al centro delle interlocuzioni diplomatiche che caratterizzarono il processo di integrazione europea: almeno per i lavoratori diretti verso i paesi facenti parte della Ceca e, poi, della Cee, nonché per le loro famiglie,

menti delle pensioni finanziati dalle casse pubbliche. La fruizione delle prestazioni poteva aver luogo tanto durante tutto il periodo di residenza nel territorio dei due Stati contraenti quanto in caso di trasferimento in un terzo paese, purché le legislazioni nazionali prevedessero la possibilità di esportazione dei trattamenti per i propri cittadini. I cittadini italiani avrebbero così potuto beneficiare delle pensioni ordinarie svizzere sia dopo aver contribuito per almeno cinque anni completi sia in seguito a un periodo di residenza di almeno dieci anni (inclusi cinque mesi senza interruzione prima dell'insorgenza del rischio assicurato) durante il quale fossero stati versati contributi per almeno un anno. Un regime speciale era previsto per i lavoratori frontalieri: ciascun periodo di impiego di almeno otto mesi in Svizzera sarebbe stato contabilizzato ai fini pensionistici come un anno intero di residenza sul suolo elvetico. A completare il quadro maggiormente favorevole rispetto a quello che era emerso dalla Convenzione vi erano le disposizioni che prevedevano, in caso di morte degli assicurati in possesso dei requisiti citati, l'erogazione delle pensioni ordinarie per superstiti ai familiari, nonché l'eliminazione della riduzione dell'ammontare pensionistico che la legge elvetica aveva stabilito per tutti quegli stranieri provenienti da paesi la cui legislazione in materia non fosse ritenuta comparabile. Per tutti coloro che non rientravano nelle casistiche citate (cinque anni di contribuzione o dieci anni di residenza) rimaneva in vigore la possibilità di trasferimento dei contributi in Italia.

²¹⁵Sul ruolo che ebbero le delegazioni italiana e tedesca nel porre in evidenza, durante i negoziati, la necessità di rimuovere gli ostacoli che le regolamentazioni in materia di sicurezza sociale ponevano alla libera circolazione dei lavoratori migranti cfr. E. Comte, *The History, cit.*, p.35.

le regolamentazioni assunte in sede comunitaria avrebbero costituito la fonte principale dei loro diritti sociali, soppiantando così i trattati bilaterali.

Uno sguardo d'insieme

La Seconda guerra mondiale, al pari della Prima, si confermò un momento di crisi e di opportunità per la «diplomazia sociale» e, in generale, per il riconoscimento dei diritti sociali dei lavoratori migranti e delle loro famiglie. Durante il conflitto la possibilità per chi si trovava al di fuori del suo paese di beneficiare delle tutele sociali si confermò estremamente contingente, come mostrò anche il fallimento della «diplomazia sociale» nazifascista, che non avrebbe ripreso vigore neanche nell'ambito delle interlocuzioni fra le autorità del Reich e quelle della Rsi. Allo stesso tempo, la guerra spinse a pianificare, in vista della cessazione delle ostilità, un nuovo corso in vari ambiti, fra i quali anche quello delle politiche sociali. La sovrapposizione temporale fra riforma dei sistemi nazionali di protezione sociale e, nel quadro della ripresa della produttività, delle migrazioni internazionali di lavoro rilanciò naturalmente, fra gli aspetti da affrontare, la questione del trattamento da riservare agli stranieri.

L'affermazione e la progressiva diffusione, a partire dagli anni del conflitto, del paradigma della sicurezza sociale, che segnava un cambio di passo, pur nella sua vaghezza concettuale, rispetto alle concezioni fino ad allora prevalenti nel campo delle politiche sociali, non assunsero infatti un particolare significato per i lavoratori migranti. Il rapporto fra migrazioni internazionali di lavoro e tutele sociali rimase problematico, come mostrato dal caso studio dei lavoratori migranti italiani nei paesi dell'Europa occidentale, nonché dalla focalizzazione sui lavori della Conferenza internazionale del lavoro. Nei tre principali paesi di destinazione dei flussi continentali italiani, Francia, Svizzera e Belgio, solo attraverso specifici accordi bilaterali, conclusi dopo la firma delle convenzioni volte a organizzare i canali di migrazione assistita, fu possibile rimodulare gli ostacoli posti dalle legislazioni nazionali di sicurezza sociale alla piena fruizione, da parte dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, delle prestazioni previste.

I lavori della Conferenza internazionale del lavoro mostrarono quanto fosse ancora lontano un consenso a livello multilaterale sulla nozione di diritti sociali dei lavoratori migranti e delle loro famiglie. Nonostante la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, approvata nel 1948, avesse sancito il diritto per ciascun individuo, in quanto membro della società, alla sicurezza sociale, il mancato possesso dello status di cittadinanza e, per quanto riguardava i nuclei familiari rimasti nel paese di origine, la residenza al di fuori

del territorio nazionale, costituivano ancora ragioni per giustificare una differenza di trattamento nella sfera delle tutele sociali, soprattutto quelle non basate sulla previa contribuzione. Il caso dei principali paesi di immigrazione dell'Europa occidentale conferma questo quadro generale.

Lo Stato italiano fu un protagonista della ripresa della «diplomazia sociale» nel contesto del secondo dopoguerra. Anche se nel dibattito politico-parlamentare la questione fu per lo più marginale, prevalendo l'interesse per altri aspetti della politica migratoria, quali la creazione e il funzionamento dei canali di emigrazione assistita, oltre che, in materia di politiche sociali, per gli interventi da realizzare a favore di chi restava nel paese, tra il 1946 e il 1951 furono siglate convenzioni bilaterali con i principali paesi europei di destinazione dei flussi, nonché un accordo 'multilaterale regionale' (la Convenzione franco-italo-belga). A questo esito concorsero più fattori.

La «diplomazia sociale» costituiva una prospettiva funzionale ai disegni delle classi dirigenti che, soprattutto dopo l'avvio della stagione centrista, videro nella politica di promozione dell'emigrazione uno strumento per integrare l'economia italiana nel sistema internazionale, alleviando al contempo il disagio sociale interno, come è stato ampiamente ricostruito in sede storiografica. La rimozione degli ostacoli alla piena fruizione delle tutele rappresentava uno strumento utile per invogliare i connazionali ad espatriare. Non essendo mai stata veramente presa in considerazione la prospettiva della piena occupazione come asse della politica economica di ricostruzione, l'obiettivo di assicurare sbocchi alla manodopera nazionale, anche per ragioni di consenso interno, fu prioritario per le classi dirigenti centriste. Non sorprende, dunque, che gli accordi internazionali in materia di assicurazioni sociali o sicurezza sociale siano stati siglati successivamente alle convenzioni volte a disciplinare le modalità di reclutamento della manodopera.

Se gli esponenti dei partiti delle sinistre, come è stato ricostruito dagli studi, ebbero un ruolo importante, specialmente dopo il 1947, nel denunciare i limiti dell'emigrazione assistita e nell'enfatizzare una maggiore tutela dei lavoratori migranti, in termini di migliori condizioni di alloggio, lavoro e retribuzione, furono in ogni caso le organizzazioni di rappresentanza degli interessi dei lavoratori emigrati, in primis il sindacato, ad affrontare maggiormente le problematiche di natura previdenziale. Anche grazie alla loro azione di pressione, insieme a quella degli esperti del settore, la questione della tutela dei diritti sociali dei lavoratori migranti e delle loro famiglie restò fra i temi dell'agenda politica. Al livello dell'esecutivo fu il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, che in condominio con il Ministero degli affari esteri gestiva la politica migratoria del paese, a costituire l'amministrazione più sensibile: nelle interlocuzioni all'interno del governo e nelle sedi diplomatiche furono i suoi rappresentanti a portare avanti le rivendicazioni più avanzate,

come ad esempio quelle volte a riconoscere, anche andando al di là dell'impostazione della legislazione italiana, il diritto dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alle prestazioni sociali, a prescindere dalla cittadinanza, dalla residenza e dal previo versamento di contributi.

Nell'arco del periodo ricostruito in questo capitolo la questione maggiormente problematica, nell'ambito della negoziazione e dell'applicazione degli accordi internazionali, fu la fruizione di particolari forme di tutele incluse all'estero nei sistemi di sicurezza sociale, come gli assegni familiari e l'assistenza sanitaria, la cui titolarità era solitamente vincolata dalle normative alla residenza nel paese. Ancor di più rispetto al passato emerse quindi nel secondo dopoguerra la contrapposizione fra personalità e territorialità dei diritti sociali: anche nel quadro del nuovo orientamento politico-culturale della sicurezza sociale, caratterizzato da una logica espansiva e inclusiva, quand'anche lo status di cittadinanza non fosse necessario per accedere alle forme di tutela, tra i requisiti di elezione ai benefici poteva figurare l'appartenenza non giuridica ma fattuale alla comunità nazionale, rappresentata dalla residenza. Si confermava così la presenza di un ostacolo per molti, come ad esempio le famiglie rimaste nel luogo d'origine o i migranti rimpatriati, sulla strada per l'ottenimento delle prestazioni, a testimonianza della perdurante problematicità del rapporto fra mobilità internazionali di lavoro e protezione sociale. La rimozione di questo ostacolo in sede di accordi bilaterali fu legata a considerazioni di natura socio-economica, ossia alla valutazione della necessità della manodopera, a conferma della perdurante precarietà della nozione di diritti sociali dei lavoratori migranti, nonostante i progressi realizzati nel tempo. L'apertura, dal 1951, di una dimensione negoziale europea, che riuniva i paesi aderenti alla Ceca, fornì una nuova cornice nella quale poteva eventualmente essere sciolto il nodo fra personalità e territorialità dei diritti sociali.

Epilogo

Nel corso dei cinquant'anni presi in esame in questa tesi, la questione della protezione sociale dei lavoratori migranti e delle loro famiglie costituì un *dossier* costantemente presente sul tavolo dei vari governi italiani succedutisi alla guida del paese.

Nel corso dell'età giolittiana e dell'immediato primo dopoguerra l'azione di pungolo esercitata da singoli esponenti politici, funzionari governativi, riformatori sociali, sindacalisti ed esponenti delle organizzazioni private di assistenza, che si fecero interpreti delle necessità dei connazionali che si recavano a lavorare all'estero, fu cruciale affinché la possibilità per i lavoratori migranti di fruire delle prestazioni previste dalle legislazioni sociali estere entrasse, e rimanesse, tra gli obiettivi della politica migratoria italiana.

In questo frangente fu definita la linea politica che avrebbe caratterizzato la posizione italiana nelle varie interlocuzioni diplomatiche del periodo preso in esame in questa sede: rivendicazione dell'eguaglianza di trattamento, a prescindere dalla reciprocità, per i lavoratori migranti italiani e della possibilità di fruire, anche una volta tornati in patria, dei contributi versati, nonché delle prestazioni maturate all'estero. A queste richieste si affiancarono anche quelle volte a tutelare le famiglie che restavano in Italia, affinché potessero beneficiare delle prestazioni riconosciute ai congiunti dell'assicurato. Secondo la linea interpretativa proposta in questa tesi, la «diplomazia sociale» si configurò quindi come uno strumento che, puntando al miglioramento del trattamento riservato all'estero ai cittadini italiani, era funzionale anche al conseguimento di altri obiettivi.

Nell'età giolittiana e nell'immediato dopoguerra l'eliminazione degli ostacoli frapposti sulla strada dei lavoratori migranti e delle loro famiglie alla piena fruizione delle prestazioni previste dalle legislazioni sociali nazionali puntava, da un lato, alla facilitazione dei movimenti migratori e, dall'altro, a non fornire incentivi alla naturalizzazione, facendo così mantenere il legame con la madrepatria. Si trattava di due questioni centrali nel quadro delle politiche economiche e di cittadinanza dell'epoca.

Nel Ventennio fascista, il proseguimento del ricorso, seppur in misura li-

mitata, anche per la particolare contingenza socio-economica internazionale, alla carta della «diplomazia sociale» può essere letto sia come un esempio di *path dependence* sia come una forma di contrasto alla cosiddetta «snazionalizzazione», legato alle preoccupazioni demografiche che caratterizzarono la politica del regime. Un'eccezione può essere riscontrata negli accordi di fine anni Trenta - inizio anni Quaranta con la Germania nazista: in questo caso, infatti, si rivelarono determinanti la volontà di incentivare le partenze e, al contempo, quella di dare avvio, almeno in chiave propagandistica, a un modello totalitario di «diplomazia sociale» che si contrapponesse a quello liberaldemocratico.

Per quanto concerne i primi anni del nuovo Stato democratico e repubblicano, infine, oltre a una lettura che evidenzia ancora un fenomeno di *path dependence* si propone la linea interpretativa che evidenzia, anche in virtù delle acquisizioni storiografiche sulla politica migratoria italiana postbellica, il collegamento fra l'interesse delle classi dirigenti a facilitare la ripresa degli espatri in volumi consistenti e il rinnovato ricorso alla «diplomazia sociale». Garantire la fruizione delle prestazioni sociali poteva costituire un importante strumento per incentivare i connazionali a vivere l'esperienza della mobilità internazionale, sposandosi così perfettamente con la linea politica perseguita che, come gli studi in materia hanno documentato, puntava a riattivare la valvola di sfogo dell'emigrazione più che a sviluppare opportunità di lavoro in Italia. Anche in questo frangente, come nel corso dell'età giolittiana e dell'immediato primo dopoguerra, la pressione di esponenti politici, esperti del settore e sindacalisti si rivelò cruciale per tenere il tema della protezione sociale dei lavoratori migranti e delle loro famiglie all'interno dell'agenda politica.

Al netto del raggiungimento o meno degli altri obiettivi sopraindicati, gli accordi internazionali in materia di tutele sociali sottoscritti dalle autorità italiane nell'arco dei cinquant'anni presi in esame riuscirono, pur tra i ritardi e le difficoltà di applicazione, a rispondere al loro scopo più immediato, ovvero garantire ai cittadini italiani un migliore trattamento rispetto a quello previsto, negli Stati europei che aderirono ai patti, per l'insieme degli stranieri non tutelati da alcun trattato. Il lavoro di tesi ha così corroborato la lettura del fenomeno migratorio come fattore di spinta all'omogeneizzazione delle politiche sociali, nella direzione della progressiva eliminazione degli ostacoli di natura giuridica, territoriale e temporale che impedivano la fruizione delle prestazioni da parte dei lavoratori migranti e delle loro famiglie.

Tuttavia, la storia ricostruita in questa tesi non può essere letta come un processo lineare e teleologico. Come è stato evidenziato nel corso della trattazione, infatti, le considerazioni di natura socio-economica da parte delle autorità dei paesi di immigrazione determinarono i contenuti che, in

ciascun contesto, *riempirono*, per così dire, la categoria di diritti sociali dei lavoratori migranti e delle loro famiglie. A seconda delle esigenze di attrazione di manodopera vi fu maggiore o minore propensione a intervenire sugli ostacoli¹ che rendevano difficoltoso, soprattutto per i lavoratori migranti e le loro famiglie, fruire pienamente delle prestazioni previste dalle legislazioni sociali nazionali. Se per le prestazioni contributive, cioè finanziate in tutto o almeno in gran parte dai versamenti di lavoratori e datori di lavoro, fu in generale più semplice la rimozione degli ostacoli di natura giuridica, territoriale e temporale, furono le prestazioni non contributive a rivelarsi quelle più problematiche ai fini del raggiungimento di un accordo. In generale le interlocuzioni diplomatiche diedero vita a una varietà di soluzioni.

La tesi mostra infatti come, nonostante decenni di «diplomazia sociale», ancora all'inizio degli anni Cinquanta mancasse un orientamento condiviso e univoco su tale questione e, pur essendo stati realizzati passi in avanti in direzione dell'individualizzazione della titolarità delle prestazioni, a prescindere dal luogo di origine e dalla residenza, la cittadinanza continuasse a rivestire un ruolo importante nella determinazione della platea dei beneficiari delle politiche sociali.

Questa conclusione è corroborata dall'analisi della dimensione multilaterale che, accanto a quelle nazionale e bilaterale, ha costituito uno dei piani sui quali si è articolato il lavoro, attraverso la focalizzazione sull'attività degli organi dell'Oil, in modo particolare dell'assemblea annuale dell'Organizzazione, la Conferenza internazionale del lavoro.

Nel corso dell'*entre-deux-guerres* le rivendicazioni avanzate fin dall'inizio del secolo da parte italiana furono esplicitamente inserite fra gli standard internazionali sui quali, secondo quanto indicato dalle convenzioni multilaterali approvate dalla Conferenza internazionale del lavoro, avrebbero dovuto basarsi le legislazioni nazionali in materia di lavoro e previdenza sociale. Tuttavia, i tre principi dell'eguaglianza di trattamento, dell'esportabilità al di fuori dei confini nazionali delle prestazioni previdenziali e della conservazione dei diritti pensionistici furono sanzionati in una forma limitata.

Ad esempio, il principio dell'eguaglianza di trattamento fu riconosciuto solo in una formulazione che lo vedeva temperato dalla nozione di reciprocità: in altri termini, la piena parificazione doveva essere accordata solo ai cittadini di paesi che avessero ratificato le convenzioni multilaterali. Tale limitazione era prevista anche per l'applicazione degli altri due principi. Inoltre, fu in generale stabilito un doppio binario che distingueva le prestazioni

¹Il riferimento è a quelle condizioni necessarie per l'ammissione alla fruizione delle prestazioni che, come ricostruito nel corso di tutta la tesi, si sono rivelate particolarmente problematiche per i lavoratori migranti: requisiti di cittadinanza, residenza permanente sul territorio anche dopo l'apertura del diritto alla prestazione e continuità contributiva.

basate sulla contribuzione di assicurati e datori di lavoro, per le quali sarebbe stato pienamente applicabile il regime multilaterale, da quelle integrative finanziate esclusivamente dai fondi pubblici, per le quali era lasciato maggior potere discrezionale ai singoli Stati sulle modalità di selezione della platea dei beneficiari.

In questa particolare configurazione della nozione di diritti sociali che emerse dalle convenzioni multilaterali ginevrine giocarono un ruolo di primo piano più fattori. Da una parte influì la progettualità del Bit, che vedeva nell'impianto assicurativo le fondamenta essenziali dei sistemi di protezione sociale e nella reciprocità uno strumento per favorire la diffusione e l'omogeneizzazione delle legislazioni sociali. Dall'altra parte, si rivelò cruciale anche la tensione fra la prospettiva più espansiva perorata dai governi dei paesi di emigrazione e dai rappresentanti dei lavoratori e quella, più restrittiva, propria degli esecutivi dei paesi di immigrazione e di ampia parte dei delegati datoriali.

Tanto nell'*entre-deux-guerres* quanto nell'immediato secondo dopoguerra, infatti, i dibattiti ospitati da quella sorta di arena che fu la Conferenza internazionale del lavoro misero in luce quanto poco consensuale fosse la definizione di una carta dei diritti sociali dei lavoratori migranti e delle loro famiglie. La conclusione dell'*iter* dei lavori sul progetto di convenzione in materia di standard minimi di sicurezza sociale, nella sessione del 1952 dell'assemblea, confermò questa realtà.

Nel corso dell'ottava seduta della Commissione sulla sicurezza sociale, nominata in seno al consesso di quell'anno, i delegati dei governi francese, britannico e norvegese presentarono un emendamento volto a cancellare l'articolo che, nel testo della bozza di convenzione in esame, prevedeva l'eguaglianza di trattamento per i residenti non nazionali, ferma restando la possibilità di prevedere requisiti particolari (ad esempio un periodo minimo di residenza, anche più lungo rispetto a quello per i cittadini) ai fini del riconoscimento del diritto alle prestazioni non contributive. Al posto della clausola avrebbe dovuto figurare, secondo i proponenti dell'emendamento, questa disposizione: «non si tiene conto dei non cittadini e dei cittadini nati al di fuori del territorio dello Stato Membro nel determinare gli standards stabiliti dalla Convenzione»². La questione avrebbe dovuto essere regolata in un secondo momento: alla Commissione fu infatti proposto di votare una risoluzione per invitare il Consiglio d'amministrazione del Bit a prendere in considerazione le misure appropriate «for the establishment of an interna-

²Mia traduzione dall'originale in inglese («no account is taken of non-nationals and nationals born outside the territory of the Member in determining the standards laid down by the Convention».)

tional instrument which would deal with the situation of aliens and migrant workers in the field of social security», interessando del tema il Committee of Social Security Experts³.

Questa proposta – giustificata, come tradizionalmente avveniva per quelle più restrittive, ricorrendo all’argomentazione del timore che il testo non emendato potesse trovare scarsa accoglienza fra i governi – non incontrò l’adesione compatta dei membri della Commissione e fu così modificata poco dopo. Gli stessi proponenti sottoposero all’esame un altro emendamento, che puntava a riformulare l’articolo del progetto di convenzione sull’egualianza di trattamento riconoscendo, in generale, la completa parificazione fra i «non-national» e i «national residents» ma prevedendo, al tempo stesso, la possibilità di differenziare il trattamento «if the nature of the social security scheme and especially its method of financing justifies it»⁴. Si trattava di una formulazione abbastanza vaga che andava incontro ai *desiderata* di quanti ritenevano opportuno sanzionare, in un testo volto a fissare gli standard minimi dei programmi di sicurezza sociale a livello globale, la facoltà di compiere discriminazioni fra i beneficiari. Nel dibattito, ad esempio, si distinse, come nella discussione dell’anno precedente, la presa di posizione del consigliere dei delegati governativi danesi, il capo della divisione delle assicurazioni sociali presso il Ministero del lavoro e degli affari sociali Poul Juhl-Christensen. Infatti, Juhl-Christensen, esponendo il modello in vigore nel suo paese, in base al quale le pensioni di vecchiaia erano erogate, previa prova dei mezzi, a tutte le persone senza necessità di giustificare periodi di residenza o contribuzione, sostenne che «under such a system, it was naturally not possible to grant the same rights to nationals and non-nationals»⁵.

Una proposta di compromesso fu avanzata dal consigliere dei delegati governativi svizzeri, il capo della sezione matematica e statistica dell’Ufficio federale delle assicurazioni Ernest Kaiser: nella formulazione da lui proposta la convenzione avrebbe dovuto ammettere una differenza di trattamento solo nel caso in cui i programmi di tutela prevedessero un breve periodo di contribuzione per la maturazione del diritto alla prestazione (come nel caso dell’assicurazione elvetica contro la vecchiaia) e qualora le risorse finanziarie fossero tratte dai fondi pubblici. Questa soluzione, gradita anche al consigliere dei delegati governativi italiani Carlo Carloni, fu quella che, nella

³Ginevra, ABIT, ILC, 35-505,2, dattiloscritto dal titolo «International Labour Conference - 35th Session – Geneva – June 1952, Committee on Social Security – Eighth Sitting, 18 June 1952».

⁴*Ivi*, dattiloscritto dal titolo «International Labour Conference - 35th Session – Geneva – June 1952, Committee on Social Security – Tenth Sitting, 19 June 1952».

⁵*Ibidem*.

redazione curata da una specifica Sottocommissione, fu recepita nel testo approvato dalla Commissione⁶ e poi dall'assemblea plenaria dell'Oil.

L'articolo 68 della Convenzione n.102 sulla sicurezza sociale, dunque, stabilì un doppio regime. Il primo paragrafo riconobbe il generale principio di eguaglianza di trattamento fra i residenti nazionali e quelli non nazionali, ricorrendo al termine «residenti» con una finalità inclusiva⁷, anche se la parola non comprendeva tutti i lavoratori migranti, tralasciando ad esempio i frontalieri. Tuttavia, all'iniziale affermazione di principio era affiancata una specificazione, volta a riconoscere agli Stati membri che avessero ratificato il testo la possibilità di prescrivere regole speciali per quanto riguardava l'accesso dei non cittadini alle prestazioni transitorie⁸ e finanziate da fondi pubblici. Il secondo paragrafo, frutto di un emendamento votato dalla Commissione, riaffermò invece, per le prestazioni contributive, la tradizionale impostazione dei documenti ginevrini: parità di trattamento purché lo Stato di provenienza avesse ratificato il testo. Un comma aggiuntivo chiarì che l'applicazione della disposizione poteva essere soggetta al principio di reciprocità, qualora un trattato bilaterale o multilaterale in vigore lo richiedesse.

La formulazione dell'articolo testimoniava la diversità di vedute che i delegati avevano espresso nel corso dei lavori della Conferenza internazionale del lavoro, a dimostrazione del fatto che, dopo anni di «diplomazia sociale», quello fra migrazioni internazionali di lavoro e protezione sociale era ancora un rapporto problematico. Anche nel quadro del nuovo orientamento politico-culturale della sicurezza sociale, come avvenuto negli anni precedenti quando il modello di riferimento era essenzialmente quello delle assicurazioni sociali, l'indicazione che emerse dall'assemblea dell'Oil, la Conferenza internazionale del lavoro, confermò infatti il principio dell'eguaglianza di trattamento *condizionata*, dipendente cioè dalle scelte del paese di origine dei lavoratori migranti (accettazione o meno della regolamentazione multilaterale, firma di accordi intergovernativi). Inoltre, riaffermò anche la differenziazione fra prestazioni contributive e non contributive, prevedendo in relazione a queste ultime la possibilità per i singoli Stati di determinare con ampia discrezio-

⁶ *Ivi*, dattiloscritto dal titolo «International Labour Conference - 35th Session – Geneva – June 1952, Committee on Social Security – Twelfth Sitting», 20 June 1952.

⁷ Sulla Convenzione, e in particolare sul ricorso al termine «residenti» in ottica inclusiva per prendere in considerazione anche i lavoratori stranieri cfr. S. Kott, *Un modèle international de protection sociale est-il possible? L'OIT entre assurance et sécurité sociale (1919-1952)* in *Revue d'histoire de la protection sociale*, n.10, 2017/1, p.81.

⁸ Espressione che rimanda a quelle prestazioni, di carattere temporanee, introdotte per tutelare in ogni caso persone prive dei requisiti necessari per fruire del programma sociale appena varato e impossibilitate, ad esempio, per ragioni di età, a ottenerli (il caso più esemplificativo è quello delle pensioni di vecchiaia, che richiedono un previo periodo di contribuzione).

nalità la platea dei beneficiari. Non riuscì ad affermarsi l'argomentazione, avanzata fin dagli anni Trenta e riproposta in occasione dei lavori propedeutici alla Convenzione sulla sicurezza sociale, secondo la quale anche in assenza di un rapporto assicurativo ai lavoratori migranti spettava la titolarità delle forme di tutela erogate dai fondi pubblici, in virtù della loro partecipazione alla produzione della ricchezza nazionale.

L'accordo raggiunto a Ginevra nel 1952 confermò dunque che, anche nel quadro del nuovo orientamento politico-culturale della sicurezza sociale, la rimozione di tutti gli ostacoli sulla strada dei lavoratori migranti e delle loro famiglie verso la piena tutela non era ancora un obiettivo facilmente conseguibile, in modo particolare per quanto riguardava le prestazioni non contributive. Allo stesso modo, il mancato accordo su un regime condiviso in materia di determinazione della platea dei beneficiari mostrò come il discorso sulle politiche sociali e quello della sovranità nazionale fossero ancora strettamente intrecciati.

Anche negli anni Cinquanta fu quindi il bilateralismo a rivelarsi la strada principe per garantire ai lavoratori migranti e alle loro famiglie l'accesso alle prestazioni previdenziali e sanitarie. L'elenco delle convenzioni sottoscritte, anche fra Stati le cui legislazioni avevano impostazioni differenti per quanto riguardava la titolarità delle prestazioni, attribuendola o su base personale o su base territoriale⁹, crebbe nel corso degli anni, così come quello degli accordi fra le amministrazioni dei paesi necessari per dare applicazione effettiva alle disposizioni dei trattati diplomatici¹⁰. Ancora nel 1956, tuttavia, un rapporto redatto per conto dell'Associazione internazionale di sicurezza sociale, che tracciava una panoramica sugli accordi internazionali sottoscritti nell'ultimo decennio (la quasi totalità da paesi europei), evidenziava come, benché rimarchevole, la rete di accordi bilaterali e multilaterali fosse ancora incompleta e come non fossero stati ancora risolti tutti i problemi di integrazione fra i diversi schemi nazionali di sicurezza sociale¹¹.

Anche nel corso di questo periodo, come negli anni precedenti, lo Stato italiano continuò a rivestire un ruolo da protagonista nel campo della «diplomazia sociale»: nel 1952, ad esempio, furono firmati un nuovo accordo

⁹Sul tema cfr. P. Laroque, *Problèmes internationaux de sécurité sociale: I* in *Revue internationale du travail*, vol.66, 1952, pp.1-32.

¹⁰Sull'importanza della stretta collaborazione fra le istituzioni nazionali che gestivano i programmi di tutela, con particolare riferimento ai rapporti sull'asse franco-italiano, cfr. P. Laroque, *Problèmes internationaux de sécurité sociale: II* in *Revue internationale du travail*, vol.66, 1952, pp.127-159.

¹¹International Social Security Association – XIIth General Meeting, *Reciprocity in Social Insurance – Report by T.C. Stephens*, Ginevra-Roma, Editions internationales, 1956, p.7.

italo-belga e un trattato sulle assicurazioni sociali italo-olandese, ai quali seguirono, nel 1953 i patti con la Repubblica federale tedesca e la Saar sull'assicurazione disoccupazione. Nello stesso frangente, alla Convenzione franco-italo-belga del 1951 si aggiunsero altri trattati 'multilaterali regionali', come quello firmato con le autorità della Francia e della Saar nel 1952 e, soprattutto, gli accordi provvisori sulla sicurezza sociale - uno sull'assistenza sanitaria, l'altro sugli altri programmi di sicurezza sociale ad eccezione delle assicurazioni invalidità, vecchiaia, superstiti - sottoscritti nel 1953 al termine dei lavori sul tema condotti in sede di Consiglio d'Europa.

Nel dibattito politico-parlamentare e sulla stampa più attenta alle vicende migratorie furono per lo più altre questioni ad attirare l'attenzione, come la lunga sequela di infortuni sul lavoro che sarebbe culminata, ma non terminata, con la tragedia di Marcinelle dell'8 agosto 1956, la mancata centralizzazione dei servizi emigratori e la scarsa assistenza fornita dalle rappresentanze diplomatiche all'estero ai connazionali. Su quest'ultimo punto si soffermò in modo particolare il *Bollettino quindicinale dell'emigrazione*, il periodico della Società Umanitaria, evidenziando la mancata allocazione di sufficienti risorse per assicurare un'adeguata assistenza sul campo ai lavoratori migranti che, come evidenziato nel primo capitolo, era fondamentale anche ai fini della diffusione fra i connazionali della conoscenza dei tecnicismi delle normative nazionali e dei trattati diplomatici in materia di tutele sociali, nonché dell'istruzione delle pratiche per ottenere indennizzi e pensioni. In ogni caso, tanto Inca e Acli, ossia i patronati legati ai due principali sindacati italiani, quanto singoli esponenti parlamentari, specialmente quelli di opposizione, attirarono l'attenzione anche sulle tematiche più propriamente afferenti alla sfera della «diplomazia sociale». Nel far ciò, enfatizzarono la necessità di proseguire l'impegno anche dopo la firma dei trattati diplomatici - ad esempio ratificando più rapidamente le convenzioni sottoscritte e rinnovando gli accordi in scadenza, come quelli franco-italiani per il trasferimento degli assegni familiari poi indennità per carichi di famiglia - e, in generale, di migliorare il trattamento riservato all'estero ai connazionali.

Nel 1953, un gruppo di deputati dell'opposizione, che comprendeva i socialisti Fernando Santi e Vittorio Foa e i comunisti Giuseppe Di Vittorio, Gino Beltrame e Oreste Lizzadri, presentò una mozione nella quale, oltre a invitare il governo a unificare i servizi emigratori, era perorata la revisione dei trattati di emigrazione «con l'impegno di inserire in essi clausole che assicurino una efficace e completa protezione dei nostri emigranti e dei loro diritti previdenziali, assicurativi, ecc.»¹². Due anni dopo, nel 1955, un gruppo di

¹²Roma, AcS, Ministero del lavoro e della previdenza sociale, Direzione generale collocamento della manodopera, Divisione Emigrazione verso paesi comunitari, b. 384, mo-

deputati, comprendente anche gli stessi già citati, presentò una proposta di legge volta a prevedere un intervento dello Stato a beneficio di quei lavoratori migranti stagionali e/o frontalieri che, a causa dell'assenza di convenzioni o di disposizioni specifiche sul loro caso nei trattati diplomatici, avevano difficoltà a fruire di alcune prestazioni al ritorno in Italia, come l'assicurazione disoccupazione. Allo stesso modo, lo Stato avrebbe dovuto provvedere anche a garantire l'assistenza sanitaria alle famiglie dei lavoratori migranti rimaste in patria:

Onorevoli Colleghi! - Vi è un aspetto del grave e multiforme problema della emigrazione italiana all'estero che merita l'intervento immediato del legislatore ai fini di un provvedimento che è reclamato insistentemente dagli emigranti e dalle loro famiglie: quello della equiparazione del regime previdenziale degli emigranti a quello dei lavoratori che riescono a trovare occupazione in Italia. È noto che l'Italia ha in atto -con numerosi Paesi che accolgono nostri emigranti - delle Convenzioni in materia di assicurazioni sociali che permettono la copertura di determinati rischi dei lavoratori; soprattutto quello degli infortuni, quello della invalidità, vecchiaia e superstiti e, talvolta, quello della tubercolosi. Tali Convenzioni, però, lasciano numerose e gravi lacune nella protezione sociale degli stessi lavoratori e delle loro famiglie, soprattutto per quanto riguarda gli assegni familiari e l'assistenza malattie per le famiglie rimaste in Italia e la cumulabilità dei periodi assicurativi, agli effetti sia delle pensioni di invalidità, vecchiaia e superstiti che dell'indennità di disoccupazione dopo il rimpatrio del lavoratore. Tali carenze si manifestano con particolare gravità per quei numerosi lavoratori italiani (specie delle provincie di frontiera) che emigrano temporaneamente: infatti questi lavoratori, mentre lasciano al paese di origine le proprie famiglie sprovviste di assegni familiari e di assistenza medica in caso di malattia, non riescono ad entrare nel sistema delle assicurazioni invalidità, vecchiaia e superstiti e della assicurazione di disoccupazione per difetto di integrazione fra i contributi pagati all'estero e quelli pagati in Italia. In tal modo - alla fine di una lunga e particolarmente disgraziata vita di lavoro - rimangono privi di pensione e - se cadono nella disoccupazione dopo il rimpatrio - non percepiscono, per lo stesso motivo, alcuna indennità¹³.

zione Camera dei Deputati 24.XI.1953 firmata da Santi, Berti, Di Vittorio, Lizzadri, Foà, Montagnana, Beltrame, Bettoli, Bettiol Francesco Giorgio, Marangone Vittorio, Schirò.

¹³Atti Parlamentari, Legislatura II -Documenti - Disegni di legge e relazioni - Camera dei Deputati n.1393 - Proposta di legge d'iniziativa dei deputati Di Vittorio, Beltrame, Lizzadri, Novella, Santi, Foa annunciata il 18 gennaio 1955 - Integrazione delle varie forme di previdenza sociale per i lavoratori emigrati all'Estero e per le loro famiglie.

La soluzione proposta non era il rilancio della prospettiva negoziale, ma la garanzia ai lavoratori migranti, e di riflesso alle loro famiglie, non sufficientemente protetti dalle convenzioni in vigore, di poter fruire del sistema di protezione sociale italiano, anche per evitare disparità di trattamento con chi aveva avuto modo di trovare un'occupazione sul suolo natio:

Fra i vari modi di colmare le descritte lacune, di correggere queste ingiustizie così flagranti a carico dei lavoratori che sono costretti ad emigrare perché la Nazione non è in grado di dare loro lavoro sul proprio territorio (e che, pertanto, sono più degni di protezione di quelli che hanno la fortuna di trovare lavoro in Italia) il migliore sembra essere quello di considerare -agli effetti previdenziali -il lavoro da essi prestato all'estero come lavoro prestato nel territorio nazionale, creando un meccanismo - il più semplice possibile - di integrazione totale di tali lavoratori nel sistema delle assicurazioni sociali italiane, il quale elimini del tutto - dal punto di vista previdenziale - la inferiorità dell'emigrato rispetto al lavoratore occupato in Italia, lasciando ovviamente all'emigrato la possibilità di godere di trattamenti eventualmente superiori che la assicurazione sociale estesa possa al medesimo consentire¹⁴.

La proposta accoglieva le rivendicazioni formulate dagli stessi lavoratori migranti, in modo particolare da quelli che si recavano in Svizzera, come mostra ad esempio il resoconto della riunione di un gruppo di «trecento operai in generale muratori, carpentieri e manovali costretti ad emigrare all'estero continuamente – come i loro padri – perché la Patria, purtroppo, non può dar loro il lavoro necessario a provvedere ai bisogni delle loro famiglie», riunitosi in una località friulana. I lavoratori affermarono di ritenere fondamentale il poter fare affidamento in caso di bisogno, a vantaggio di loro stessi e dei loro familiari, sulle tutele previdenziali, che ritenevano forme di integrazione del loro salario. Pertanto, come fatto con le disposizioni in materia di contratti di lavoro, così le autorità italiane dovevano intervenire affinché chi espatriava per ragioni di lavoro avesse la garanzia, per sé e per i familiari, della possibilità di fruire delle stesse tutele di coloro i quali avevano trovato occupazione in Italia, per evitare che al rientro in patria o in base alle comunicazioni dei familiari, i lavoratori migranti dovessero constatare una disparità di trattamento con i propri connazionali:

Se per l'operaio è di preminente importanza il salario che percepisce è indubbiamente di vitale importanza sapere che la previdenza lo protegge alle spalle per ogni ed eventuale calamità che potesse colpire lui e i suoi familiari. Se di tutto quanto è stato attuato ne beneficiano

¹⁴ *Ibidem.*

oggi tutti i prestatori d'opera che lavorano in Patria una categoria è esclusa da tali provvidenze. Questi dimenticati sono gli emigranti. Perché il legislatore non ha pensato anche ad essi? Come attualmente la legge non permette che un operaio emigri senza quelle dovute garanzie stabilite nel contratto di lavoro che è stipulato di comune accordo fra le Nazioni, perché la legislazione non ha provveduto a salvaguardarlo per tutte le forme di assistenza sociale che sono un fatto positivo ed acquisito da tutte le categorie di operai che lavorano in Italia? [...] Il lavoratore giustamente ritiene che le forme di assistenza oggi in vigore siano una integrazione al proprio salario e quindi una previdenza pari a quella obbligatoria stabilita dalla legge sugli infortuni¹⁵.

Riconoscendo che in alcuni casi, come per l'emigrazione in Svizzera, non era possibile ottenere in sede diplomatica un regime di tutela pari a quello contrattato con altri paesi, i lavoratori rivendicarono un intervento legislativo *ad hoc* delle autorità nazionali a difesa di quello che ritenevano essere un loro diritto:

Se [il lavoratore] comprende che l'esclusione dalle varie forme di assistenza sopra accennate è dovuta alla diversa legislazione sociale esistente nei vari paesi esteri oppure alla mancata attuazione di accordi relativi e che certamente il Nostro Governo non può imporre di modificare, non giustifica la ragione per cui egli debba esserne il capro espiatorio. Si deve indubbiamente riconoscere che l'emigrante, oltre che alleviare la Nazione di un gravissimo peso rappresentato dalla disoccupazione – come giustamente qualche Onorevole ha illustrato al Parlamento – esso fa affluire in Patria “dei rivoletti d'oro” che contribuiscono a sanare la bilancia commerciale con l'estero. Sembra però che la Patria, magnificando con lodi il sacrificio di questo umile lavoratore, voglia gravargli ancora il fardello di pene negandogli i benefici della previdenza sociale. Allo schianto dell'abbandono della sua terra e del focolare, al peso della legittima apprensione per l'educazione e la salute dei suoi figli, si aggiunge per il povero emigrante l'incubo di una malattia fra i suoi cari, la necessità di una cura ospedaliera, la cui spesa non può sempre sperarla solvibile con tutti i suoi risparmi e perciò vede già intaccato il piccolo podere e le quattro mura che racchiudono il ricordo dei suoi avi. Con queste considerazioni, nelle fasi della

¹⁵Roma, Archivio storico Cgil, Fondo Archivio confederale, Serie Segreteria generale. Atti e corrispondenze, 1954, b.9, f.166, Emigrazione, sf. «Ass. Emigranti e rimpatriati», dattiloscritto datato Forni di Sopra (Udine), 4 febbraio 1954. firmato da «Il delegato (Giuseppe Dorigo)» e indirizzato a Inps-Dir.Gen., INAM e.p.c. a tutti gli onorevoli del collegio di Udine, Gorizia e Belluno, al prefetto della provincia di Udine, all'Inps di Udine, all'Inam di Udine, ai sindacati operai di Udine, alla «Magnifica Comunità Carnica» di Tolmezzo, al sindaco del comune di Forni di Sopra.

riunione tenuta a Forni, è sorta l'idea di costituire una cassa mutua locale. Essendo il paese socialmente progredito è stato deliberato di prendere come indirizzo per tale cassa mutua l'assicurazione – istituita settanta anni fa – per il bestiame. Ma . . . si sono chiesti i convenuti, ricorrendo a questo espediente significa ritornare indietro nel tempo, ed è quindi necessario chiedere l'intervento del Governo affinché il problema venga affrontato con provvedimenti di carattere Nazionale. Nel concetto umano della questione gli intervenuti ritengono di avere un diritto giudicando una estorsione quello che viene loro oggi negato¹⁶.

La proposta presentata dal gruppo dei deputati di opposizione, che rispondeva alle rivendicazioni citate, era particolarmente interessante perché nel passato la possibilità di tutelare in via unilaterale i lavoratori migranti, ossia con provvedimenti di carattere nazionale, era emersa solo in poche occasioni, e per lo più solo in ottica transitoria. In questo caso, invece, tale prospettiva appariva quella da seguire in via prioritaria e veniva messo in discussione il fatto che la soluzione diplomatica potesse essere, come era da cinquant'anni, l'unica opzione possibile per la protezione sociale di chi espatriava per ragioni di lavoro.

Per la sua rilevanza la proposta non mancò di suscitare reazioni all'interno del governo. Negli ambienti della Divisione problemi internazionali del lavoro del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, pur non mostrando chiusure pregiudiziali, si facevano presenti non solo gli oneri economici ma, soprattutto, i timori che l'accoglimento di un tale progetto avrebbe potuto pregiudicare i negoziati in ambito europeo volti a ottenere il riconoscimento del carattere personale dei diritti sociali, a prescindere dalla residenza:

si comunica che la proposta di legge in oggetto appare, nel suo spirito informatore, consona agli interessi dei lavoratori emigranti. Al riguardo si fa tuttavia presente che essa apporterebbe al bilancio dello Stato oneri i quali, pur non potendo essere calcolati se non dopo accurate indagini statistiche e attuariali che richiederebbero un congruo periodo di tempo, sono da presumersi alquanto rilevanti. Pertanto la proposta stessa potrebbe essere presa in esame solo se da parte del Governo si accettasse il principio della sicurezza sociale indipendentemente dalla esistenza di una prestazione di lavoro nel territorio nazionale. Si fa peraltro osservare che la situazione delle trattative internazionali in corso consente di sperare che nel giro di qualche anno sarà possibile estendere e perfezionare le convenzioni bilaterali in materia di assicurazioni sociali in modo da soddisfare più pienamente le esigenze dei lavoratori emigranti. Attualmente si sta, ad esempio, perfezionando

¹⁶ *Ibidem.*

un accordo tra i paesi della C.E.C.A. che risolve per intero i problemi trattati nel disegno di legge. Occorrerà, pertanto, esaminare se, data la situazione delle trattative in corso sul piano internazionale, un provvedimento legislativo del genere non possa eventualmente pregiudicare le richieste italiane intese, come già si è detto, al riconoscimento da parte di tutti gli Stati della personalità dei diritti previdenziali¹⁷.

Sul tema si espresse anche il Ministero del tesoro, che perorò la continuazione della strada diplomatica, ritenendo già sufficientemente oneroso il concorso economico fornito dalle casse pubbliche ai programmi di tutela sociale per i cittadini attivi all'interno del paese e i loro familiari:

Lo scrivente è dell'avviso che tale indirizzo internazionale in materia costituisca il mezzo migliore e più atto ad assicurare il raggiungimento - anche se graduale - degli scopi perseguiti dalla proposta di cui trattasi che, pertanto, non ritiene assecondabile, oltre che per gli esposti motivi d'indole generale, per la pregiudiziale considerazione che nessun nuovo onere potrebbe essere assunto - allo specifico titolo indicato dagli Onorevoli proponenti - dallo Stato, il quale, com'è noto, già partecipa finanziariamente in misura cospicua alla formazione dei trattamenti assicurativi e previdenziali¹⁸.

Anche la Direzione generale previdenza e assistenza sociale del Ministero del lavoro si schierò contro il progetto, evidenziando sia che le convenzioni sottoscritte già rispondevano alle finalità espresse dai deputati di opposizione, sia che lo Stato italiano aveva un notevole interesse, sul piano finanziario, a proseguire la via diplomatica, grazie alla quale era possibile far gravare sui sistemi economico-produttivi esteri, dove i connazionali contribuivano a creare ricchezza, gli oneri previdenziali:

¹⁷Roma, AcS, Ministero del lavoro e della Previdenza sociale. Gabinetto. Ufficio Legislativo. Disegni di legge, Proposte di iniziativa parlamentare e governativa (I-XI Legislatura), lettera dattiloscritta, su carta intestata Ministero del lavoro e della previdenza sociale - Direzione Generale Rapporti di Lavoro, Div. problemi internazionali del lavoro, firmata dal direttore generale e indirizzata al Gabinetto di S.E. il Ministro, alla Direz. gen. Prev. e Ass. Sociale e al Servizio Emigrazione, con oggetto Proposta di legge d'iniziativa parlamentare d'iniziativa del deputato Di Vittorio ed altri: Integrazione delle varie forme di previdenza sociale per i lavoratori emigrati all'Estero e per le loro famiglie (Atti Camera n.1393), datata Roma, 21 febbraio 1955.

¹⁸*Ivi*, copia della lettera dattiloscritta, su carta intestata Ministero del Tesoro - Ragioneria centrale dello Stato, del Ministro [ma firmata dal sottosegretario Arcaini] alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio Studi e Legislazione e p.c. al Ministero del lavoro e della previdenza sociale - Gabinetto e al Ministero degli Affari Esteri -Gabinetto con oggetto Proposta di legge dell'On. Di Vittorio - n° 1939/C.D.- Integrazione delle varie forme di previdenza sociale per i lavoratori emigrati all'Estero e per le loro famiglie e datata Roma, 21 febbraio 1955.

D'altra parte il ricorso ad apposite convenzioni, da cui la proposta di legge in esame intenderebbe prescindere, si rende necessario non solo per coordinare i diversi ordinamenti previdenziali vigenti nel Paese di emigrazione e in quello di immigrazione, ordinamenti che interessano tutti e due ai fini dei rapporti assicurativi di cui trattasi, ma ancor di più per ottenere dal Paese di immigrazione il riconoscimento dei suoi obblighi di fronteggiare gli oneri finanziari per la previdenza sociale degli immigrati e dei rispettivi familiari rimasti in patria. È infatti di sommo interesse per il nostro Paese, che presenta una forte eccedenza della emigrazione rispetto alla immigrazione, affermare il principio che gli oneri previdenziali competono al Paese del luogo dove il lavoro si svolge; a tale principio si ispira appunto la nostra legislazione sociale e si sono uniformati gli accordi internazionali stipulati in materia dall'Italia. La innovazione, che la proposta di legge intende introdurre accollando allo Stato italiano, senza alcuna preventiva garanzia di rimborso da parte estera, detti oneri, sia pure nel giusto intento di migliorare la posizione previdenziale degli emigranti, lascia assai perplessi sulle dannose conseguenze, certamente non volute dagli onorevoli proponenti, che ne potrebbero derivare per l'economia italiana e in definitiva per gli stessi lavoratori. Tale innovazione infatti trasferisce a carico dello Stato oneri che in generale, come elemento del costo di produzione, devono gravare sul datore di lavoro e per di più, nel caso in questione, devono gravare sull'economia di un altro Paese¹⁹.

Inoltre, veniva messo in evidenza che l'assunzione da parte dello Stato dell'onere economico in questione avrebbe potuto pregiudicare il conseguimento di risultati sul piano diplomatico, ad esempio nelle trattative in ambito Ceca sulle quali si riponevano grandi aspettative:

una volta che gli oneri finanziari di cui trattasi fossero stati preventivamente posti per legge a carico dello Stato, si ritiene che la possibilità di ottenere poi, in sede di accordi internazionali, l'assunzione degli oneri stessi da parte del datore di lavoro o dello Stato estero potrebbe risultare seriamente pregiudicata. Eventualità, quest'ultima, che si ritiene debba essere attentamente

¹⁹ *Ivi*, lettera del direttore generale al Gabinetto del Ministro e per conoscenza alla direzione generale rapporti di lavoro, su carta intestata Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale - Direzione Generale della Previdenza e Assistenza sociale, con oggetto Proposta di legge d'iniziativa parlamentare dei Deputati Di Vittorio ed altri: Integrazione delle varie forme di previdenza sociale per i lavoratori emigrati all'Estero e per le loro famiglie, datata Roma, 28 marzo 1955.

valutata nell'attuale momento in cui, come si è accennato sopra, si conta di raggiungere presto una soddisfacente soluzione del problema per quanto riguarda i Paesi della CECA, con una convenzione collettiva in corso di perfezionamento. Ciò premesso sulla sostanza del problema, questa Direzione generale non ritiene di poter esprimere parere favorevole alla proposta di legge in esame²⁰.

La scelta del governo²¹ fu quindi quella di proseguire sulla strada della «diplomazia sociale» che, nel 1957, conobbe un momento di svolta, almeno per quanto riguardava la tutela dei lavoratori attivi nei paesi dell'Europa occidentale aderenti alla Ceca. Dopo l'istituzione della Cee con il Trattato di Roma, infatti, il 9 dicembre 1957 fu firmata la Convenzione europea per la sicurezza sociale dei lavoratori migranti. Il testo, che in virtù dei poteri conferiti dal Trattato di Roma al Consiglio della Cee²² fu traslato con alcune modifiche nei Regolamenti n.3 e n.4 del 1958, in modo tale da rendere le disposizioni immediatamente operative senza attendere i tempi delle ratifiche²³, arrivò dopo anni di trattative diplomatiche, partite su impulso dei sindacati dei minatori, che poterono beneficiare dell'importante assistenza tecnica fornita dal Bit²⁴.

Nella Convenzione, e quindi nei Regolamenti Cee n. 3 e n. 4, si riscontrò un esempio di coordinamento delle legislazioni sociali nazionali su scala

²⁰ *Ibidem.*

²¹ Il parere contrario all'adesione alla proposta di legge del ministro del Lavoro e della previdenza sociale Ezio Vigorelli fu comunicato dal capo di gabinetto Lionello Levi Sandri. Cfr. Roma, AcS, Ministero del lavoro e della Previdenza sociale. Gabinetto. Ufficio Legislativo. Disegni di legge, Proposte di iniziativa parlamentare e governativa (I-XI Legislatura), copia lettera dattiloscritta, firmata Levi Sandri, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio Studi e legislazione e p.c. al Ministero degli Affari Esteri - Gab., al Ministero del Tesoro - Ragioneria Gen.le dello Stato, al Ministero del Bilancio - Gab, con oggetto «Proposta di legge d'iniziativa parlamentare dei Deputati Di Vittorio ed altri: Integrazione delle varie forme di previdenza sociale per i lavoratori emigrati all'Estero e per le loro famiglie», datata Roma, 11 febbraio 1956.

²² Art.51, Trattato che istituisce la Comunità economica europea (TCEE), 25 marzo 1957 («Il Consiglio, con deliberazione unanime su proposta della Commissione, adotta in materia di sicurezza sociale le misure necessarie per l'instaurazione della libera circolazione dei lavoratori, attuando in particolare un sistema che consenta di assicurare ai lavoratori migranti e ai loro aventi diritto: a) il cumulo di tutti i periodi presi in considerazione dalle varie legislazioni nazionali, sia per il sorgere e la conservazione del diritto alle prestazioni sia per il calcolo di queste, b) il pagamento delle prestazioni alle persone residenti nei territori degli Stati membri»).

²³ Cfr. J. Holloway, *Social Policy, cit.*, p.136; C. Guinand, *Die Arbeitsorganisation, cit.*, pp.260-261; L. Mechi, *L'Organizzazione, cit.*, pp.155-156.

²⁴ Sul tema cfr. specialmente C. Guinand, *Die Arbeitsorganisation, cit.*, pp.244-259; L. Mechi, *L'Organizzazione, cit.*, pp.154 ss.

regionale: furono previste, ad esempio, la portabilità dei diritti, ossia esportabilità delle prestazioni e cumulo dei periodi assicurativi, nonché, sebbene per un tempo limitato, l'erogazione dell'assistenza sanitaria, a carico dell'istituto competente nel luogo di attività del lavoratore, per i familiari rimasti nel paese di origine. Secondo la lettura di Karim Fertikh questa regolamentazione, frutto di una «diplomazia sociale» portata avanti essenzialmente da esperti del settore (caratteristica in generale dei trattati in materia di tutele previdenziali, come questa tesi ha mostrato), costituì uno strumento di internazionalizzazione dei diritti sociali, riconoscendo il carattere personale, e non territoriale o nazionale, di questi diritti²⁵. In tal modo sarebbe stato reso compatibile il rapporto fra migrazioni internazionali di lavoro e tutele previdenziali, almeno nello spazio geografico della Comunità economica europea.

L'applicazione della regolamentazione del 1957-1958, non priva di complessità, come mostrarono le dispute giuridiche sorte già negli anni Sessanta sull'interpretazione del testo²⁶, non è ancora stata ricostruita in ottica storica²⁷, così come gli sviluppi successivi.

Bilateralismo, 'multilateralismo regionale' e multilateralismo avrebbero continuato a costituire le strade attraverso le quali garantire ai lavoratori migranti la fruizione delle prestazioni previste dalle legislazioni nazionali, non solo nei paesi presi in considerazione in queste pagine. Già nel corso del periodo ricostruito in questa tesi la «diplomazia sociale» cominciò a essere un fenomeno non solamente europeo, e tale dimensione globale si sarebbe accentuata nel corso della seconda metà del secolo.

Tuttavia, la rimozione degli ostacoli alla piena fruizione da parte dei lavoratori migranti delle prestazioni previdenziali si è confermata negli anni un obiettivo estremamente arduo da realizzare, a conferma della natura non teleologica della storia ricostruita in queste pagine. Secondo una stima pubblicata dall'economista austriaco Robert Holzmann nel 2018, solo il 23% dei

²⁵Cfr. K. Fertikh, *From Territorialized Rights, cit.*

²⁶Sul tema cfr. specialmente M. Ferrera, *The Boundaries, cit.*

²⁷A tal fine, per il caso italiano, sarebbe utile poter accedere alle carte citate da Lia Domenica Baldissarro, relative alla liquidazione, nel quadro del Regolamento Cee, delle prestazioni a vantaggio di lavoratori che avevano compiuto periodi assicurativi nella Germania federale (L.D. Baldissarro, *L'archivio del Reparto liquidazione pensioni-Settore convenzioni internazionali dell'INPS quale possibile fonte per la storia dell'emigrazione europea in L'emigrazione italiana, 1870-1970: atti dei colloqui di Roma, 19-20 settembre 1989, 29-31 ottobre 1990, 28-30 ottobre 1991, 28-30 ottobre 1993*, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali - Direzione generale per gli archivi, 2002, pp.391-438.) e sapere se esistano o meno comparabili fondi archivistici relativi anche ad altri paesi europei. Le mie richieste di informazioni presso la Direzione generale dell'Inps in merito a questi depositi archivistici non hanno ottenuto risposte esaustive.

lavoratori migranti a livello mondiale si muoveva tra paesi legati da un accordo in materia di portabilità dei diritti previdenziali²⁸. Non a caso nel Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, accordo intergovernativo firmato nella conferenza di Marrakesh tenutasi il 10 e l'11 dicembre 2018 e adottato dall'Assemblea generale dell'Onu pochi giorni dopo, fra gli obiettivi per un processo migratorio ordinato, regolare e sicuro, è stata ancora riaffermata la necessità di istituire meccanismi di portabilità per le prestazioni di sicurezza sociale («Establish mechanisms for the portability of social security entitlements and earned benefits»)²⁹.

Il rapporto problematico fra migrazioni internazionali di lavoro e tutele sociali, punto di partenza di questa analisi, è ancora lontano quindi dall'essere completamente risolto, a livello globale e in misura uguale per tutti. Alla luce di ciò la realizzazione di studi che analizzino la questione nella sua profondità storica assumono ancor più interesse. Questa tesi, unendosi alla scarsa letteratura in materia, ha voluto offrire un contributo in tale direzione.

²⁸R. Holzmann, *The portability of social benefits across borders*, cit., p.2.

²⁹Per il testo cfr. <https://www.iom.int/resources/global-compact-safe-orderly-and-regular-migration/res/73/195>.

Fonti

Fondi archivistici

Roma, Archivio centrale dello Stato

- Presidenza del Consiglio dei ministri;
- Segreteria particolare del duce
- Carteggio Ordinario;
- Ministero del lavoro e della previdenza sociale
- Direzione generale Collocamento della manodopera, Divisione Emigrazione verso paesi comunitari
- Gabinetto – Ufficio legislativo – Disegni di legge, proposte di iniziativa parlamentare e governativa (I-XI Legislatura);

Roma, Archivio storico diplomatico del Ministero degli affari esteri

- Commissariato generale dell'emigrazione;
- Conferenza della Pace 1918-1922;
- Gabinetto 1904-1922;
- Gabinetto Tommaso Tittoni (Sottosegretario Pompilj)
- Rappresentanza italiana in Francia (1861-1950);
- Repubblica Sociale Italiana 1943 -1945;
- Repubblica Sociale Italiana (RSI), Gabinetto assistenza lavoratori italiani in Germania (GABAILG) 1944 1945;
- Ufficio Trattati;

Roma, Archivio storico della Fondazione Migrantes

- Costantino Babini

Sezione 1 - Missioni cattoliche italiane, 1. Opera Bonomelli (1923-1930)

Sezione 2 - Corrispondenza personale e documenti biografici, 138. Richieste di lavoro (1939-1948);

Roma, Archivio storico della Confederazione generale del lavoro

- Confederazione fascista dei lavoratori dell'industria

- Archivio confederale

Serie Segreteria generale. Atti e corrispondenza

Milano, Archivio storico della Società Umanitaria

- Assistenza e Previdenza

Serie Emigrazione

- Francesco Cafassi;

Ginevra, Archivio storico del Bureau international du travail

- Association internationale pour la protection légale des travailleurs

- Bureau international du travail

Serie Application of Conventions and Recommendations (già Application of Conference Decisions, ACD);

Serie Diplomatic (D);

Serie International Labour Conference (ILC);

Serie Social Security (SI);

Serie Unemployment (U);

Berna, Archivio federale svizzero

- Dipartimento politico;

- Dipartimento di giustizia e polizia;

- Dipartimento dell'economia pubblica;

Pierrefitte sur-Seine, Archives Nationales

- Travail et Sécurité Sociale
- Direction de la Sécurité sociale: relations internationales;
- Direction de la Sécurité sociale, bureau des prestations familiales: allocations familiales, allocation logement, contrôle des caisses d'allocations familiales (1941-1971);

La Courneuve, Centre des archives diplomatiques

- Unions Internationales 429QO;

Nantes, Centre des archives diplomatiques

- Ambassade Rome Quirinal 579PO/1;

Fonti edite

Periodici

- Bollettino dell'emigrazione;*
- Bollettino quindicinale dell'emigrazione;*
- Bullettin of the International Labour Office;*
- Corrispondenza dell'Ufficio Centrale di Emigrazione;*
- Il lavoro fascista - quotidiano dei lavoratori;*
- La Nuova Italia;*
- L'assistenza sociale - Pubblicazione mensile dell'I.N.C.A.;*
- La voce degli italiani - la voix des italiens (1937-1939);*
- Le assicurazioni sociali;*
- L'Operaio Italiano - giornale quindicinale degli operai muratori, carpentieri, scalpellini ed affini (1898-1913);*
- L'operaio italiano (L'ouvrier italien) - quindicinale sindacale degli operai italiani emigrati. Edito a cura della Confederazione Generale del Lavoro Francese;*
- Previdenza sociale;*
- Revue internationale du travail*

Bibliografia primaria

I Congresso Italiano dell'Assistenza all'Emigrazione Continentale (sotto l'alto Patronato di S.M. la Regina Madre d'Italia) Milano, Maggio 1913 - Relazioni presentate dal Segretariato Generale dell'Opera di Assistenza agli operai italiani emigrati in Europa, Milano, Tipo-Litografia Ripalta, 1913;

I Congresso Italiano dell'Assistenza all'Emigrazione Continentale (sotto l'alto Patronato di S.M. la Regina Madre d'Italia) Milano, Maggio 1913 - Rendiconti delle Sedute, Milano, Tipo-Litografia Ripalta, 1914;

Association internationale pour la protection legale des travailleurs - Section Italienne, *Projet de Convention internationale pour l'Application des lois nationales aux ouvriers étrangers en cas d'accidents sur le travail - Rapports de M. A Corsi, Professeur ordinaire de droit international à l'Université de Pise et de M. F. Invrea, Avocat à Turin, Turin, Imprimerie de l'Union Typographique editrice, 1904;*

Attolico, B., *Raccolta delle convenzioni internazionali e dei progetti di convenzione in materia di lavoro e di emigrazione, Roma, Tip. G. Bertero & Co., 1914;*

Auvillain, L., *Les ouvriers étrangers en France et les accidents du travail, Paris, Libraires Générales de droit et de jurisprudence, 1905;*

Bauer, S., *International Labor Legislation and the Society of Nations in Bulletin of US Labor Statistics, n.254, May 1919, pp.5-131;*

Bit, *La crise de chômage 1920-1923, Genève, 1924 ;*

Bit, *Les mouvements migratoires de 1920 à 1923, Genève, 1925 ;*

Blind, E., *Le sort des accidentés italiens à l'étrangers spécialement en Alsace-Lorraine in Actes du VIII Congrès International des Assurances Sociales, Rome, Imprimerie Nationale de J. Bertero & C., 1909 ;*

Bodio, L., *Dei problemi del dopoguerra relativi all'emigrazione in Giornale degli economisti e rivista di statistica, VIII, 1918, n.10, ottobre, pp.153-165;*

Brown, J.W., *World Migration and Labour – Supplemented by Report of World Migration Congress, Amsterdam, s.e., 1926;*

Cabibbo, E., *I partiti politici e la previdenza sociale in Italia, in Rivista degli infortuni e delle malattie professionali, XXXI, serie VI, 1944, pp. 13-48;*

Cimbali, E., *La legge e la giurisprudenza francese circa gli infortuni sul lavoro e gli operai stranieri, Roma, 1901;*

Compte-rendu de la troisième assemblée générale du Comité de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs tenue à Bâle le 26, 27 et 28 septembre 1904 - suivi de rapports annuels de l'Association internationale et de l'Office international du travail - publié par le Bureau de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, Paris, Berger-Levrault & Cie Librairies Éditeurs, 1905;

Compte-rendu de la quatrième assemblée générale du Comité de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs tenue à Genève le 26, 27, 28 et 29 septembre 1906 - suivi de rapports annuels de l'Association internationale et de l'Office international du travail - publié par le Bureau de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, Paris, Berger- Levrault & Cie Librairies Éditeurs, 1907;

Congrès des Comités Italia-Francia et France Italie à Paris, 28-31 mai 1916, Rapport sur l'Extension mutuelle aux nationaux Italiens et Français des Lois d'Assistance et de Prévoyance régissant les deux Pays, s.e., 1916;

Conservation, au profit des travailleurs qui transfèrent leur résidence d'un pays à un autre, des droits en cours d'acquisition et des droits acquis dans l'assurance invalidité-vieillesse-décès, Genève, Bureau international du travail, 1935;

Corsi, A., Vacchelli, G., Application des lois territoriales sur les accidents dans le travail aux ouvriers étrangers, Savona, s.e., 1902 ;

Cosattini, G., L'emigrazione temporanea del Friuli, Roma, Tipografia nazionale di G. Bertero & C., 1903;

Dazzi, A., Accordi tra l'Italia e la Germania in materia di lavoro e assicurazioni sociali 1937-1942, Roma, Tipografia riservata del Ministero degli Affari Esteri, 1942;

De Saint Charles, F., Le risque professionnel de l'étranger in Questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale, II, 1901, n.2, pp.54 ss.;

Deutsche Sektion - Gesellschaft für Soziale Reform, Die Staatsverträge über Arbeiterversicherung nebst Entwurf zu einem internationalen Abkommen über Unfallversicherung - Bericht an die Internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz erstattet von Professor Dr. Jur. Ludwig Laas, Berlin, Druck der Vaterländischen Verlags-u.Kunstanstalt, 1906;

Fantini, O., Natura giuridica e funzione sociale dei trattati di lavoro, in La giustizia del lavoro - periodico mensile di diritto e giurisprudenza del lavoro, V, 1934, n.4, aprile, pp.185-206;

Feigenwinter, E., Die Behandlung der Ausländer im Haftpflicht und Versicherungsrecht, Basel, Druckerei des Basler Volksblattes, 1904;

Günther, F.W., Die Stellung der Ausländer in der Arbeiterversicherung der europäischen Staaten in Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 1906, pp.488-516 ;

Guida, U., Le associazioni e opere cristiane in Italia per l'assistenza degli emigranti, in Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie, vol.96, f.368, agosto 1923, pp.315-327;

Il Piano Beveridge - Compendio ufficiale della relazione di sir William Beveridge al governo britannico in Alle origini del Welfare State - Il Rapporto

su *Assicurazioni sociali e servizi assistenziali*, Milano, Franco Angeli, 2010, pp. 39-135;

Inps, *Accordi internazionali per le assicurazioni sociali e l'emigrazione stipulati fra l'Italia e altri Stati*, Roma, I.N.P.S., 1954;

International Labour Office, *International Migration 1945-1957*, Geneva, ILO, 1959;

International Migrations, volume I *Statistics compiled on behalf of the International Labour Office, Geneva with Introduction and Notes by Imre Ferenczi and edited on behalf of the National Bureau of Economic Research by Walter F. Willcox*, New York, National Bureau of Economic Research, 1929;

Invalidity, Old-Age and Widows' and Orphans' Insurance, Geneva, International Labour Office, 1932;

Invalidity, Old-Age and Widows' and Orphans' Insurance, Second item on the Agenda, Geneva, International Labour Office, 1933;

Istituto centrale di Statistica del Regno d'Italia, *Statistica delle migrazioni da e per l'estero - anno 1936, con confronti dal 1928 al 1935*, Roma, Tipografia Failli, 1937;

Istituto Coloniale Italiano, *Atti del Primo Congresso degli Italiani all'estero (Ottobre 1908) - Volume I - Relazioni e Comunicazioni*, Cooperativa Tipografica Manuzio, 1910;

Istituto Coloniale Italiano, *Atti del Primo Congresso degli Italiani all'estero (Ottobre 1908) - Volume II - Rendiconti delle Sedute*, Cooperativa Tipografica Manuzio, 1910;

Istituto Coloniale Italiano, *Atti del Secondo Congresso degli Italiani all'Estero (11-20 giugno 1911) - Volume I - Parte I - Relazioni e Comunicazioni*, Roma, Tipografia Editrice Nazionale, 1911;

L'action de l'administration fédérale dans la lutte contre le chômage en Suisse, Genève, Bit, 1920 ;

La réalisation de l'égalité entre nationaux et étrangers au point de vue de l'indemnisation des accidents du travail par voie de convention internationale - Rapport présenté à l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs par M. A. Boissard, Paris, Alcan, 1908 ;

L'Association internationale pour la protection légale des travailleurs - Assemblée constitutive tenue à Bâle le 27 et 28 septembre 1901, Berne-Paris-Iéna, Schmidt et Francke, Le Soudier, Gustave Fischer, 1901;

Lautier, M., *Assurance Chômage et Assistance Chômage (Législation comparée - Droit français)*, Rennes, Imprimerie de l'Ouest, 1936;

L'emigrazione italiana dal 1910 al 1923 - Relazione presentata a S.E. il Ministro degli Affari Esteri dal Commissario Generale dell'Emigrazione, Roma, Edizioni del Commissariato Generale dell'Emigrazione, 1926, 2 voll.;

L'emigrazione italiana negli anni 1924 e 1925: relazione sui servizi dell'emigrazione presentata dal Commissario generale, Roma, Cge, 1926;

Les résolutions de la Conférence internationale ouvrière et socialiste de Berne (3-10 Février 1919) - Publiées par le Comité de Presse de la Conférence, Bâle, Imprimerie A.-C. Junger, 1919 ;

L'Italia e l'Organizzazione internazionale del lavoro della Società delle Nazioni, Roma, Edizioni Sapiientia, 1930;

L'Opera di Assistenza agli Operai italiani emigrati in Europa durante l'anno 1910 - Relazione presentata al Secondo Congresso degli Italiani all'Estero in Roma 18 giugno 1911, Milano, Tipografia Oliva&Somaschi, 1911;

Luzzatti, L., *Nota sul trattato di lavoro tra l'Italia e la Francia in Nuova Antologia di lettere, scienze ed arti*, 1916, vol. CLXXXI (della raccolta CCLXV), serie VI, 16 gennaio 1916, pp.169-179;

Magaldi, V., *Les ouvriers étrangers et la législation des assurances ouvrières* in *Congrès international des accidents du travail et des assurances sociales - Septième Session tenue à Vienne du 17 au 23 septembre 1905*, vol. I, Vienne, Handels- und Gewerbekammer, 1906 ;

Magnus, E., *Social Insurance in Nazi-Controlled Countries* in *Political Science Quarterly*, LIX, 1944, n.3, pp. 388-419;

Manfredi, V., *La condizione dello straniero nelle leggi sulle assicurazioni contro gl'infortuni e sulla responsabilità professionale* in *Rivista internazionale di scienze sociali e discipline ausiliarie*, vol.37, f. 148, aprile 1905, pp.502-524;

Martin, J., *De la situation des ouvriers étrangers en France au point de vue des assurances ouvrières*, Chalons-sur-Marne, Martin Frère Imprimeurs-Éditeurs, 1908 ;

Mauco, G., *Les étrangers en France - Leur rôle dans l'activité économique*, Paris, Colin, 1932 ;

Métall, R.A., *Les fonctions des consuls en matière d'assurances sociales* in *Revue générale de droit international public*, 1938, pp.241-246 ;

Métin, A., *Les traités ouvriers: accords internationaux de prévoyance et de travail - textes officiels, commentaire et historique*, Paris, Colin, 1908;

Migration for Employment - Revision of the Migration for Employment Convention, 1939, the Migration for Employment Recommendation, 1939, and the Migration for Employment (Co-operation between States) Recommendation, 1939 Eleventh Item on the Agenda, Geneva, ILO, 1948;

Migration for Employment - Revision of the Migration for Employment Convention, 1939, the Migration for Employment Recommendation, 1939, and the Migration for Employment (Co-operation between States) Recommendation, 1939 Eleventh Item on the Agenda, Geneva, ILO, 1949;

Migration Laws and Treaties, vol. III - *International Treaties and Conventions*, London, P.S. King & Son, 1929;

Ministero degli Affari Esteri, *Censimento degli italiani all'estero alla metà dell'anno 1927*, Roma, Libreria Provveditorato Generale dello Stato, 1928;

Ministero degli Affari Esteri - Commissariato dell'emigrazione, *Emigrazione e Colonie - Raccolta di Rapporti dei RR. Agenti diplomatici e consolari*, Volume I - *Europa*, Parte I - *Francia*, Roma, Tipografia nazionale di G. Bertero & Co., 1903;

Ministero degli Affari Esteri - Commissariato dell'emigrazione, *Emigrazione e colonie - Raccolta di Rapporti dei RR. Agenti Diplomatici e Consolari*, Volume I - *Europa*, Parte III - *Germania, Lussemburgo, Belgio, Olanda, Stati scandinavi, Russia, Penisola balcanica*, Roma, Tipografia dell'Unione Cooperativa Editrice, 1905;

Ministero per l'industria, il commercio e il lavoro. Ufficio del lavoro, *La legislazione internazionale del lavoro alla Conferenza della Pace, gennaio-giugno 1919*, Roma, 1919;

Neuman, H., *Projet d'une convention internationale concernant l'exécution des lois relatives à l'indemnisation en matière d'accidents du travail*, Luxembourg, Imprimerie P. Worré-Mertens, 1908;

Neuville, F., *Le statut juridique du travailleur étranger en France au regard des assurances sociales, de l'assistance et de la prévoyance sociale*, Paris, Chaunay et Quinsac, 1930;

Noaro, G.C., *La convenzione sugli infortuni del lavoro fra l'Italia e l'Ungheria* in *Rassegna dei lavori pubblici e delle strade ferrate*, IV, n.44, 31 ottobre 1911;

Nogaro, B., Weil, L. *La main d'oeuvre étrangère et coloniale pendant la guerre*, Paris-New Haven, Presses universitaires de France – Yale University Press, 1926;

Objectives et normes minima de la sécurité sociale – Quatrième question à l'ordre du jour, Genève, Bit, 1950;

Oblath, A., *Problemi dell'emigrazione italiana* in Ministero per la Costituente, *Atti della Commissione per lo studio dei problemi del lavoro*, vol.III – *Memorie su argomenti economici*, Roma, Stabilimento Tipografico U.E.S.I.S.A., 1946, pp.309-381;

Pairault, A., *La loi sur les assurances sociales et les travailleurs étrangers*, in *Revue politique et parlementaire*, XXXV, t.CXXXIV, n.402, 10 mai 1928, pp.285-292;

Paon, M., *L'immigration en France*, Paris, Payot, 1926 ;

Pic, P., *La Convention Franco-Italienne du Travail du 15 avril 1904 et le droit international* in *Revue générale de droit international public*, XI, 1904, pp.515-531;

Procès verbal de la Conférence internationale des syndicats du 1 au 4 octobre 1917 à la Maison du Peuple à Berne, Berne, Unionsdruckerei, 1917;

Raffalli, P.M., *De l'application des lois d'assurance et de responsabilité aux ouvriers étrangers, spécialement en matière d'accidents du travail*, Paris, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence-Arthur Rousseau Éditeur, 1908;

Raggi, L., Anselmi, E., *Assistenza e previdenza sociale in Ministero per la Costituente, Atti della Commissione per lo studio dei problemi del lavoro*, vol.II – *L'ordinamento del lavoro nella legislazione comparata*, Roma, Stabilimento tipografico U.E.S.I.S.A., 1946, pp.243-315;

Raynaud, B., *Les accidents du travail des ouvriers étrangers*, Paris, s.e., 1902;

Raynaud, B., *La réciprocité en matière d'accidents du travail des ouvriers étrangers* in *Questions pratiques de législation ouvrière et d'économie sociale*, IV, 1903, n.5, pp.139-141;

Raynaud, B., *Droit international ouvrier*, Paris, Rousseau, 1906;

Relazione della Sottocommissione per i problemi della protezione sociale del lavoro in Ministero per la Costituente, Atti della Commissione per lo studio dei problemi del lavoro, vol.I - *Relazioni, questionari, interrogatori, inchieste*, Roma, Stabilimento tipografico U.E.S.I.S.A., 1946, pp.99-130;

Rigola, R., *Il problema della nostra emigrazione prima e dopo la guerra*, Firenze, Edizioni della "Critica Sociale R. Bemporad e Figlio, 1922;

Sécurité sociale: ses principes; les problèmes qui se posent à la suite de la guerre – Partie II: Problèmes qui se posent à la suite de la guerre, Montréal, Bureau international du travail, 1944;

Serre, É., *Les ouvriers étrangers et la législation française sur les accidents du travail* in *Journal du droit international privé*, XXIX, 1902, n.XI-XII, pp.977-987;

Sinzot, I., *Les traités internationaux pour la protection des travailleurs - leur sanction*, Louvain-Paris, Imprimerie Ch. Peeters-Librairies Berger-Levrault, 1911;

Social Insurance and Allied Service, London, Published by His Majesty's Stationery Office, 1942;

Sorbe, É., *Condition des ouvriers étrangers en matière d'accidents du travail*, Paris, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence-Arthur Rousseau Éditeur, 1911 ;

Sraffa, A., *La responsabilità per gli infortuni sul lavoro e gli operai stranieri in Francia*, Modena, presso la Rivista sugli infortuni del lavoro, 1901;

Stroh, L., *L'étranger et les assurances sociales (Extrait du Répertoire de Droit International - Ve Assurances Sociales)*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1929;

Toussaint, L., *Les ouvriers étrangers et les accidents du travail*, Paris, V. Giard & Brière, 1909 ;

Troclet, L.E., *Législation sociale internationale*, Bruxelles, La Librairie encyclopédique, 1952 ;

Unemployment Insurance and Various Forms of Relief for Unemployed - Third Item on the Agenda, Geneva, ILO, 1933;

Unemployment Insurance and Various Forms of Relief for the Unemployed - Second Item on the Agenda, Geneva, International Labour Office, 1934;

Widiez, L., *Les étrangers dans les lois sur les accidents de travail et les retraites ouvrières*, Paris, Rousseau, 1913;

Wodon, L., *Projet de convention internationale relative aux accidents du travail*, Liège, Aug. Bernard, 1907;

Bibliografia secondaria

Alberti, M., *Senza lavoro. La disoccupazione in Italia dall'Unità a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2016;

Andersen, J.C., Bjørklund, T., *Structural Changes and New Cleavages: The Progress Parties in Denmark and Norway*, *Acta Sociologica*, XXXIII, 1990, n.3, pp. 195–217;

Althammer, B., 'Welfare Does Not Know Any Borders': *Negotiations on the Transnational Assistance of Migrants before the World Wars* in *Journal of Migration History*, VI, 2020, n.3, pp.352-378;

Althammer, B., *Connecting welfare-state history and migration history. An introduction* in B. Althammer (a cura di), *Citizenship, Migration and Social Rights. Historical Experiences from the 1870s to the 1970s*, London, Routledge, 2023, pp.1-30;

Amorosi, V., *Storie di giuristi e di emigranti tra Italia e Francia. Il diritto internazionale del lavoro di primo Novecento*, Napoli, ESI, 2020.

Arlettaz, G., *Démographie et identité nationale (1850-1914). La Suisse et «La question des étrangers»* in *Études et sources*, n.11, 1985, pp.83-180 ;

Arlettaz, G., Arlettaz, S., *Les étrangers: camarades ou concurrents? Le mouvement ouvrier et la politique nationale à l'égard des étrangers (1914-1927)* in *Revue syndicale suisse*, LXXXII, 1990, n.4, pp.117-128;

Arlettaz, G., Arlettaz, S., *Les Chambres fédérales face à la présence et à l'immigration étrangères (1914-1922)* in *Études et sources*, n.16-17, 1991, pp.9-155;

Arlettaz, G., Arlettaz, S., *La «question des étrangers en Suisse 1880-1914* in D. Fabre (a cura di), *L'Europe entre cultures et nations*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 1996, pp.257-268 ;

Arlettaz, G., Arlettaz S., *L'État social et la politique suisse d'immigration et d'intégration (1918-1931): la situation des Italiens* in H.-J. Gilomen, S. Guex, B. Studer (a cura di), *De l'assistance à l'assurance sociale. Ruptures et continuités du Moyen Age au XXe siècle*, Zurich, Chronos, 2002, pp.357-371;

Arlettaz, G., Arlettaz S., *L'état social national et le problème de l'intégration des étrangers 1890-1925* in *Études et Sources*, n.31, 2005, pp.191-217 ;

Bade, K.J., *German Emigration to the United States and Continental Immigration to Germany in the Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries* in *Central European History*, XIII, 1980, n.4, pp.348-377;

Bade, K.J., *L'Europa in movimento – Le migrazioni dal Settecento a oggi* (2000), Roma-Bari, Laterza, 2001;

Baldissarro, L.D., *L'archivio del Reparto liquidazione pensioni-Settore convenzioni internazionali dell'INPS quale possibile fonte per la storia dell'e-*

migrazione europea in *L'emigrazione italiana, 1870-1970 : atti dei colloqui di Roma, 19-20 settembre 1989, 29-31 ottobre 1990, 28-30 ottobre 1991, 28-30 ottobre 1993*, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, Direzione generale per gli archivi, 2002, pp.391-438;

Ballini, P.L., Pecorari, P., *Luigi Luzzatti e il suo tempo: atti del Convegno internazionale di studio, Venezia, 7-9 novembre 1991*, Venezia, Istituto veneto di scienze, lettere ed arti, 1994;

Bechelloni, A., *Il riferimento agli italiani nell'elaborazione di una politica francese dell'immigrazione (1944-1946)* in G. Perona (a cura di), *Gli italiani in Francia 1938-1946*, Milano, Franco Angeli, 1994, pp.47-57;

Béland, D., Marchildon, G.P., Mioni, M., Petersen, K., *Translating social policy ideas: The Beveridge report, transnational diffusion, and post-war welfare state development in Canada, Denmark, and France* in *Social Policy and Administration*, LVI, 2022, n.2, «Eighty years after the Beveridge Report: The Five Giants in the Twenty-First Century», pp.315-328;

Beltrametti, L., Soliani, R., *Alcuni aspetti macroeconomici e redistributivi della gestione del principale ente pensionistico italiano (1919-39)*, in *Rivista di storia economica*, XVI, 2000, n.2, pp.147-182;

Bermani, C., *Al lavoro nella Germania di Hitler. Racconti e memorie dell'emigrazione italiana 1937-1945*, Torino, Bollati Boringhieri, 1998;

Bernardini, G., *Parigi 1919 - La Conferenza di Pace*, Bologna, Il Mulino, 2019;

Bertonha, J. F., *Emigrazione e politica estera: la «diplomazia sovversiva» di Mussolini e la questione degli italiani all'estero, 1922-1945* in *Altreitalie*, n.23, luglio-dicembre 2001, pp.39-60;

Bettoli, G.L., *Gli emigranti italiani nell'organizzazione sindacale tedesca attraverso le pagine de "L'Operaio italiano"* in *Storia Contemporanea in Friuli*, XXXV, 2005, n.36, pp.9-84;

Bettoli, G.L., *Il male viene dal Nord. Come il sindacato tedesco promosse la nascita del socialismo in Friuli* in M. Colucci, M. Nani (a cura di), *Lavoro mobile. Migranti, organizzazioni, conflitti (XVIII-XX secolo)*, Palermo, New digital frontiers, 2015, pp.103-128;

Blanc-Chaléard, M.-C., *Les Italiens dans l'Est parisien. Une histoire d'intégration (1880-1960)*, Rome, École française de Rome, 2000;

Blaskiewicz-Maison, A., *Albert Thomas: le socialisme en guerre 1914-1918*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2015;

Boldorf, M., Joly, H., *The Nazi Social Order Implemented? The Case of France* in S. Kott and K. K. Patel (a cura di), *Nazism across Borders - The Social Policies of the Third Reich and their Global Appeal*, Oxford, Oxford University Press, 2018, pp.365-388;

- Borruso, P., *Missioni cattoliche ed emigrazione italiana in Europa (1922-58)*, Roma, Istituto Storico Scalabriniano, 1994;
- Bozzi Colonna, M.L., *Repertorio degli atti parlamentari relativi all'emigrazione (1902-1927)*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1990;
- Briani, V., *Il lavoro italiano in Europa ieri e oggi*, Roma, s.e., 1972;
- Briani, V., *La legislazione emigratoria italiana nelle successive fasi*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1978;
- Brombacher, M.-V., *Genèse des conventions de sécurité sociale in Sécurité sociale*, n.5/1996, pp.263-267
- Bussotti, L., *La cittadinanza degli italiani. Analisi storica e critica sociologica di una questione irrisolta*, Milano, Franco Angeli, 2002;
- Buttarelli, A., *Il fondo Vismara e la ricerca sull'emigrazione bergamasca nel primo dopoguerra* in G. Bertacchi, A. Buttarelli, L. Vismara (a cura di), *Le carte di una vita. Il fondo don Agostino Vismara*, Bergamo, Stefanoni, 1994, pp. 9-34;
- Buzzacchi, C., *I doveri degli stranieri e la sicurezza sociale dei cittadini* in *Diritto pubblico*, XXIX, 2023, n.1, pp.73-105;
- Caestecker, F., *L'Italie à l'avant-garde de la politisation du phénomène migratoire: les recrutements de main d'oeuvre italienne pour les mines belges, 1922-1924* in M. Dumoulin, H. Van Der Wee (a cura di), *Hommes, Cultures et Capitaux dans les relations italo-belges au XIXe et XXe siècles - Actes du colloque organisé à l'occasion du 50e anniversaire de l'Academia Belgica sous le Haut Patronage de Sa Majesté le Roi Rome 20-23 novembre 1989*, Bruxelles-Rome, Institut Historique Belge de Rome, 1993, pp.43-51;
- Caestecker, F., *Alien Policy in Belgium, 1840-1940 - The Creation of Guest Workers, Refugees and Illegal Aliens*, New York-Oxford, Berghahn Books, 2000;
- Caglioti, D.L., *War and Citizenship - Enemy Aliens and National Belonging*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021;
- Canepa, G., *Migrants, refugees and the right to social assistance in post-war Italy and France (1945-1961)* in B. Althammer (a cura di), *Citizenship, Migration and Social Rights*, cit., pp.256-278;
- Cannistraro, P.V., Rosoli, G., *Fascist Emigration Policy in the 1920s: An Interpretive Framework* in *The International Migration Review*, XIII, 1979, n.4, pp.673-692;
- Cannistraro, P.V., Rosoli, G., *Emigrazione, Chiesa e Fascismo - Lo scioglimento dell'Opera Bonomelli (1922-1928)*, Roma, Studium, 1979;
- Carmel, E., Cerami, A., Papadopoulos, T., *Migration and welfare in the new Europe: social protection and the challenges of integration*, Bristol, Policy Press, 2012;

Cassese, S., *I diritti sociali degli «altri»* in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, XV, 2015, n.4, pp.677-686;

Cassese, S., *L'eguaglianza sostanziale nella Costituzione: genesi di una norma rivoluzionaria* in *Le Carte e la Storia*, XXIII, 2017, n.1, pp.5-13;

Castles, F.G., *Black swans and elephants on the move: the impact of emergencies on the welfare state*, in *Journal of European Social Policy*, XX, 2010, n.2, pp.91-101;

Castro, S., *L'emigrazione italiana in Svizzera nel secondo dopoguerra. La nascita del primo accordo sull'emigrazione del 1948*, in *Altretalia*, n.36-37, gennaio-dicembre 2008, pp.26-34;

Castro, S., *Egidio Reale tra Italia, Svizzera e Europa*, Milano, Franco Angeli, 2012;

Castro, S., Colucci, M., *Introduzione* in *Studi Emigrazione*, XLVII, 2010, n.180, «L'immigrazione italiana in Svizzera dopo la Seconda guerra mondiale», pp.771-782;

Cerutti, M., *La Suisse et les réfugiés antifascistes italiens* in *L'émigration politique en Europe aux XIXe et XXe siècles. Actes du colloque de Rome (3-5 mars 1988)*, Rome, École Française de Rome, 1991, pp.305-326 ;

Cerutti, M., *Un secolo di emigrazione italiana in Svizzera (1870-1970) attraverso le fonti dell'Archivio federale*, in *Études et Sources*, n.20, 1994, pp.11-104;

Cerutti, M., *La politique migratoire de la Suisse 1945-1970* in H. Mahnig (a cura di), *Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*, Zurich, Seismo, 2005, pp.89-134;

Ciuffoletti, Z., *Il movimento sindacale italiano e l'emigrazione dalle origini al fascismo* in B. Bezza (a cura di), *Gli italiani fuori d'Italia: gli emigrati italiani nei movimenti operai dei paesi d'adozione 1880-1940*, Milano, Franco Angeli, 1983, pp. 203-219;

Ciuffoletti, Z., Degl'Innocenti, M., *L'emigrazione nella storia d'Italia 1868-1975: storia e documenti*, Firenze, Vallecchi, 1978, 2 voll.;

Clavin, P., *The Great Depression in Europe 1929-1939*, New York, St. Martin's Press, 2000;

Collinson, S., *Le migrazioni internazionali e l'Europa: un profilo storico comparato* (1993), Bologna, Il Mulino, 1994;

Collotti, E., *L'alleanza italo-tedesca 1941-43*, in *Storia della società italiana*, Vol. XXII, Milano, Teti, 1983, pp. 409-508;

Colucci, M., *Lavoro in movimento. L'emigrazione italiana in Europa, 1945-1957*, Roma, Donzelli, 2008;

Colucci, M., *Organizzare l'emigrazione: il nuovo ruolo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (1945-1957)* in *Le Carte e la Storia*, XIV, 2008, n.1, pp.191-205;

Colucci, M., *Emigrazione e ricostruzione. Italiani in Gran Bretagna dopo la seconda guerra mondiale*, Foligno, Editoriale Umbra – Quaderni del Museo regionale dell'emigrazione, 2009;

Colucci, M., Gallo, S., *L'emigrazione italiana: storia e documenti*, Brescia, Morcelliana, 2015;

Comte, E., *The History of the European Migration Regime: Germany's Strategic Hegemony*, Abingdon-New York, Routledge, 2018;

Corsi, C., *Peripezie dell'accesso degli immigrati alle prestazioni sociali* in C. Giorgi (a cura di), *Welfare. Attualità e prospettive*, Roma, Carocci, 2022, pp.117-133;

Corti, P., *L'emigrazione temporanea in Europa, in Africa e nel Levante* in P. Bevilacqua, A. De Clementi, E. Franzina (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana*, vol. 1 - *Partenze*, Roma, Donzelli, 2001, pp.213-236;

Crepaz M.M.L. (a cura di), *Handbook on Migration and Welfare*, Cheltenham, Edward Elgar, 2022;

Cross, G. *Towards Social Peace and Prosperity: The Politics of Immigration in France during the era of World War I* in *French Historical Studies*, vol.11, 1980, n.4, pp.610-632;

Cumoli, F., *Dai campi al sottosuolo. Reclutamento e strategie di adattamento al lavoro dei minatori italiani in Belgio* in *Storicamente*, V, 2009, <https://storicamente.org/emigrazione-italiana-in-belgio>;

D'Amico, G., *Gli spostamenti di manodopera meridionale nel Terzo Reich attraverso gli esempi calabrese e siciliano* in *Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali*, n.92, 2018, «Migrazioni e Fascismo», pp.117-142;

D'Amico, G., Guerrieri, I., Mantelli, B., (a cura di), *Lavorare per il Reich. Fonti archivistiche per lo studio del prelievo di manodopera per la Germania durante la Repubblica sociale italiana*, Aprilia, Novalogos, 2020;

D'Amico, G., Patti, M., *Introduzione* in *Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali*, n.92, 2018, «Migrazioni e Fascismo», pp.9-24;

Daniel, C., Tuchsirer, C., *L'État face aux chômeurs - L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion, 1999;

Decleva, E., *Etica del lavoro, socialismo, cultura popolare: Augusto Osimo e la Società Umanitaria*, Milano, Franco Angeli, 1985;

De Clementi, A., *L'assalto al cielo: donne e uomini dell'emigrazione italiana*, Roma, Donzelli, 2014;

De Felice, F., *Sapere e politica - L'Organizzazione internazionale del lavoro tra le due guerre 1919-1939*, Milano, Franco Angeli, 1988;

Degl'Innocenti, M., *Socialisti e politica dei socialisti dalla fine del secolo all'età giolittiana* in *Il Ponte*, XXX, 1974, n.11-12, pp.1293- 1307;

Del Fabbro, R., *Emigrazione proletaria italiana all'inizio del XX secolo* in J. Petersen (a cura di), *L'emigrazione tra Italia e Germania*, Manduria, Lacaita, 1993, pp.27-44;

Del Giudice, F., *Il Commissariato generale dell'emigrazione nel suo sviluppo storico (1901-1928). Personale, uffici, competenze* in L. Pilotti (a cura di), *La formazione della diplomazia italiana (1861-1915)*, Milano, Franco Angeli, 1989, pp.748-773;

Del Giudice, F., *Diritti altrove. Lavoratori italiani e protezione sociale in Francia e Argentina tra le due guerre mondiali*, tesi di dottorato in Culture e Società dell'Europa Contemporanea - Ciclo XXXIII - Scuola Normale Superiore/École des Hautes Études en Sciences Sociales;

Del Giudice, F., *Foreign Workers in the French Labour Courts: a Battlefield for the Recognition of Social Rights* in B. Althammer (a cura di), *Citizenship, Migration and Social Rights, cit.*, pp.75-95;

Del Giudice, F., Francisci G., *WWI and Migrant Workers' Social Rights: The Case of Italy, Between Bilateralism and Multilateralism* in *Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e del '900*, XXIII, 2020, n.4, «From War to Welfare. Global Perspectives on Twentieth-Century Europe», a cura di C. Giorgi, J. Moses, I. Pavan, pp.643-667;

De Maria, W., *Combat and concern: The warfare-welfare nexus in War & Society*, VII, 1989, n.1, pp.71-86;

Di Giacomo, G., *Tra governo e autogoverno: l'emigrazione temporanea in Europa, i Segretariati laici e la Società Umanitaria*, tesi di dottorato in Scienze Giuridiche - Ciclo XXXIV - Università degli Studi di Milano Bicocca, a.a. 2020-2021;

Di Nucci, L., *Alle origini dello stato sociale nell'Italia repubblicana. La ricezione del Piano Beveridge e il dibattito nella Costituente in Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali, 2002, pp. 161-188;

Di Stefano, F., *Da Roma a Marcinelle (1946-1956) - I lavoratori italiani nelle miniere del Belgio: il ruolo dei sindacati* in *Diacronie - Studi di Storia Contemporanea*, n.22, 2015/2, <http://journals.openedition.org/diacronie/2060>;

Di Stefano, P., *La catastrofa. Marcinelle 8 agosto 1956*, Palermo, Sellerio, 2011;

Dogliani, M., Giorgi, C., *Costituzione italiana: articolo 3*, Roma, Carocci, 2017;

Donati, S., *A Political History of National Citizenship and Identity in Italy 1861-1950*, Stanford, Stanford University Press, 2013;

Dornel, L., *L'appel à la main d'oeuvre étrangère et coloniale pendant la Grande Guerre: un tournant dans l'histoire de l'immigration?* in *Migrations Société*, n.156, 2014/6, pp.51-67;

Douki, C. *Accords franco-italiens: des accommodements d'urgence à l'administration partagée du travail immigré*, in L. Machu, I. Lespinet-Moret, V. Viet (a cura di), *1914-1918. Mains-d'oeuvre en guerre*, Paris, La Documentation Française, 2018, pp.201-225;

Douki, C., Feldman, D., Rosental, P.-A., *Pour une histoire relationnelle du ministère du Travail en France, en Italie et au Royaume-Uni dans l'entre-deux-guerres : le transnational, le bilatéral et l'interministériel en matière de politique migratoire* in A. Chatriot, O. Join-Lambert, V. Viet (a cura di), *Les politiques du Travail (1906-2006). Acteurs, institutions, réseaux*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2006, pp. 143-159 ;

Douki, C., Rosental, P.-A., *Dosages et contournements des droits des migrants dans un espace international. France, Italie, Tchécoslovaquie, 1900-1940*, in J.-P. Zúñiga (a cura di), *Pratiques du transnational. Terrains, preuves, limites*, Paris, Bibliothèque du Centre de Recherches Historiques, 2011, pp. 21-35 ;

Downs, L.L., *Manufacturing Inequality - Gender division in the French and British Metalworking Industries, 1914-1939*, Ithaca-London, Cornell University Press, 1995;

Dreyfus, M., *L'émergence tardive des assurances sociales en France* in M. Dreyfus (a cura di), *Les assurances sociales en Europe*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009, pp.79-126;

Dreyfus, M., Ruffat, M., Viet, V., Voldman, D. (et avec la collaboration de B. Valat), *Se protéger, être protégé – Une histoire des Assurances sociales en France*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2006;

Dumons, B., Pollet, G., *La naissance d'une politique sociale: les retraites en France (1900-1914)* in *Revue française de sciences politiques*, XLI, 1991, n.5, pp.627-648;

Dumoulin, M., *Pour une histoire de l'immigration italienne en Belgique: 1945-1956* in R. Aubert (a cura di), *L'immigration italienne en Belgique. Histoire, langues, identité*, Bruxelles-Louvain-la-Neuve, Istituto italiano di cultura – Université Catholique de Louvain, 1985, pp.27-52;

Dumoulin, M., *Les mineurs italiens en Belgique (1945-1957): Des relations bilatérales à la dimension européenne* in *Relations internationales*, n.54, été 1988, «Migrations et relations internationales», pp.205-216;

Dutton, P.V., *Origins of the French Welfare State - The struggle for social reform in France 1914-1947*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004;

Fabiano, D., *La Lega italiana per la tutela degli interessi nazionali e le origini dei Fasci italiani all'estero (1920-1923)*, in *Storia Contemporanea*, XVI, 1985, 2, pp.203-250;

Fahrmeier, A., Faron, P., Weil, P., *Introduction*, in A. Fahrmeier, O. Faron e P. Weil (a cura di), *Migration Control in the North Atlantic World: The*

Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Interwar-Period, New York, Berghahn Books, 2003, pp.1-7;

Favero, L., Tassello, G., *Cent'anni di emigrazione italiana (1876-1976)* in G.Rosoli (a cura di), *Un secolo di emigrazione italiana 1876-1976*, Roma, Cser, 1976, pp.9-64;

Feiertag, O., *Réguler la mondialisation: Albert Thomas, les débuts du Bit et la crise économique mondiale de 1920-1923*, in *Les cahiers Irice*, n.2, 2008/2, «Albert Thomas, société mondiale et internationalisme. Réseaux et institutions des années 1890 aux années 1930», pp.127-155;

Feinstein, C.H., Temin, P., Toniolo, G., *The World Economy Between the World Wars*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2008;

Feldman, D., *Migrants, Immigrants and Welfare from the Old Poor Law to the Welfare State*, in *Transactions of the Royal Historical Society*, 2003, vol.13, pp.79- 104;

Ferrara, M.D., *Status degli stranieri e questioni di welfare tra diritti e inclusione sociale* in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, XVII, 2017, n.2, pp.265-292;

Ferrera, M., *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford, Oxford University Press, 2005;

Ferrera, M., Fargion, V., Jessoula M., *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Venezia, Marsilio, 2012;

Fertikh, K., *La construction d'un « droit social européen » Socio-histoire d'une catégorie transnationale (années 1950-années 1970)* in *Politix*, 115, 2016, 3, pp.201-224;

Fertikh, K., *From Territorialized Rights to Personalized International Social Rights? The Making of the European Convention on the Social Security of Migrant Workers (1957)* in M. Baár e P. van Trigt (a cura di), *Marginalized Groups, Inequalities and the Post-War Welfare. State Whose Welfare?*, New York and London, Routledge, 2019, pp.29-48;

Fincardi M. (a cura di), *Emigranti a passo romano. Operai dell'alto Veneto e Friuli nella Germania hitleriana*, Verona-Sommacampagna, Cierre, 2002;

Flora P., Alber J., *Sviluppo dei «Welfare States» e processi di modernizzazione e democratizzazione nell'Europa occidentale* in P. Flora e A. J. Heidenheimer (a cura di), *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America* (1981), Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 55-114;

Forberg, M., *Foreign Labour, the State and the Trade Unions in Imperial Germany 1890-1918* in W.R. Lee, E. Rosenhaft (a cura di), *The State and Social Change in Germany 1880-1980*, New York, St. Martin's Press, 1990, pp.99-130;

Forberg, M., *Manodopera italiana e sindacati tedeschi nell'impero (1890-1914). Note su un rapporto precario* in J. Petersen (a cura di), *L'emigrazione tra Italia e Germania, cit.*, pp.45-62;

Francisci, G., *Planifier la politique migratoire de l'après-guerres: les perspectives du «traité de travail» en France et en Italie (1915-1919)*, in *Revue historique*, n.696, 2020/4, pp. 155-177

Francisci, G., *La diplomazia sociale nell'esperienza migratoria italiana tra la Grande guerra e il primo dopoguerra: due casi di studio (1915-1924)* in *Faestoria*, II, 2020, n.2, pp.25-37;

Francisci, G., *Cittadinanza, residenza e continuità contributiva: l'Oil e la protezione sociale dei lavoratori migranti nell'entre-deux-guerres (1919-1935)*, in *Studi Storici*, LXIV, 2021, n.4, pp.889-913;

Francisci, G., *Guaranteeing the Social Rights of Migrant Workers: A Transnational History (1901-1939)* in B. Althammer (a cura di), *Citizenship, Migration and Social Rights, cit.*, pp.215-235;

Franzina E., Sanfilippo, M. (a cura di), *Il fascismo e gli emigrati: la parabola dei fasci italiani all'estero, 1920-1943*, Roma-Bari, Laterza, 2003;

Freeman, G.P., *Migration and and the Political Economy of the Welfare State*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 485, May 1986, «From Foreign Workers to Settlers? Transnational Migration and the Emergence of New Minorities», pp.51-63;

Freeman, G.P. e Mirilovic, N. (a cura di), *Handbook on Migration and Social Policy*, Cheltenham, Edward Elgar, 2016;

Fumi, G., *Gli accordi internazionali di "sicurezza sociale" e la questione delle politiche sociali alle origini della costruzione europea (1947-1956)*, in A. Cova (a cura di), *I dilemmi dell'integrazione - L'inserimento dell'economia italiana nel sistema occidentale (1945-1957)*, Milano, Franco Angeli, 2008, pp.125-209;

Gabaccia, D., *Emigranti. Le diaspore degli italiani dal Medioevo a oggi* (2000), Torino, Einaudi, 2003;

Gaeta, L., *Lo Stato sociale all'Assemblea costituente* in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, XLVI, 2017, tomo I, *Giuristi e Stato sociale*, pp.495-515;

Gallo, B., *Les Italiens au Grand-Duché de Luxembourg - Un siècle d'histoire et de chroniques sur l'immigration italienne*, Luxembourg, Imprimerie Saint-Paul S.A., 1987;

Gallo, S., *Dictatorship and International Organizations: The ILO as a Test Ground for Fascism* in S. Kott e J. Droux (a cura di), *Globalizing Social Rights: The International Labour Organization and Beyond*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013, pp.153-172;

Gallo, S., *Il Commissario per le migrazioni e la colonizzazione interna (1930-1940) - Per una storia della politica migratoria del fascismo*, Foligno, Editoriale Umbra, 2015;

Gallo, S., *I viaggi di Albert Thomas nell'Italia fascista e la questione sindacale (1922-1932)* in *Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e del '900*, XX, 2017, n.2, pp.263-285;

Gatani, T., *L'Italienerkrawall di Zurigo (Luglio 1896)* in E. Halter (a cura di), *Gli italiani in Svizzera. Un secolo di emigrazione* (2003), Bellinzona, Edizioni Casagrande, 2004, pp.35-36;

George, P., *L'immigration italienne en France de 1920 à 1939: aspects démographiques et sociaux* in *Les Italiens en France de 1914 à 1940, cit.*, pp.45-67;

George, V., *Social security: Beveridge and after*, London, Routledge, 1998;

Gibelli, A., *Il reclutamento di manodopera nella provincia di Genova per il lavoro in Germania (1940-1945)* in *Il movimento di liberazione in Italia*, 1970, n. 99/100, pp.115-133;

Giorgi, C., *La previdenza del regime. Storia dell'Inps durante il fascismo*, Bologna, Il Mulino, 2004, cap. IV. «Le Assicurazioni sociali» e il dibattito italiano e straniero sullo Stato sociale (1933-1941), pp.235-304;

Giorgi, C., *Politiche sociali e fascismo nel dibattito storiografico* in P. Mattera (a cura di), *Momenti del welfare in Italia. Storiografia e percorsi di ricerca*, Roma, Viella, 2012, pp.55-65;

Giorgi, C., *The Allure of the Welfare State* in G. Albanese, R. Pergher (a cura di), *In the society of fascists - Acclamation, Acquiescence, and Agency in Mussolini's Italy*, New York, Palgrave Macmillan, 2012, pp.131-149;

Giorgi, C., *Le politiche sociali del fascismo* in *Studi Storici*, LV, 2014, n.1, pp.93-107;

Giorgi, C., *Social Policies in Italian Fascism. Authoritarian Strategies and Social Integration* in *Historia Contemporánea*, n.61, 2019, «Welfare y mutualismo en la Europa contemporánea: Estudios sobre España e Italia», pp.907-932;

Giorgi, C., Pavan, I., *Storia dello Stato sociale italiano*, Bologna, Il Mulino, 2021;

Giuseppe Di Vittorio - Un giornale del popolo al servizio del popolo - Tutti gli articoli pubblicati in Francia su La voce degli italiani (1937-1939), a cura e con una nota di Giuseppe Bernardo Milano, Roma, Ediesse, 2017;

Gosewinkel, D., *Struggles for Belonging. Citizenship in Europe 1900-2020*, Oxford, Oxford University Press, 2021;

Gozzi, G., *Modelli politici e questione sociale in Italia e in Germania fra Otto e Novecento*, Bologna, Il Mulino, 1988;

Grassi Orsini, F., *Introduzione - Per una storia del Commissariato generale dell'emigrazione* in Ministero degli affari esteri, *Il Fondo archivistico Commissariato generale dell'emigrazione (1901-1927) - Inventario*, a cura di P. Santoni, introduzione di F. Grassi Orsini, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1991, pp.9-75;

Grassi Orsini, F., *La diplomazia* in A. Del Boca, M. Legnani e M.G. Rossi (a cura di), *Il regime fascista - Storia e storiografia*, Roma-Bari, Laterza, 1995, pp.277-328;

Grassi Orsini, F., *Per una storia del Commissariato dell'Emigrazione in Le Carte e la Storia*, III, 1997, n.1, pp.112-138;

Gregarek, R., *Le mirage de l'Europe sociale. Associations internationales de politique sociale au tournant du 20e siècle* in *Vingtième siècle*, 1995, vol.40, n.1, pp.103-118;

Greve, B., *Welfare, populism and welfare chauvinism*, Bristol, Policy Press, 2019;

Guerrieri, S., *I giuristi e la genesi dello Stato sociale in Francia: dalla Liberazione alla Costituente del 1946* in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, XLVI, 2017, *Giuristi e Stato sociale*, tomo I, pp.467-494;

Guillen, P., *L'immigration italienne en France après 1945, enjeu dans les relations franco-italiennes* in M. Dumoulin (a cura di), *Mouvements et politiques migratoires en Europe depuis 1945. Le cas italien - Actes du colloque de Louvain-la-Neuve, 24 et 25 mai 1989*, Bruxelles, Ciaco, 1989, pp.37-52;

Guinand, C., *Die Arbeitsorganisation und die soziale Sicherheit in Europa (1942-1969)*, Bern-New York, Peter Lang, 2003;

Guinand, C., *The Creation of the the ISSA and the ILO*, in *International Social Security Review*, LXI, 2008, n.1, pp.81-98;

Hansen, P., Hager, S.B., *The Politics of European Citizenship: Deepening Contradictions in Social Rights and Migration Policy*, New York, Berghahn, 2010;

Harouni, R., *Le débat autour du statut des étrangers dans les années 1930* in *Le Mouvement Social*, n.188, 1999/3, «Immigration et Logiques Nationales Europe, XIXe-XXe siècles», pp. 61-75;

Hasenau, M., *ILO Standards on Migrant Workers: The Fundamentals of the UN Convention and Their Genesis*, in *The International Migration Review*, XXV, 1991, n.4, «U.N. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families», pp.687-697;

Hatzfeld, H., *Du paupérisme à la sécurité sociale 1850-1940*, Paris, Colin, 1971;

Herbert, U., *A History of Foreign Labor in Germany 1880-1980: seasonal workers, forced laborers, guest workers* (1986), Ann Arbor, University of Michigan Press, 1990;

Herbert, U., *Hitler's foreign workers: enforced foreign labor in Germany under the Third Reich*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997;

Hoerder, D., *The attitudes of German trade unions to migrant workers, 1880s to 1914*, in *Migracijske i etničke teme*, 4, 1988, n.1-2, pp.21-37;

Holloway, J., *Social Policy Harmonisation in the European Community*, Westmead, Gower, 1981;

Holmes, M., *Forgotten Migrants - Foreign Workers in Switzerland before World War I*, Rutherford (N.J.)-London, Fairleigh Dickinson University Press - Associated University Presses, 1988;

Holzmann, R., *The portability of social benefits across borders - With rising international migration, how transferable are benefits, and how can transferability be increased?* in *IZA World of Labor*, 2018, 452, pp.1-12;

Holzmann, R., Wels, J., *The cross-border portability of social security benefits: Status and progress?* in *International Social Security Review*, LXXIII, 2020, n.1, pp.65-97;

Homze, E., *Foreign Labor in Nazi Germany*, Princeton, Princeton University Press, 1967;

Hoogenboom, M., *Transnational Unemployment Insurance: The Inclusion and Exclusion of Foreign Workers in Labour Unions' Unemployment Insurance Funds in the Netherlands (c.1900-1940)*, in *International Review of Social History*, LVIII, 2013, n.2, pp. 247-284;

Horne, J. *Immigrant workers in France during World War I* in *French Historical Studies*, vol.14, 1985, n.1, pp.57-88;

Horne J., *Labour at War - France and Britain 1914-1918*, Oxford, Clarendon Press, 1991;

Hu, A., Manning P., *The global social insurance movement since the 1880s*, in *Journal of Global History*, V, 2010, n.1, pp.125-148;

Ipsen, C., *Dictating Demography: The Problem of Population in Fascist Italy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997;

Isidro, L., *L'étranger et la protection sociale*, Paris, Dalloz, 2017;

Jabbari, E., *Pierre Laroque and the Welfare State in postwar France*, Oxford, Oxford University Press, 2012;

Janué I Miret, M., *'Woe Betide Us If They Win!': National Socialist Treatment of the Spanish 'Volunteer' Workers in Contemporary European History*, XXIII, 2014, n.3, pp. 329-357;

Judt, T., *Postwar - La nostra storia 1945-2005* (2005), Roma-Bari, Laterza, 2017;

Kalm, S., Lindvall, J., *Immigration policy and the modern welfare state, 1880–1920*, in *Journal of European Social Policy*, XXIX, 2019, n.4, pp. 463-477;

Kerschen, N., *L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale de 1945*, in *Revue française de science politique*, XLV, 1995, n.4, pp.570-595;

Ketola, M., Nordensvard, J., *Reviewing the relationship between social policy and the contemporary populist radical right: welfare chauvinism, welfare nation state and social citizenship*, in *Journal of International and Comparative Social Policy*, XXXIV, 2018, n.3, «Social Policy and Populism: welfare chauvinism and identity politics in a Europe on the brink of Brexit», pp. 172 - 187;

Kévonian, D., *Enjeux de catégorisations et migrations internationales - Le Bureau International du Travail et les réfugiés (1925-1929)*, in *Revue européenne des migrations internationales*, XXI, 2005, n.3, «Familles, destins personnels et appartenances collectives en migration», pp. 95-124;

Kévonian, D., *Les réfugiés européens et le Bureau International du Travail: appropriation catégorielle et temporalité transnationale, 1942–1951*, in A. Aglan, O. Feiertag and D. Kévonian (a cura di), *Humaniser le travail. Régimes économiques, régimes politiques et Organisation Internationale du Travail, 1929–1969*, Bruxelles, Peter Lang, 2011, pp.167–194;

King, S., Winter, A. (a cura di), *Migration, Settlement and Belonging in Europe 1500-1930s - Comparative Perspectives*, New York-Oxford, Berghahn Books, 2013;

Klausen, J., *War and Welfare – Europe and the United States, 1945 to the Present*, Basingstoke-London, Macmillan, 1998;

Klimo, A., *An unhappy return – German pension insurance policy in Alsace*, in S. Kott e K.K. Patel (a cura di), *Nazism across borders, cit.*, pp.81-104;

Knetsch, J., *La loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail et le spectre de l'«État assureur»*, in *Revue historique de droit français et étranger*, XC, 2012, n.4, pp.619-631 ;

Kott, S., *L'état social allemand - Représentations et pratiques*, Paris, Belin, 1995;

Kott, S., *Une «communauté épistémique» du social? Experts de l'OIT et internationalisation des politiques sociales dans l'entre-deux-guerres*, in *Genèses*, n.71, 2008/2, «Actions sociales transnationales», pp.26-46;

Kott, S., *Constructing a European Social Model: The Fight for Social Insurance in the Interwar Period* in J. Van Daele, M. Rodriguez-García e M. van der Linden (a cura di), *ILO Histories: Essays on the International*

Labour Organization and its Impact on the World in the Twentieth Century, Bern, Peter Lang, 2010, pp.173-195;

Kott, S., *Dynamiques de l'internationalisation: l'Allemagne et l'Organisation internationale du travail (1919-1940)* in *Critique internationale*, n.52, 2011/3, pp.69-84;

Kott, S., *Fighting the War or Preparing for Peace: the ILO during the Second World War* in *Journal of Modern European History*, XII, 2014, n.3, «International Organizations during the Second World War», pp.359-376;

Kott, S., *From Transnational Reformist Network to International Organization: The International Association for Labour Legislation and the International Labour Organization 1900-1930* in *Shaping the Transnational Sphere -Experts, Networks and Issues from the 1840s to the 1930s*, a cura di D. Rodogno, B. Struk e J. Vogel, New York, Berghahn, 2015, pp.239-258;

Kott, S., *Germany globalized? German social policy and the International Labor Organization, 1900-1950* in T. Lindenberger, M. Saborw (a cura di), *German Zeitgeschichte. Konturen eines Forschungsfeldes*, Göttingen, Wallstein, 2016, pp.58-80;

Kott, S., *La citoyenneté sociale in Europa. Nostre histoire*, a cura di E. François e T. Serrier, Paris, Les Arènes, 2017, vol. 2, pp.187-199;

Kott, S., *Un modèle international de protection sociale est-il possible? L'OIT entre assurance et sécurité sociale (1919-1952)* in *Revue d'histoire de la protection sociale*, n.10, 2017/1, pp.62-83;

Kott, S., *OIT, justice sociale et mondes communistes. Concurrences, émulations, convergences* in *Le Mouvement Social*, n.263, 2018/2, pp.139-151;

Kott, S., *Competing Internationalisms: The Third Reich and the International Labour Organization* in S. Kott e K.K. Patel (a cura di), *Nazism across Borders, cit.*, pp.29-52;

Kott, S., *Organiser le monde - Une autre histoire de la guerre froide*, Paris, Éditions du Seuil, 2021;

Kott, S., Patel, K.K., *Fascist Internationalism: Nazi Social Policy as an Imperial Project-An Introduction* in S. Kott, K.K. Patel (a cura di), *Nazism across Borders, cit.*, pp.1-25;

Kott, S., Patel, K.K., *Social Policy: External Propaganda and Imperial Ambitions* in A. Nützenadel (a cura di), *Bureaucracy, Work and Violence: The Reich Ministry of Labour in Nazi Germany, 1933-1945* (2017), New York, Berghahn Books, 2020, pp.268-297;

Kreis, G., *La crise des années 1930 et la hantise de la «surpopulation étrangère»* in *La contemporaine - Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n.93, 2009/1, pp.13-22;

Kronenberger, S., *Passer la frontière en temps de guerre: le cas des agriculteurs italiens du Sud-Est de la France lors du Premier conflit mondial* in *Migrations Société*, n.140, 2012/2, pp.191-200;

Kuder, M., *Italia e Svizzera dal 1945 al 1970: commercio, emigrazione, finanza e trasporti*, Milano, Franco Angeli, 2012;

Kuhnle S., Sander A., *The Emergence of the Western Welfare State* in F. G. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger, C. Pierson (a cura di), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2010, pp. 61-80;

Lafleur, J.-M., Vintila, D., (a cura di), *Migration and Social Protection in Europe and Beyond*, Cham, Springer, 2020;

Larsen, C.A., *The institutional logic of giving migrants access to social benefits and services*, in *Journal of European Social Policy*, XXX, 2020, n.1, pp.48-62;

Lavigna, N., *L'emigrazione italiana in Svizzera dal 1948 al 1970 attraverso le fonti statistiche*, in *Studi Emigrazione*, XLVII, 2010, n.180, «L'immigrazione italiana in Svizzera dopo la Seconda guerra mondiale», pp.783-800;

Le Goff, J.-M., *La catégorisation de la population étrangère dans la statistique administrative depuis la fin des années quarante* in H. Mahnig (a cura di), *Histoire de la politique de migration, d'asile, cit.*, pp.64-88;

Lehmann, J., *Lavoratori italiani in Germania 1938-39*, in *Ventesimo secolo*, I, 1991, n.1, pp.151-178;

Leimgruber, M., *La politique sociale comme marché - Les assureurs vie et la structuration de la prévoyance vieillesse en Suisse (1890-1972)*, in *Geschichte der Sozialversicherungen*, Zürich, Chronos, 2006, pp.109-139;

Leimgruber, M., *Solidarity without the State - Business and the Shaping of the Swiss Welfare State, 1890-2000*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008;

Leimgruber, M., *Protecting Soldiers, Not Mothers: Soldiers' Income Compensation in Switzerland during World War II*, in *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, XVII, 2010, n.1, pp. 53-79;

Lengwiler, M., *Zwischen Verwissenschaftlichung, Politisierung und Bürokratisierung: Expertenwissen im schweizerischen Sozialstaat* in *Études et Sources*, n.31, 2005, pp.167-190;

Lengwiler, M., *The ILO and Other International Actors in 20th-century Accident Insurance in Switzerland and Germany*, in *Globalizing Social Rights, cit.*, pp.32-48;

Lengwiler, M., *Cultural meanings of social security in postwar Europe* in *Social Science History*, XXXIX, 2015, n.1, pp.85-106;

Leonard, C., Randeraad, N., *Transnational Experts in Social Reform 1840-1880* in *International Review of Social History*, LV, 2010, n.2, pp.215-239;

Lespinet Moret, I. , Liebeskind-Sauthier, I., *Albert Thomas, le Bit et le chômage: expertise, catégorisation et action politique internationale* in *Les cahiers Irice*, n.2, 2008/2, «Albert Thomas, société mondiale et internationalisme. Réseaux et institutions des années 1890 aux années 1930», pp.157-179;

Lucassen, J., *The Netherlands, the Dutch and Long-Distance Migration in the Late Sixteenth to Early Nineteenth Centuries*, in N. Canny (a cura di), *Europeans on the Move: Studies on European Migration, 1500-1800*, Oxford, Clarendon Press, 1994, pp.153-191;

Lucassen, L., *The Great War and Origins of Migration Control in Western Europe and the United States (1880-1920)* in A. Bocker, K. Groenendijk, T. Havinga, P. Minderhoud (a cura di), *Regulation of Migration: International Experiences*, Amsterdam, Het Spinhuis, 1998, pp.45-72;

Luconi, S., *La mobilità in Europa tra la fine dell'Ottocento e la seconda guerra mondiale* in T. Ricciardi (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana in Europa*, vol. 1 - *Dalla Rivoluzione francese a Marcinelle (1789-1956)*, Roma, Donzelli, 2022, pp.65-98;

Luyten, D., *Social Security and the End and the End of the Second World War in France, the Netherlands and Belgium. Social Peace, Organizational Power and the State* in S.-L. Hoffmann, S. Kott, P. Romijn, O. Wiewiorka (a cura di), *Seeking Peace in the Wake of the War. Europe, 1943-1947*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2015, pp. 247-276;

Maier, C.S., *La rifondazione dell'Europa borghese* (1975), Bologna, Il Mulino, 1999;

Maifreda, G., *Giuseppe Toniolo and the International Association for the Legal Protection of Workers* in *Giuseppe Toniolo. L'uomo come fine*, a cura di A. Carera, Milano, Vita e Pensiero, 2014, pp.371-390;

Maltone, C., *Scrivere contro. I giornali antifascisti italiani in Francia dal 1922 al 1943* in *Line@editoriale* [En ligne], n. 005 - 2013, Varia, mis à jour le: 24/03/2017, URL:<https://revues.univ-tlse2.fr:443/pum/lineaeditoriale/index.php?id=675>;

Mamudi, R., *A survey of the Great Depression as recorded in the International Labour Review, 1931-1939*, Geneva, ILO, 2009 (Employment Sector - Employment Working Paper No. 42);

Mantelli, B., «Camerati del lavoro» - *I lavoratori italiani emigrati nel Terzo Reich nel periodo dell'Asse 1938-1943*, Scandicci, La Nuova Italia, 1992;

Mantelli, B. (a cura di), *Tante braccia per il Reich - Il reclutamento di manodopera nell'Italia occupata 1943-1945 per l'economia di guerra della Germania nazionalsocialista*, Milano, Mursia, 2019, 2 voll.;

Manzotti, F., *La polemica sull'emigrazione nell'Italia unita*, Milano, Società editrice Dante Alighieri, 1969 (seconda edizione riveduta ed accresciuta);

Marshall, T.H., *Citizenship and Social Class* in Id., *Citizenship and Social Class and other essays*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950, pp.1-85;

Martellini, A., *Abasso di un firmamento sconosciuto - Un secolo di emigrazione italiana nelle fonti autonarrative*, Bologna, Il Mulino, 2018;

Marucco, D., *Il Consiglio superiore dell'emigrazione. Problemi sindacali e sindacalisti nei dibattiti di un quarto di secolo* in V. Blengino, E. Franzina, A. Pepe (a cura di), *La riscoperta delle Americhe. Lavoratori e sindacato nell'emigrazione italiana in America Latina 1870-1970*, Milano, Teti, 1994, pp. 44-61;

Marucco, D., *Le statistiche dell'emigrazione italiana* in P. Bevilacqua, A. De Clementi, E. Franzina (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana, cit.*, vol. 1 *Partenze*, pp.61-75;

Mason, T.W., *La politica sociale del Terzo Reich* (1977), Bari, De Donato, 1980;

Mattera, P., *All'alba della Repubblica: i progetti di riforma sociale negli anni Quaranta e la "Commissione D'Aragona"* in Id. (a cura di), *Momenti del welfare in Italia, cit.*, pp.81-121;

Mattera, P., *Warfare e Welfare: un binomio complesso e contraddittorio. Il caso dell'Italia tra Grande Guerra e avvento del fascismo*, in F. Ecce, P. Mattera, I. Medri, M. Sulas (a cura di), *Riflessioni sulla Grande Guerra*, Roma, Herald, 2015, pp.91-125;

Mattera, P., *Il conflitto ben temperato: le assicurazioni sociali in Francia negli anni Venti, tra riforme e lotta politica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2018.;

Maul, D., *The International Labour Organization. 100 Years of Global Social Policy*, Berlin, De Gruyter Oldenbourg, 2019;

Mazower, M., *L'Impero di Hitler: come i nazisti governavano l'Europa occupata* (2008), Milano, Mondadori, 2010;

Mechi, L., *La costruzione dei diritti sociali nell'Europa a sei (1950-1972)* in *Memoria e Ricerca - Rivista di Storia contemporanea*, XI, 2003, n.3, «Grande mercato e diritti sociali nell'Europa del Novecento», a cura di B. Curli, pp.69-81;

Mechi, L., *L'Organizzazione Internazionale del Lavoro e la ricostruzione europea - Le basi sociali dell'integrazione economica (1931-1957)*, Roma, Ediesse, 2012;

Mechi, L., *Du BIT à la politique sociale européenne: les origines d'un modèle* in *Le Mouvement Social*, n.244, 2013/3, pp.17-30;

Mechi, L., *Economic regionalism and social stabilization: the International Labour Organization and Western Europe in the early postwar years* in *The International History Review*, 2013, vol.35, issue 4, pp.844-862;

Melis, G., *L'organizzazione della gestione: l'Inps nel sistema amministrativo italiano (1923-1943)* in *Atti del convegno di studi "Novant'anni di previdenza in Italia: culture, politiche, strutture"*, Roma 9-10 novembre 1988, supplemento al n.1 (gennaio-febbraio 1989) di *Previdenza Sociale*, Roma, 1989, pp.99-129;

Melis, G., *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, Il Mulino, 2020;

Mierzejewski, A.C., *A History of the German Public Pension System - Continuity amid Change*, Lanham, Lexington Books, 2016;

Mierzejewski, A.C., *Robert Ley's Dream of a Racist Utopia: The Welfare Program of the German People*, in *The Historian*, LXXIX, 2017, n.4, pp.752-776;

Milner, S., *The International Labour Movement and the Limits of Internationalism. The International Secretariat of National Trade Union Centres 1901-1913* in *International Review of Social History*, XXXIII, 1988, n.1, pp.1-24;

Milza, P., *L'intégration des Italiens dans le mouvement ouvrier français à la fin du XIX e et au début du XX e siècle: Le cas de la région marseillaise* in *Relations internationales*, n.12, hiver 1977, pp. 351-379;

Milza, P., *L'immigration italienne en France d'une guerre à l'autre: interrogations, directions de recherche et premier bilan* in P. Milza (a cura di), *Les Italiens en France de 1914 à 1940*, Rome, École française de Rome, 1986, pp.1-42;

Mitchell, A., *The Divided Path - The German Influence on Social Reform in France after 1870*, Chapel Hill-London, University of North Carolina Press, 1991;

Monachon, J.-J., *Le plan Beveridge et les débats sur la sécurité sociale en Suisse entre 1942 et 1945* in H.-J. Gilomen, S. Guex, B. Studer (a cura di), *De l'assistance à l'assurance sociale, cit.*, pp.321-329;

Morelli, A., *Fascismo e antifascismo nell'emigrazione italiana in Belgio, 1922-1940*, Roma, Bonacci, 1987;

Morelli, A., *L'appel à la main d'œuvre italienne pour les charbonnages et sa prise en charge, à son arrivée en Belgique dans l'immédiat après-guerre* in *Revue belge d'histoire contemporaine*, XIX, 1988, n.1-2, pp.83-130;

- Morelli, A., *Gli italiani del Belgio. Storia e storie di due secoli di migrazioni*, Foligno, Editoriale Umbra, 2004;
- Moses, J., *Foreign Workers and the Emergence of Minimum International Standards for the Compensation of Workplace Accidents 1880-1914*, in *Journal of Modern European History*, VII, 2009, n.2, «Health and Safety at Work. A Transnational History», pp. 219-239;
- Moses, J., *The first modern risk - Workplace Accidents and the Origins of the European Social States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018;
- Moyn, S., *The Last Utopia. Human Rights in History*, Cambridge (Mass. USA) - London, The Belknap Press of Harvard University Press, 2010;
- Moyn, S., *Not Enough. Human Rights in an Inequal World*, Cambridge (Mass. USA) - London, The Belknap Press of Harvard University Press, 2019;
- Mueller C., Van Daele, J., *Peaks of Internationalism in Social Engineering: A Transnational History of International Social Reform Associations and Belgian Agency, 1860-1925* in *Revue belge de philologie et d'histoire*, XC, 2012, n.4, pp.1297-1319;
- Musters, D., *Internationalism, Protectionism, Xenophobia: The Second International's Migration Debate (1889-1914)* in *International Review of Social History*, LXVIII, 2023, n.1, pp. 75-105;
- Naudet, J.-F., *La loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail. Une opportunité pour le secteur privé des assurances (1898-1914)?* in *Revue d'histoire de la protection sociale*, n.14, 2021/4, pp.10-26;
- Nemore, F., *L'archivio scomparso. La documentazione per la storia del Ministero delle corporazioni*, Roma, Aracne, 2018;
- Nobile, A., *Politica migratoria e vicende dell'emigrazione durante il fascismo* in *Il Ponte*, XXX, 1974, n.11-12, pp.1322-1341;
- Noiriel, G., *Le creuset français. Histoire de l'immigration 19-20 siècles*, Paris, Seuil, 1988;
- Noiriel, G., «*État providence*» et «*colonisation du monde vécu*». *L'exemple de la loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes*, in *Prévenir*, n.19, 1989, «Mouvement ouvrier et santé», pp.99-112;
- Noiriel, G., *Le massacre des Italiens: Aigues Mortes 17 août 1893*, Paris, Fayard, 2009;
- Obinger, H., Petersen, K., *Mass Warfare and the Welfare State – Causal Mechanisms and Effects* in *British Journal of Political Science*, XLVII, 2017, n.1, pp.203-227;
- Obinger, H., Petersen, K., Schmitt, C., Starke, P., *War and Welfare States Before and After 1945: Conclusions and Perspectives* in H. Obinger, K. Petersen, P. Starke (a cura di), *Warfare and Welfare: Military Conflict and*

Welfare State Development in Western Countries, Oxford, Oxford University Press, 2018, pp.426-462;

Obinger, H., Schmitt, C., *The Impact of the Second World War on postwar social spending* in *European Journal of Political Research*, LVII, 2018, n.2, pp.496-517;

Obinger, H., Schmitt, C., *World war and welfare legislation in western countries* in *Journal of European Social Policy*, XXX, 2020, n.3, pp. 261-274;

Obinger, H., Schmitt, C., *Total war and the emergence of unemployment insurance in western countries* in *Journal of European Public Policy*, XXVII, 2020, n.12, pp.1879-1901;

Obinger, H., Schmitt, C., Seelkopf, L., *Mass Warfare and the Development of the Modern Welfare State: An Analysis of the Western World, 1914–1950* in F. Nullmeier D. González de Reufels, H. Obinger (a cura di), *International Impacts on Social Policy. Short Histories in Global Perspectives*, Cham, Palgrave Macmillan, 2022, pp.21-34;

Ostuni, M.R., *Momenti della «contrastata vita» del Commissariato generale dell'emigrazione (1901-1927)* in B.Bezza (a cura di), *Gli italiani fuori d'Italia, cit.*, pp.101- 118;

Ostuni, M.R., *Leggi e politiche di governo nell'Italia liberale e fascista*, in P. Bevilacqua, A. De Clementi, E. Franzina (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana, cit.*, vol.1, *Partenze*, pp.309-319;

Page Moch, L., *Moving Europeans: Migration in Western Europe since 1650*, Bloomington, Indiana University Press, 1992;

Paoli, G.C., *La Confederazione Generale del Lavoro e l'emigrazione dell'età giolittiana* in *Archivio storico italiano*, vol. 139, 1981 n.4, pp.654-660;

Pasture, P.T., *The April 1944 'Social Pact' in Belgium and Its Significance for the Post-War Welfare State* in *Journal of Contemporary History*, XXVIII, 1993, n.4, pp. 695-714;

Patel, K.K., *Welfare in the Warfare State. Nazi Social Policy on the International Stage* in *German Historical Institute London Bulletin*, XXXVII, 2015, n.2, pp.3-38;

Patel, K.K., *Il New Deal - Una storia globale* (2016), Torino, Einaudi, 2018;

Pavan, I., *Fascismo, antisemitismo e razzismo. Un dibattito aperto* in D. Menozzi e A.Mariuzzo (a cura di), *A settant'anni dalle leggi razziali Profili culturali, giuridici e istituzionali dell'antisemitismo*, Roma, Carocci, 2010, pp.31-52;

Pavan, I., *Un progetto «clandestino» di riforma. Fanfani e la previdenza sociale* in *Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e del '900*, XVIII, 2015, n.1, pp.91-114;

Pavan, I., "Nelle trincee e sui campi" - Guerra, dopoguerra e Stato sociale in Italia in *La libertà del lavoro. Storia, diritto e società*, a cura di L. Cerasi, Palermo, New Digital Frontiers, 2016, pp.157-192;

Pavan, I., *War and the Welfare State: The Case of Italy, from WWI to Fascism* in *Historia Contemporánea*, n.61, 2019, «Welfare y mutualismo en la Europa contemporánea: Estudios sobre España e Italia», pp.835-872;

Pavan, I., *Lo Stato sociale del fascismo: continuità, fratture, mediazioni* in *Il fascismo italiano. Storia e interpretazioni*, a cura di G. Albanese, Roma, Carocci, 2021;

Pedersen, S., *Family, Dependence and the origins of the welfare state - Britain and France, 1914-1945*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993;

Pepe, A., Del Biondo, I., *Le politiche sindacali dell'emigrazione* in P. Bevilacqua, A. De Clementi, E. Franzina (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana, cit.*, vol.1, *Partenze*, pp. 275-292;

Pepe, A., Bianchi, O., Neglie P., *Storia del sindacato in Italia nel '900*, vol. II, *La CGdL e lo Stato autoritario*, Roma, Ediesse, 1999;

Perrenoud, M., *La politique de la Suisse face à l'immigration italienne (1943-1953)* in M. Dumoulin (a cura di), *Mouvements et politiques migratoires, cit.*, pp.113-141;

Perrin, G., *The recognition of the right to social protection as a human right* in *Labour and Society*, vol. 10, n.2, May 1985, pp.239-258;

Piana, F., *Fra protezione sociale e lotta alla disoccupazione. Le negoziazioni e l'assistenza tecnica del Bureau international du travail a favore dei rifugiati russi (1919-1925)* in *Studi Storici*, LXII, 2021, n.4, pp. 857-887;

Pinna, P., *Migranti italiani tra fascismo e antifascismo - La scoperta della politica in due regioni francesi*, Bologna, Clueb, 2012;

Pinna, P., *Gli emigranti italiani in Francia durante il fascismo e il ruolo dei missionari cattolici*, in *Storicamente*, XV-XVI, 2019, <https://storicamente.org/pinna-immigrati-italiani-francia-missionari-fascismo>;

Pitti, L., *Le ministère du Travail et les migrations depuis 1945: discours d'acteurs, discours d'experts* in *Les politiques du Travail, cit.*, pp.329-342;

Ponty, J., *Polonais méconnus - Histoire des travailleurs immigrés en France dans l'entre-deux-guerres*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1985 ;

Pretelli, M., *Il fascismo e gli italiani all'estero*, Bologna, Clueb, 2010;

Pretelli, M., *Il fascismo e gli italiani all'estero. Una rassegna storiografica* <<https://www.asei.eu/it/2008/11/il-fascismo-e-gli-italiani-allestero-una-rassegna-storiografica/>>

Primiceri E., *Il Consiglio Superiore dell'Emigrazione: dalla Grande Guerra al regime fascista*, Lecce, Pensa multimedia, 2010;

Procacci, G., *Warfare-welfare. Intervento dello Stato e diritti dei cittadini 1914-1918*, Roma, Carocci, 2013;

Punzo, M., *La Società Umanitaria e l'emigrazione dall'inizio del secolo alla Prima guerra mondiale* in B. Bezza (a cura di), *Gli italiani fuori d'Italia, cit.*, pp. 119-144;

Radomska, M., *The political origins of the social protection of Polish migrant workers in the German interwar labor market* in *Annales de démographie historique*, n.124, 2012/2, pp.105-140;

Ragionieri, E., *Italiani all'estero ed emigrazione di lavoratori italiani: un tema di storia del movimento operaio* in *Belfagor*, XVII, 1962, n.6, pp.640-669;

Ramella, F., *Reti sociali, famiglie e strategie migratorie* in P.Bevilacqua, A.De Clementi, E. Franzina (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana, cit.*, vol. 1, *Partenze*, pp.65-83;

Rapone, L., *L'Unione Popolare Italiana in L'Italia in esilio - l'emigrazione italiana in Francia tra le due guerre*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1984;

Rass, C., *Institutionalisierungprozesse auf einem internationalen Arbeitsmarkt: Bilaterale Wanderungsverträge in Europa zwischen 1919 und 1974*, Paderborn, Ferdinand Schöningh Verlag, 2010;

Rass, C., *Temporary Labour Migration and State-Run Recruitment of Foreign Workers in Europe, 1919-1975: A New Migration Regime?* in *International Review of Social History*, LVII, 2012, n.S20, «Mediating Labour: Worldwide Labour Intermediation in the Nineteenth and Twentieth Centuries», ed. by U. Bosma, E. van Nederveen Meerkerk, A. Sarkar, pp. 191-224;

Ricciardi, A., *L'antifascismo italiano a Parigi: la difficile ricerca dell'unità. Dal trauma dell'Etiopia alla nascita della «Voce degli italiani», 1936-1937* in *Studi Storici*, LXII, 2021, n.3, pp. 697-720;

Ricciardi, T., *Associazionismo ed emigrazione. Storia delle Colonie Libere e degli Italiani in Svizzera*, Roma-Bari, Laterza, 2013;

Ricciardi, T., *Marcinelle, 1956. Quando la vita valeva meno del carbone*, Roma, Donzelli, 2016;

Ricciardi, T., *Breve storia dell'emigrazione italiana in Svizzera - Dall'esodo di massa alle nuove mobilità*, Roma, Donzelli, 2018;

Ricciardi, T., *Le catastrofi delle migrazioni: punti di cesura o rivelatori di processi terminati?* in *Farestoria*, II, 2020, n.2, pp.9-23;

Ricciardi, T., *Una Repubblica fondata sull'emigrazione* in T. Ricciardi (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana in Europa, cit.*, pp.159-212;

Rinauro, S., *Il cammino della speranza. L'emigrazione clandestina degli italiani nel secondo dopoguerra*, Torino, Einaudi, 2009;

Rinauro, S., *Le statistiche ufficiali dell'emigrazione italiana tra propaganda politica e inafferrabilità dei flussi* in *Quaderni storici*, XLV, n.134, 2010/2, pp.393-417;

Ritter, G., *Social welfare in Germany and Britain : origins and development*, New York, Berg, 1986;

Ritter, G., *Storia dello Stato sociale* (1996), Roma-Bari, Laterza, 2011;

Rodgers, D.T., *Atlantic Crossings: social politics in a progressive age*, Cambridge (Mass.)-London, Belknap Press of Harvard University Press, 1998;

Romero, F., *Emigrazione e integrazione europea, 1945-1973*, Roma, Edizioni Lavoro, 1991;

Rosanvallon, P., *La società dell'uguaglianza* (2011), Roma, Castelvecchi, 2013;

Rosental P.-A., *Géopolitique et État-providence – Le BIT e la politique mondiale des migrations dans l'entre-deux-guerres* in *Annales. Histoire, Sciences sociales*, LXI, 2006, n.1, pp. 99-134;

Rosental P.-A., *Migrations, souveraineté, droits sociaux – Protéger et expulser les étrangers en Europe du XIXème siècle à nos jours* in *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, LXVI, 2011, n.2, pp.335-373;

Rosoli, G., *L'Emigrazione italiana in Europa e l'Opera Bonomelli (1900-1914)* in B. Bezza (a cura di), *Gli italiani fuori d'Italia, cit.*, pp.163-201;

Rossi, L., *L'operaio italiano : periodico in lingua italiana dei Liberi Sindacati Tedeschi (1898-1914)*, Mantova, Associazione dei mantovani nel mondo onlus, 2007;

Sacchetti, G.N., *Cento anni di «politica dell'emigrazione» - L'incerta presenza dello Stato di fronte alla realtà migratoria italiana* in G. Rosoli (a cura di), *Un secolo di emigrazione italiana 1876-1976, cit.*, pp.253-271;

Sacco, D., *Istituzioni politiche ed emigrazione: il Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana (1901-1915)*, Lecce, Pensa Multimedia, 2017;

Sacco, D., *Il socialismo italiano e l'emigrazione in età giolittiana. Tra dibattiti teorici e polemiche politiche* in *Itinerari di ricerca storica*, XXXV, 2021, n.2, pp.103-123;

Saly, P., *Les reflux financiers induits par les retraites ouvrières et paysannes, 1910-1930*, in A. Gueslin, P. Guillaume (a cura di), *De la charité médiévale à la Sécurité sociale*, Paris, Les Éditions Ouvrières, 1992, pp.279-285;

Saly, P., *Capitalisation et répartition dans l'histoire du système français des retraites avant 1945* in *Revue d'histoire de la protection sociale*, n.13, 2020/1, pp.23-35;

Salvatici, S., *Senza casa e senza paese. Profughi europei nel secondo dopoguerra*, Bologna, Il Mulino, 2008;

Sanna, G., *Gli immigrati italiani in Francia alla fine dell'Ottocento e il massacro di Aigues Mortes* in *Studi Storici*, XLVII, 2006, 1, pp.185-218;

Saunier, P.-Y., *Les régimes circulatoires du domaine social 1800-1940: projets et ingénierie de la convergence et de la différence*, in *Genèses*, n.71, 2008/2, «Actions sociales transnationales», pp.4-25;

Scalpelli, A., *Vite vendute. L'emigrazione verso il Terzo Reich dal feudo di Farinacci 1938-1945*, Roma, Ediesse, 1995;

Schäfer, H., *L'immigrazione italiana nell'Impero tedesco (1890-1914)* in B. Bezza (a cura di), *Gli italiani fuori d'Italia, cit.*, pp. 737-762;

Schierup, C.-U., Hansen, P., Castles, S., *Migration, Citizenship, and the European Welfare State: A European Dilemma*, Oxford, Oxford University Press, 2006;

Scomazzon, F., *La Svizzera, gli emigrati italiani e l'associazionismo laico: storia della Federazione delle Colonie Libere Italiane (1943-1973)* in *Studi Emigrazione*, XLVII, 2010, n.180, «L'immigrazione italiana in Svizzera dopo la Seconda guerra mondiale», pp.828-845;

Scomazzon, F., *L'Italie, la Suisse et les Alpes sous le fascisme : vigilance, fuite et répression (1925-1945)* in P. Bourdin e B. Gainot (a cura di), *La montagne comme terrain d'affrontement*, Paris, Éditions du Comité des travaux historiques et scientifiques, 2019, pp.216-226;

Scuto, D., *Histoire des immigrations au Luxembourg (XIXe-XXIe siècles)* in *25 ans d'action pour l'immigration - OGBL 25e anniversaire du Département des Immigrés*, pp.13-38;

Seghetto, A., *Sopravvisuti per raccontare: testimonianze di minatori italiani in Belgio*, Roma, Centro studi emigrazione, 1993;

Sorba, C., *Organisation Internationale du Travail e Bureau International du Travail* in *Rivista di storia contemporanea*, XV, 1986, n.2, pp.275-312;

Sori E., *L'emigrazione italiana dall'Unità alla Seconda guerra mondiale*, Bologna, Il Mulino, 1979;

Spicciati, A., *Toniolo per un diritto del lavoro* in R. Molesti (a cura di), *Giuseppe Toniolo - Il pensiero e l'opera*, Milano, Angeli, 2005, pp. 231-252;

Spire, A., *Un régime dérogatoire pour une immigration convoitée. Les politiques françaises et italiennes d'immigration/émigration après 1945* in *Studi emigrazione*, XXXIX, 2002, n.146, «Gli italiani in Francia dopo il 1945», a cura di M.-C. Blanc-Chaléard e A. Bechelloni, pp.309-323;

Spire, A., *La bataille pour un statut des étrangers (1935-1945)* in *Plein droit*, n.79, 2008/4, pp.36-40;

Stolleis, M., *Origins of the German Welfare State*, Heidelberg, Springer, 2013;

Strikwerda, C., *The troubled origins of European economic integration: International iron and steel and labor migration in the era of World War I* in *The American Historical Review*, XCVIII, 1993, n.4, pp. 1106-1129;

Tabin, J.-P., *L'importance de la question des destinataires de l'assistance publique pour la construction de l'identité nationale. L'exemple de la Suisse* in H.-J. Gilomen, S. Guex et B. Studer (a cura di), *De l'assistance à l'assurance, cit.*, pp.343-356;

Tabin, J.-P., Togni C., *L'assurance chômage en Suisse. Une sociohistoire (1924-1982)*, Lausanne, Éditions Antipodes, 2013;

Taha, N., Messkoub, M., Siegmann, K.A., *How Portable is Social Security for Migrant Workers? A Review of the Literature* in *International Social Security Review*, LXVIII, 2015, n.1, pp.95-118;

Tampke, J., *Bismarck's Social Legislation: A Genuine Breakthrough?* in W. Mommsen (a cura di), *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany*, London, Croom Helm, 1981, pp.71-83;

Teulière, L., *Immigrés d'Italie et paysans de France: 1920-1944*, Toulouse, Presses, universitaires du Mirail, 2002 ;

Tintori, G., *Cittadinanza e politiche di emigrazione nell'Italia liberale e fascista. Un approfondimento storico* in G. Zincone (a cura di), *Familismo legale. Come (non) diventare cittadini italiani*, Roma-Bari, Laterza, 2006, pp.52-106;

Titmuss, R., *War and Social Policy* in R. Titmuss, *Essays on the welfare state*, London, Allen and Unwin, 1958, pp.75-87;

Tooze, A., *The Deluge - The Great War, America and the Remaking of the Global Order, 1916-1931*, New York, Penguin, 2014;

Topalov, C., *Naissance du chômeur: 1880-1910*, Paris, Albin Michel, 1994;

Topalov, C., *Laboratoires du nouveau siècle. Les nébuleuses réformatrices et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1999;

Torpey, J., *The Great War and the Birth of the Modern Passport System* in J. Chaplan e J. Torpey (a cura di), *Documenting Individual Identity. The Development of State Practices in the Modern World*, Princeton-Oxford, Princeton University Press, 2001, pp.256-270;

Torreggiani, V., *The Italian members of staff of the International Labour Organization: a collective biography (1919-1939)* in *Journal of Modern Italian Studies*, XXVII, 2022, n.5, pp.697-720;

Tosi, L., *L'Italia e l'Organizzazione internazionale del lavoro tra le due guerre*, Perugia, Università degli Studi di Perugia - Dipartimento di Scienze Storiche, 1994;

Tosi, L., *Italy and International Agreements on Emigration and Immigration in The World in my Hand – Italian Emigration in the World 1860/1960*, Roma, Centro Studi Emigrazione, 1997, pp.26-33;

Tosi, L., *La tutela internazionale dell'emigrazione* in P. Bevilacqua, A. De Clementi, E. Franzina (a cura di), *Storia dell'emigrazione italiana*, vol. II - *Arrivi*, Roma, Donzelli, 2002, pp.439-456;

Tosstorff, R., *The International Trade-Union Movement and the Founding of the International Labour Organization* in *International Review of Social History*, L, 2005, n.3, pp. 399-433;

Toucas Truyen, P., *L'internationalisation du thème de la protection sociale (1889-1939)* in M. Dreyfus (a cura di), *Les assurances sociales en Europe*, *cit.*, pp.209-259;

Trausch, G., *L'immigration italiana au Luxembourg des origines (1890) à la grande crise de 1929* in *Risorgimento. Rivista europea di storia contemporanea*, 1980, n.1, pp.7-31 ;

Trincia, L., *Emigrazione e diaspora - Chiesa e lavoratori italiani in Svizzera e in Germania fino alla prima guerra mondiale*, Roma, Studium, 1997;

Van Daele, J., *Engineering Social Peace: Networks, Ideas, and the Founding of the International Labour Organization*, in *International Review of Social History*, L, 2005, n.3, pp. 435-466;

Van Goethem, G., *Phelan's War: The International Labour Organization in Limbo (1941-1948)* in J. Van Daele, M. Rodríguez García, G. Van Goethem, M. Van der Linden (a cura di), *ILO Histories*, *cit.*, pp.314-340;

Vantemsche, G., *Unemployment Insurance in Interwar Belgium*, in *International Review of Social History*, XXXV, 1990, n.3, pp. 349-376;

Vantemsche, G., *La Ville de Gand et l'aide aux chômeurs (1900-1914). Une innovation communale à résonance nationale et internationale*, in *Revue belge de philologie et d'histoire*, LXXXIX, 2011, n.2, «Villes et villages: organisation et représentation de l'espace. Mélanges offerts à Jean-Marie Duvoisiel à l'occasion de son soixantecinquième anniversaire et publiés par Alain Dierkens, Christophe Loir, Denis Morsa, Guy Vanthemsche», pp. 889-917;

Veit-Wilson, J.H., *Muddle or Mendacity? The Beveridge Committee and the Poverty Line* in *Journal of Social Policy*, XXI, 1992, n.3, pp.269-301;

Vendramini, F., *Tutela e autotutela degli emigranti tra Otto e Novecento - Il Segretariato dell'emigrazione di Belluno*, Belluno, Comunità montana bellunese-Associazione bellunesi nel mondo, 2002;

Vial, É., *L'Union populaire italienne 1937-1940: une organisation de masse du parti communiste italien en exil*, Rome, École française de Rome, 2007;

Viet, V., *La politique de la main-d'oeuvre: un domaine d'action atypique du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale (1914-1950)?* in A.

Chatriot, O. Join-Lambert, V. Viet (a cura di), *Les politiques du Travail*, cit., pp.181-202;

Vleminckx, K., *Henri Fuss (1882-1964): la sécurité sociale comme instrument de paix et de justice sociale* in *Revue belge de sécurité sociale*, LI, 2009, n.1, pp.79-96;

Vleminckx, K., *L'évolution (la révolution) de la Sécurité sociale: de 1944 à aujourd'hui*, in *Revue belge de sécurité sociale*, LXI, 2019, n.3, pp. 393-421;

Volovitch Tavares, M.C. *La Grande Guerre et l'amorce de l'immigration des Portugais en France* in M.-C. Blanc-Chaléard, C.Douki, A. Dulphy, M.-A. Matard- Bonucci (a cura di), *D'Italie et d'ailleurs: mélanges en l'honneur de Pierre Milza*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, pp.105-116;

Vuilleumier, M., *Mouvement ouvrier et immigration au temps de la deuxième internationale - Les travailleurs italiens en Suisse - Quelques problèmes* in *Revue européenne des sciences sociales*, XV, 1977, n.42, «Socialisme et syndicalisme en Suisse», pp.115-127;

Weil, P., *La France et ses étrangers - L'aventure d'une politique de l'immigration 1938-1991*, Paris, Éditions Calman-Lévy, 1991.

Ringraziamenti

In primo luogo, vorrei ringraziare la relatrice, prof.ssa Ilaria Pavan, che, dopo aver seguito il mio percorso di formazione durante il corso ordinario, ha accettato di dirigere questa tesi, fornendomi consigli, incoraggiando l'attività di ricerca e supervisionando il laborioso lavoro di scrittura con grande cura e molta pazienza. La sua azione in qualità di relatrice è stata determinante nell'arco di tutto il percorso.

Sono grato anche alla prof.ssa Sandrine Kott, che fin dal nostro primo incontro a Ginevra nel 2019 ha mostrato interesse per la ricerca, accettando inoltre di supervisionare il mio (purtroppo breve) soggiorno di ricerca ginevrino del febbraio-marzo 2020 e continuando a seguire, nonostante la barriera linguistica e la distanza, lo svolgimento del lavoro nei mesi successivi. I suoi consigli e il suo incoraggiamento sono stati per me particolarmente importanti.

Le varie occasioni di confronto formale e informale, nelle quali ho avuto modo di presentare parte della ricerca, mi hanno fornito spunti di riflessione per migliorare il lavoro: ringrazio quindi tutti coloro che hanno organizzato i convegni ai quali ho partecipato, mi hanno coinvolto come relatore e hanno discusso le mie relazioni, nonché i colleghi della Scuola Normale Superiore e dell'Université de Genève con i quali ho avuto modo di scambiare vedute sul tema di ricerca.

Resta naturalmente inteso, come è naturale che sia e come è usuale ricordare, che la responsabilità di quanto scritto in questa tesi, compresi gli eventuali errori, è esclusivamente mia.

Non potrei concludere questa breve sezione senza ringraziare anche tutti gli archivisti e i bibliotecari che hanno reso materialmente possibile, in Italia e all'estero, lo svolgimento del lavoro di ricerca. Ringrazio in modo particolare Jacques Rodriguez (Archivio storico del Bureau international du travail, Ginevra) e Alessandro Zelli (Biblioteca del Centro Studi Emigrazione, Roma) che mi hanno sempre aiutato nella mia attività di ricerca, dando seguito alle mie (numerose) richieste di carte e volumi.

Un pensiero grato infine va anche a tutte le persone con le quali, nell'arco

degli anni di vita nei quali ho svolto il lavoro di ricerca e di scrittura, ho condiviso almeno un tratto di strada, beneficiando della loro compagnia: un elenco sarebbe probabilmente incompleto, e dunque ingeneroso. Sono certo in ogni caso che coloro ai quali fanno riferimento queste righe, che dall'esterno possono risultare un po' generiche, sapranno agevolmente riconoscersi.