

PATRIZIA SALVETTI

La politica migratoria dello Stato italiano
dall'Unità agli anni Settanta del XX secolo

Introduzione

La legislazione sull'emigrazione da parte dello Stato italiano nell'arco di circa un secolo è stata finalizzata a governare la mobilità e ad assicurare la continuità del rapporto tra emigrazione e patria. In questo senso la libertà di emigrazione è stata modulata nel tempo in base alla fase storica, alle congiunture economiche, politiche e sociali e ai diversi interessi prevalenti nelle varie epoche, liberale, fascista, repubblicana, alternando politiche di *laissez-faire* a politiche di controllo protezionistico sugli esodi.

Non è questa la sede per affrontare il tema della legislazione sul piano strettamente giuridico. Se si dovesse analizzare in modo analitico tutta la normativa emessa in questo campo dallo Stato italiano nel corso di un secolo - una giungla di decreti, leggi, regolamenti, circolari - certo non basterebbe questo spazio e, soprattutto, non sarebbe terreno specifico per gli storici. Mi limiterò quindi ad affrontare il ruolo che lo Stato nazionale e le sue istituzioni hanno svolto in politica migratoria, l'indirizzo delle politiche statali e governative, senza trascurare il dibattito parlamentare e politico, le reazioni della stampa e dell'opinione pubblica in questo campo.

L'emigrazione italiana non iniziò certo con la "grande emigrazione" di fine Ottocento, ma i primi interventi di politica migratoria da parte dello Stato italiano coincisero all'incirca con quella fase in cui l'esodo dalla penisola diventò di massa. Intorno alla metà degli anni Settanta dell'Ottocento furono circa 100 mila le partenze annue, con un aumento progressivo negli anni successivi, fino ad arrivare alle 6-700 mila unità con l'inizio del nuovo secolo, con un picco di oltre 800 mila nel 1913. Di fronte a un fenomeno così imponente, la risposta dello Stato italiano non fu mai all'altezza della vicenda migratoria: essa fu caratterizzata fin

dall'inizio da oscillazioni, tentennamenti e sovrapposizioni che ben esprimono le difficoltà e le divergenze interne a governi e parlamento su questo tema. La politica migratoria infatti si conferma, come ormai la letteratura scientifica ha dimostrato da decenni, molto complessa e altalenante, spesso incoerente nella sua flessibilità, su un terreno che coinvolgeva questioni fondamentali e nodi complicati per una nazione fragile di recente formazione, quali: liberismo-protezionismo, sviluppo industriale-sviluppo agricolo, imperialismo-colonizzazione, equilibrio nei rapporti internazionali-politica di potenza.

Il modo in cui uno specifico diritto dell'emigrazione si andò formando nel tempo, in assenza di una coerente politica migratoria, è stato definito una «elaborazione relativamente lenta, non orientata su uno schema ideale, costruito sopra le direttive di concezioni astratte e neppure influenzata da un sistema storico straniero, che avesse la virtù di imporsi ad esempio. Elaborazione maturatasi, si può dire, sotto l'esclusiva signoria del fatto e dell'esperienza. Gli atti legislativi attraverso i quali si costruisce, pezzo sopra pezzo, il diritto speciale dell'emigrazione, recano l'impronta (il che significa tutti i pregi e tutti i difetti) di questa assenza totale di schemi prefissi». Così si esprimeva nel 1921 il giurista Tomaso Perassi, nel suo discorso per l'inaugurazione del primo anno accademico della Facoltà di Scienze Economiche e Commerciali di Napoli, discorso intitolato: «I lineamenti del diritto italiano dell'emigrazione»¹.

Con queste parole il giurista coglieva la principale caratteristica della legislazione italiana in tema di emigrazione nel suo evolversi dagli ultimi decenni dell'Ottocento al primo dopoguerra, legislazione che si adeguava man mano al progressivo aumento dei flussi migratori, ma con tutti i condizionamenti dovuti ai compromessi che si rendevano necessari tra le varie forze politiche e agli interessi che queste esprimevano, dentro e fuori del Parlamento. È ancora Perassi che nella stessa occasione descrive il modo estremamente pragmatico in cui concretamente si

¹ T. Perassi, *I lineamenti del diritto italiano dell'emigrazione*, in T. Perassi, *Scritti giuridici*, vol. I, Pubblicazioni della Facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Roma, Giuffrè, Milano 1958, pp.171-172. Il discorso era stato pubblicato in "Bollettino Emigrazione", 1, 1921, pp. 605-617.

formarono le leggi in questo campo, almeno fino alla legge del 1901: «In testa ad una raccolta di leggi sull'emigrazione starebbe bene il motto italiano "provando e riprovando". [...] L'esperienza segna giorno per giorno le direttive, fa sentire le lacune da colmare, anima a consolidare istituti che nacquero come improvvisati tentativi»².

Naturalmente, per comprendere come sia nata e si sia evoluta la legislazione sull'emigrazione, non si può non tenere conto del contesto politico, economico e sociale che l'ha prodotta e modificata: «Ma senza la storia degli atti legislativi, che lentamente lo hanno prodotto [il diritto speciale dell'emigrazione], - sono ancora parole di Perassi - si rinunciarebbe a vedere la caratteristica originalità della sua graduale e laboriosa tessitura»³.

Il graduale divenire degli atti legislativi quindi ci permette di collegarli alle varie fasi della storia postunitaria della legislazione sull'emigrazione, riflettendo gli orientamenti politici che i vari governi nel tempo esprimevano, compresi i rapporti e i compromessi tra le diverse posizioni presenti nella politica, nel governo, nel parlamento, nella stampa, nell'opinione pubblica. Sicuramente si può affermare che i governi postunitari arrivarono in ritardo nella elaborazione della legislazione migratoria, quando il fenomeno, che peraltro in Italia aveva radici antiche e ininterrotte⁴, stava ormai assumendo proporzioni massicce. I primi interventi legislativi, risalenti agli anni sessanta dell'ottocento, appaiono, almeno fino al periodo crispino, alla fine degli anni ottanta, sostanzialmente finalizzati al controllo, al freno e alla repressione poliziesca del fenomeno, seppure in modo contraddittorio e confuso, parziale e frammentario: mancava infatti una precisa strategia nei confronti dell'esodo, i provvedimenti riguardavano prevalentemente funzioni delle rappresentanze consolari, istituti italiani di istruzione e di beneficenza all'estero, ma non il fenomeno migratorio nel suo complesso⁵.

² Ivi, p. 172.

³ *Ibidem*.

⁴ Cfr. P. Audenino, M. Tirabassi, *Migrazioni italiane. Storia e storie dall'Ancien régime a oggi*, Bruno Mondadori, Milano 2008, pp. 1-19.

⁵ Cfr. M. Cacioli, a cura di, *La rete consolare nel periodo crispino (1886-1891)*, Ministero degli Affari Esteri, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1988, pp. 18-20.

Il dibattito parlamentare sull'emigrazione iniziò già dai primi anni dopo l'Unità, in pieno processo di nation building, quando il fenomeno, già presente, non aveva ancora assunto il carattere torrenziale che avrebbe assunto nei decenni successivi. In particolare nel 1868, anno in cui fu imposta la tassa sul macinato, durante il governo della Destra storica, il presidente del consiglio Menabrea, in risposta a un intervento parlamentare dell'on. Lualdi, che denunciava le conseguenze sociali ed economiche del fenomeno, emanava una circolare che imponeva a prefetti, sindaci e pubblica sicurezza di impedire la partenza per l'Algeria e l'America a chi non fosse in grado di dimostrare di avere un lavoro all'estero o di avere mezzi sufficienti di sussistenza. Siamo di fronte non ancora a una legge ma a una circolare amministrativa, di carattere poliziesco, di piena violazione delle libertà personali, che sarà nella sostanza confermata dalla circolare Lanza del 1873, anch'essa inefficace a frenare l'esodo, in parte mitigata da una circolare del ministro Nicotera nel 1876, con l'avvento al potere della Sinistra, che conteneva l'obbligo di "sconsigliare" l'espatrio⁶. Contemporaneamente il dibattito parlamentare, politico e giornalistico andò crescendo insieme al crescere dei flussi, assumendo posizioni trasversali sul nodo di fondo dell'emigrazione, se fosse da considerarsi un bene o un male, più o meno necessario. Alle carenze dell'intervento statale nella tutela dei migranti transoceanici suppliva, in una certa misura, l'azione dei missionari di San Borromeo, congregazione fondata nel 1887 dal vescovo di Piacenza Giovanni Battista Scalabrini.

Il bisogno diffuso di conoscere dati certi, di fronte a numeri spesso allarmistici o, al contrario, sottovalutati, portò nel 1876 alla pubblicazione di un'importante serie di *Statistiche dell'emigrazione italiana*, con stime alquanto attendibili, anche se approssimate per difetto. Villari e Sonnino, tra i più qualificati esponenti del conservatorismo liberale cautamente riformatore, si schierarono contro gli allarmismi dei proprietari terrieri preoccupati per la crisi agraria, che consideravano l'esodo una sorta di rivalsa contadina e

⁶ Cfr. 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*, vol. I: *Partenze*, Donzelli, Roma 2001, pp. 309-310.

quindi di minaccia all'ordine esistente. Di queste preoccupazioni risentiva una nuova circolare del ministro Depretis, che nel 1883 imponeva il visto del ministro dell'interno per emigrare.

La legge del 1888

Un cambiamento significativo si ebbe con la successione a Depretis da parte di Francesco Crispi, che con la "legge Crispi" del 1888 emanerà la prima legge speciale sull'emigrazione, passando così «dall'indistinto del diritto comune verso il *distinto* del diritto speciale»⁷. Lo statista inaugurava così una nuova politica dell'emigrazione, in un clima politico, sociale ed economico che andava mutando: crisi agraria, tariffa protezionistica, premesse del decollo industriale, dirigismo in politica interna, Stato forte, colonialismo, espansionismo demografico caratterizzarono gli anni del primo e del secondo governo Crispi, con una inevitabile ricaduta sulla politica migratoria dei suoi governi.

La legge Crispi del 1888 conteneva principi liberistici, con una più ampia libertà di emigrazione, vista come mezzo di espansione economica e commerciale. Nella sostanza però la legge si limitava alla creazione di norme che disciplinavano i rapporti tra gli agenti di emigrazione, gli "accaparratori" (il termine è di Perassi) di emigranti, contro i quali erano previste pene e contravvenzioni, e gli emigranti transoceanici, per la necessità di una particolare tutela giuridica contro gli abusi sugli emigranti stessi: si rinunciava di fatto a incidere su cause, dimensioni e destinazioni dell'esodo. Inoltre la legge si occupava dell'emigrante solo fino al momento della partenza: Nitti, anni dopo, descriverà amaramente la figura dell'emigrante come colui che, preso amorevolmente per mano e accompagnato all'imbarco dallo Stato, verrà poi gettato in mare e abbandonato a sé stesso⁸. Una volta all'estero infatti, l'emigrante poteva contare sulla rete consolare dello Stato italiano, che era però molto carente, soprattutto in alcuni stati⁹. Inoltre la legge

⁷ T. Perassi, *I lineamenti del diritto italiano* cit., p. 173.

⁸ Cfr. M.R. Ostuni, *Leggi e politiche di governo* cit., p. 311.

⁹ Cfr. M. Cacioli, a cura di, *La rete consolare* cit., pp. 31-38.

vietava alle donne sposate di emigrare senza l'assenso del marito: la disposizione sarà annullata solo con la legge 17 luglio 1919, n.1176, sulla capacità giuridica delle donne.

Per gli uomini invece rimaneva centrale il problema dell'obbligo di leva: l'espatrio infatti era concesso solo su licenza del ministero della Guerra, anche per coloro che godevano del congedo illimitato; nessuna facilitazione era concessa in caso di richiamo in patria per eventi bellici ma, soprattutto, anche i figli degli emigrati che non avessero rinunciato alla cittadinanza italiana, avevano l'obbligo di leva come tutti gli altri sudditi in patria.

Crispi presentò il progetto di legge, poi parzialmente emendato dalle commissioni parlamentari, definendolo una "legge di pubblica sicurezza e di ordine pubblico": si trattò di una legge speciale di polizia, di sorveglianza, frutto di un compromesso tra opposti schieramenti quali si erano registrati nella polemica sull'emigrazione, tra chi affermava che la libertà di emigrare dovesse essere vincolata e chi la sosteneva libera, in nome delle libertà individuali. Crispi, seppure nel quadro di un'ideologia liberista, era anche convinto che lo Stato dovesse dare all'emigrazione un indirizzo e una direzione, nel tentativo di trasformare l'emigrazione, l'eccedenza demografica, da fattore di debolezza a fattore di potenza, soprattutto in direzione di un'espansione coloniale in Africa, argomento che sarà in parte ripreso e rielaborato dal nazionalismo prima e dal fascismo poi.

La "legge Crispi" si rivelò fin da subito inadeguata di fronte a un fenomeno che avrebbe richiesto ben altro intervento ed efficienza da parte dello Stato: alla cronica carenza del numero dei consoli, che Crispi provvide ad aumentare, si aggiungeva la impreparazione degli stessi, generalmente di estrazione sociale aristocratica, ad affrontare adeguatamente i quotidiani problemi degli italiani all'estero: vessati all'estero da stereotipi infamanti, dipinti come crumiri o sovversivi, ubriaconi o mafiosi, rissosi o "bestie da soma", erano anche afflitti dai problemi derivanti dalle rivalità interne alle colonie italiane, dilaniate spesso da localismi esasperati. Di fondamentale importanza era considerato il mantenimento del senso di appartenenza nazionale nelle colonie italiane all'estero cui i consoli erano tenuti a contribuire, mantenendo integra la loro "italianità" anche nel privato: in una circolare del 9 luglio 1889,

relativa al "Contegno dei r. agenti all'estero"¹⁰, per divulgare una buona immagine nazionale dei propri rappresentanti, si deplorava che molti agenti si creassero una famiglia all'estero, con donne straniere, perché così «viene, a poco a poco, a digradarsi il carattere nazionale dell'ambiente in cui vivono, nell'intimità».

L'emigrazione per Crispi voleva essere anche fattore di orgoglio nazionale, oltre che di potenza, cosa che confliggeva con la cattiva fama che gran parte degli italiani si era creata all'estero: una circolare del marzo 1888¹¹ invitava i consoli a raccogliere cenni biografici intorno ai cittadini italiani che, nell'ambito della loro circoscrizione, si fossero particolarmente distinti nel raggiungimento di una buona posizione sociale, partendo da condizioni di scarsa fortuna. La risposta fu scoraggiante, negli anni ottanta dell'Ottocento prevaleva ancora un'immagine negativa e stereotipata, destinata a perdurare per vari decenni successivi.

L'emigrazione inoltre costituiva, o poteva costituire, una possibilità di avviare o sviluppare vantaggiosi scambi commerciali tra i paesi di immigrazione, specialmente le Americhe, e la madre patria: una circolare del 29 agosto 1888¹², invitava gli italiani all'estero a comprare prodotti nazionali, dove possibile, o a proporre misure in tal senso al ministero di Agricoltura, Industria e Commercio. Anche la legislazione sulle scuole italiane all'estero, risentiva della concezione nazionalistica crispina, all'interno della quale le scuole dovevano essere «focolari di educazione nazionale e di sentimento patrio»¹³, poste sotto la direzione e il controllo dello Stato italiano, strumento di penetrazione culturale, politica e commerciale, ben al di là dell'obiettivo primario della semplice istruzione di base degli emigranti e dei loro figli.

Rimaneva nella norma crispina il carattere, seppure attenuato rispetto alla legislazione precedente, di legge di polizia e di carattere privatistico. L'emigrazione infatti veniva considerata nella legge del 1888 una scelta di carattere privato, lo Stato doveva

¹⁰ Ivi, p. 44.

¹¹ Ivi, pp. 42-43.

¹² Ivi, p. 43.

¹³ A. Damiani, *Le scuole italiane nelle colonie d'America*, Circolare del sottosegretario agli Affari Esteri, in Ministero Affari Esteri, *Annuario delle scuole coloniali per l'anno finanziario e scolastico 1889-1890*, Roma 1891, p. 207.

intervenire solo per reprimere gli abusi più eclatanti da parte degli agenti di emigrazione: ad essi veniva imposto l'obbligo di una speciale autorizzazione amministrativa, una sorta di patente, ma gli agenti continuavano a essere considerati necessari, data l'arretratezza degli emigranti e la loro difficoltà a organizzare una partenza che si presentava sempre molto complessa.

Il dibattito pro o contro l'emigrazione, sempre più ampio sia in Parlamento che sulla stampa, denotava, seppure in ritardo, una sostanziale presa di coscienza del peso assunto dall'esodo proletario in una fase che si avviava al decollo economico e industriale. La legge del 1888 incontrò opposizioni e adesioni trasversali: da alcuni meridionalisti, Nitti in particolare, l'emigrazione era vista come strumento di redenzione sociale per masse rurali arretrate o valvola di sicurezza rispetto a pericoli di movimenti politici – o pre-politici – che potessero minacciare l'ordine sociale. Infatti questa nuova, anche se relativa, libertà di emigrazione poteva liberare il paese da persone indesiderabili, più o meno sovversive.

Nonostante i limiti e le insufficienze della legge del 1888, evidente frutto di compromessi tra opposte esigenze, essa costituì un punto di partenza del lungo cammino che porterà alle leggi di tutela del secolo successivo. Crispi si era mostrato, nonostante tutto, un amministratore attento, esigente nei confronti della burocrazia italiana all'estero, come il gran numero di circolari emanate dimostra. Il 20 agosto 1888¹⁴, ad esempio, Crispi scrisse a tutte le legazioni, invitando i titolari a tenerlo aggiornato sulla evoluzione del fenomeno migratorio attraverso rapporti bimestrali fondati sulle notizie fornite dai consoli della zona, chiedendo, tra l'altro, notizie statistiche, cause dell'aumento o della diminuzione delle migrazioni nei singoli stati e suggerimenti sull'opportunità di lasciarla libera o di frenarla, tutte fonti quanto mai preziose per lo storico.

La legge del 1901

Dopo la caduta di Crispi successiva alla sconfitta di Adua del 1896, alcune sue iniziative legislative sulla tutela statale sugli

¹⁴ Cfr. M. Cacioli, a cura di, *La rete consolare* cit., p. 43.

emigranti, sulla fine dell'assenza e indifferenza dello Stato di fronte all'emigrazione, sulla nascita di una moderna "diplomazia sociale" restarono anche in età giolittiana e vennero incluse nella legge del 1901, considerata un "gioiello" del riformismo liberale. Essa, che nasceva dalla fusione di tre progetti di legge (Pantano, Visconti Venosta e Canevaro), portò all'approvazione di un nuovo ordinamento, sostitutivo di quello anteriormente vigente, distinguendosi nel suo spirito per l'organizzazione di un più efficace intervento degli organi pubblici per la tutela e l'assistenza degli emigranti, ma anche riunificando i vari servizi dispersi in precedenza tra vari ministeri, interno, marina e affari esteri. La novità più importante tuttavia era «che si crea una particolare organizzazione amministrativa in cui si concentrano come sua competenza specifica ed istituzionale le funzioni amministrative in materia di emigrazione»¹⁵. Nasceva un nuovo organismo specifico, il Commissariato generale dell'emigrazione (Cge), con annessi: un Consiglio dell'emigrazione, come organo consultivo, che aveva il compito di dare direttive per l'azione concreta del Cge; un Fondo per l'emigrazione, destinato a finanziare le spese dei vari servizi con entrate provenienti dai vettori e dagli stessi emigranti; una Commissione parlamentare di vigilanza, garante della corretta gestione finanziaria. Con la creazione di questi organismi si veniva a creare attorno all'emigrante una "catena assistenziale" i cui anelli lo avrebbero accompagnato dal comune di emigrazione al paese di arrivo, dove sarebbe scattata la protezione da parte dei consoli¹⁶.

Frutto anch'essa, come la precedente legge di Crispi, di un compromesso tra pressioni opposte, dovette affrontare un'opposizione tenace da parte delle compagnie di navigazione, vincolate da nuove norme più favorevoli agli emigranti, e da parte dei grandi proprietari terrieri, timorosi per il rischio di svuotamento delle campagne. Anche i liberisti "puri", favorevoli alla libertà individuale della scelta migratoria e quindi soddisfatti della visione che rimaneva privatistica nella nuova legge, non vedevano però di buon occhio una presenza e un intervento dello

¹⁵ T. Perassi, *I lineamenti del diritto italiano* cit., p.176.

¹⁶ Cfr. E. Sori, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, Il Mulino, Bologna 1979, p. 270.

Stato così massicci e sbilanciati a favore dell'emigrante.

La necessità per lo Stato di incamerare le preziose rimesse, in gran parte in valuta pregiata, contribuì a liberalizzare le partenze, ma anche il Ministero dell'Interno ne approfittò per liberarsi di veri o presunti sovversivi¹⁷. Paradossalmente era proprio il ministero degli Esteri a non vedere di buon occhio il Cge, percepito come dotato di eccessiva autonomia rispetto allo stesso ministero, cui toglieva alcune competenze e funzioni¹⁸. Esso in effetti rischiava di sovrapporsi, se non di sostituirsi, all'attività tradizionalmente svolta dal ministero degli Esteri e dai consoli nelle Americhe. Inoltre, sotto l'aspetto finanziario, il Cge godeva di una larga autonomia assicurata dalla creazione del Fondo per l'emigrazione, sottoposto alla vigilanza di una Commissione parlamentare permanente, traendo i propri indirizzi dall'attività del Consiglio dell'emigrazione appena costituito.

Nel nuovo assetto scompariva la categoria degli agenti di emigrazione come soggetti autonomi, mentre era lo Stato che si proponeva di salvaguardare l'interesse del soggetto socialmente meno forte di fronte a possibili abusi. Inoltre i noli dei bastimenti venivano fissati dallo Stato. Trattando principalmente dei rapporti tra emigrante e vettore marittimo, l'attenzione era rivolta in primo luogo all'emigrazione transoceanica, trascurando di fatto quella continentale, quasi altrettanto imponente. Si trattava comunque di novità di rilievo: il rigoroso controllo sugli esercizi di trasporto transoceanico, sui prezzi dei noli, non più liberi ma controllati, manifestava uno spirito nuovo legato ai tempi. In particolare la norma che considerava il vettore come responsabile dei danni verso l'emigrante in caso di respingimento all'estero e quella che imponeva l'obbligo di indennità del vettore all'emigrante, se veniva respinto all'imbarco o allo sbarco, costituivano un'importante novità nel disegnare il nuovo diritto dell'emigrazione. Le commissioni arbitrali si occuparono soprattutto dei casi di

¹⁷ Cfr. E. Franzina, *L'emigrazione schedata. Lavoratori sovversivi all'estero e meccanismi di controllo poliziesco in Italia tra fine secolo e fascismo*, in B. Bezza, a cura di, *Gli italiani fuori d'Italia*, Franco Angeli, Milano 1983, pp. 773-829.

¹⁸ 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. 102-105.

reiezione dagli Usa, con esiti vari¹⁹. Il Cge aveva inoltre tra i suoi compiti quello dell'assistenza agli emigranti nei porti, in viaggio e all'estero, la tutela delle donne e dei fanciulli emigranti, la raccolta e la diffusione di notizie utili agli emigranti.

Nonostante l'ambiguità evidente fin dalla sua nascita e i forti limiti nella sua azione all'estero, l'istituzione del Cge comunque era il segno, oltre che della necessità di un riordino degli apparati, di una presa di coscienza del peso che il fenomeno andava ormai assumendo in una fase di decollo industriale non solo italiano e in un mercato del lavoro che si andava globalizzando. Chiamata ingiustamente "legge Giolitti", anche se non ne fu Giolitti il promotore²⁰, il Cge era comunque figlio della nuova età giolittiana che nasceva a inizio secolo, di un nuovo approccio all'emigrazione ben visto sia dall'ala riformista del movimento operaio che dall'ala riformatrice della borghesia nazionale.

Per quanto riguarda l'emigrazione continentale, trascurata dallo Stato anche nella nuova legge rispetto all'emigrazione transoceanica, per l'Europa operavano due enti privati: l'Opera Bonomelli, espressione del cattolicesimo liberale, fondata nel 1900 da monsignor Geremia Bonomelli, vescovo di Cremona, e la Società Umanitaria, legata ad ambienti del socialismo riformista, fondata nel 1902 a Milano²¹. Si ricorreva così a un compromesso, delegando a organizzazioni private le attività assistenziali e di patronato per chi emigrava in Europa e nel Levante. Allo stesso modo della "legge Crispi", la nuova legislazione non prevedeva alcuna facilitazione per il servizio di leva o per il richiamo in caso di guerra, per l'emigrante e per i suoi discendenti che non avessero rinunciato alla cittadinanza italiana.

La legge del 1901 costituirà il punto di riferimento per i successivi sviluppi legislativi, «come una successione di ritocchi e di sovrapposizioni [...] ad un edificio la cui struttura fondamentale

¹⁹ Cfr. M.R. Ostuni, *Leggi e politiche di governo* cit., pp. 314-315.

²⁰ Cfr. A. Migliazza, *Il problema dell'emigrazione e la legislazione italiana sino alla seconda guerra mondiale*, in B. Bezza, a cura di, *Gli italiani fuori d'Italia* cit., pp. 241-242.

²¹ Cfr. 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; cfr. anche M. Punzo, *La Società Umanitaria e l'emigrazione. Dagli inizi del secolo alla prima guerra mondiale*, in B. Bezza, a cura di, *Gli italiani fuori d'Italia* cit., pp. 119-144.

non viene alterata»²². Alla legge del 1901 quindi si sovrappongono varie norme successive, senza tuttavia modificarne lo spirito e l'impianto. Almeno fino a quando il clima politico comincia a cambiare con la guerra di Libia nel 1911 e, soprattutto, con la prima guerra mondiale, vero spartiacque nella storia della legislazione migratoria, caratterizzato da un maggiore interventismo statale e da una più incisiva volontà di controllo sugli esodi.

Nel dibattito giornalistico e politico emergevano e si andavano affermando posizioni colonialiste e nazionaliste: Corradini e Federzoni enunciavano le loro teorie sulla lotta di classe tra le nazioni ricche e le nazioni povere, l'emigrazione era sempre più considerata negativamente dai fautori di un progetto di imperialismo militare e coloniale in Africa da parte di una nazione che voleva affermarsi tra le grandi potenze, tutti argomenti che verranno poi ripresi dal fascismo. La partecipazione e l'eco che ebbero il I congresso degli italiani all'estero nel 1908 e il II Congresso nel 1911 dimostrarono il peso crescente che il fenomeno andava prendendo, non solo sul piano quantitativo e del dibattito politico, ma anche come presa di coscienza collettiva da parte dell'opinione pubblica. La prima legge sulla cittadinanza, approvata nel 1912, che resterà in vigore fino alla legge n.91 del 1992, risentiva del mutato clima generale: essa manteneva e in parte accentuava, rispetto al codice civile del 1865, l'aspetto dello statalismo, specialmente nella parte relativa all'obbligo di leva.

La prima guerra mondiale

Di fatto, a partire dalla legge del 1901 fino alla prima guerra mondiale, non esistevano ostacoli alle partenze: per tutta l'età giolittiana la scelta dell'emigrazione continuò a essere considerata lecita, se non opportuna. La guerra agì da spartiacque nella storia dell'emigrazione italiana, principalmente a causa degli eventi bellici e del graduale restrizionismo dei paesi di arrivo, con la conseguente

²² T. Perassi, *I lineamenti del diritto italiano* cit., p. 177. Cfr. anche G. Cipolloni, *Gli emigrati dalla emarginazione alla partecipazione*, Vallecchi, Firenze 1979, pp. 27-30.

chiusura degli sbocchi migratori. In primo luogo venne imposto, seppure in via temporanea per l'eccezionalità del momento, l'obbligo del passaporto, col decreto del 2 maggio 1915: il passaporto doveva essere autorizzato dal Cge, che ne disciplinava discrezionalmente il rilascio²³.

La norma, prevista come temporanea dal diritto eccezionale di guerra, venne poi trasferita al diritto normale nel dopoguerra, col decreto legge del 13 novembre 1919, nel Testo Unico [T.U.] varato dal governo Nitti col titolo "Legge sull'emigrazione". Il testo, pur emanato su delega legislativa, fu presentato in parlamento e sottoposto alle camere per l'approvazione in legge. La norma conteneva di fatto la soppressione della libertà di emigrare o, meglio, manteneva i vincoli decisi in occasione della guerra. Apparentemente il testo manteneva il principio della libertà di emigrare, ma all'interno dei limiti della legge, e definiva questi limiti chiarendo che il ministero degli Affari Esteri, d'accordo con il ministero dell'Interno, aveva la facoltà di sospendere l'emigrazione verso una determinata regione per motivi d'ordine pubblico, o quando si potesse correre grave pericolo per la libertà e gli averi degli emigranti, o quando lo richiedesse la tutela degli interessi economici o morali degli emigranti stessi.

Perassi, non solo come giurista ma anche come acuto osservatore del suo tempo, sottolineava come la guerra avesse avuto comprensibili conseguenze sul diritto dell'emigrazione, per «lo spirito di una più alta valutazione delle esigenze collettive e, correlativamente, di una disciplina più rigorosa delle attività individuali»²⁴. Con la guerra l'emigrazione perdeva infatti il suo carattere di vicenda privata per diventare ormai vicenda pubblica. Essendo cambiato il clima politico generale e di conseguenza lo spirito con cui era nata la legge del 1901, lo Stato non poteva più limitarsi alla sola attività di assistenza e di tutela degli emigranti "uti singuli", ma aveva il compito prioritario di svolgere «un'azione rivolta a valorizzare l'emigrazione considerata come forza nazionale»²⁵. Gli interessi della nazione cominciavano a prevalere

²³ Cfr. T. Perassi, *I lineamenti del diritto italiano* cit., pp. 178-181.

²⁴ *Ivi*, p. 181.

²⁵ *Ibidem*.

su quelli dell'individuo, subordinati a quelli generali, e Perassi, che scriveva nel gennaio 1921, in un clima che stava già cambiando rispetto a quello del "biennio rosso", lo confermava: «Si rende possibile una politica economica dell'emigrazione, che con una prudente disciplina delle correnti emigratorie, si proponga di realizzare una distribuzione della massa emigratoria italiana sui diversi mercati esteri, nel senso più conforme all'interesse concordante degli emigranti e della nazione»²⁶.

La legislazione di emigrazione rimaneva comunque, dal punto di vista giuridico, un pasticcio. Sosteneva infatti Perassi non potersi parlare di coerenza e armonia nella formazione del diritto dell'emigrazione, in quanto esso si era costituito «per sovrapposizioni successive non immuni da oscillazioni e da incertezze» che ostacolavano il conseguimento di «quella veduta di insieme, che sola permette di isolare concettualmente un sistema di norme e di coglierne lo spirito generale». Tali sovrapposizioni «non hanno guardato molto all'unità e all'armonia dello stile». Di conseguenza nel diritto dell'emigrazione «si manifesta l'inevitabile contrasto tra la frammentarietà propria del processo storico della produzione del diritto e lo spirito sistematico in cui vive l'ordinamento giuridico»²⁷.

In parte, col Testo Unico del 1919, era stato soddisfatto questo bisogno «per così dire, esteriore e formale» di una «unità sistematica in un testo in cui i gruppi di norme dei diversi atti legislativi, fosse coordinato in un piano d'insieme»²⁸. In realtà esso tecnicamente non era un Testo Unico ma una codificazione, si limitava cioè ad abrogare tutte le disposizioni legislative concernenti la materia che non fossero state richiamate nel testo medesimo²⁹.

Comunque il diritto dell'emigrazione, grazie alla legge del 1919, presentava una sua diversità dal diritto comune, venendo definito un sistema di "diritto speciale", in quanto ispirato al fine di tutelare l'emigrante, «anche sostituendosi alla sua volontà. Esso superava in tale modo sia il principio dell'uguaglianza dei soggetti, sia il

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Ivi, p. 183.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Cfr. ivi, p. 184.

principio dell'autotutela privata, entrambi caratteristici del nostro ordinamento»³⁰.

Si anticipava così un'idea dello Stato-Nazione di cui il fascismo avrebbe presto fatto tesoro: «La sostituzione dello Stato al singolo per la tutela dei suoi diritti, il potenziamento degli organi statali [...], la limitazione della libertà di emigrazione, costituivano altrettante affermazioni della politica nazionalistico-statalistica che tre anni dopo si sarebbe affermata col fascismo e avrebbe visto nell'emigrazione uno strumento di affermazione ideologica e politica»³¹.

Molti furono gli arruolamenti volontari dall'estero di giovani riservisti, spesso nati e cresciuti fuori d'Italia, ma dalle Americhe si registrò anche un allarmante fenomeno di renitenza alla chiamata, difficilmente affrontabile con i mezzi ordinari, semplicemente applicando in modo rigoroso le leggi vigenti. Fu quindi Giuseppe De Michelis, commissario generale dell'emigrazione, a farsi promotore di un'iniziativa, difficile e sofferta, che proponeva al governo Nitti un'amnistia a guerra finita: si sarebbe così evitato il rischio di perdere centinaia di migliaia di sudditi con cittadinanza italiana, che avrebbero altrimenti optato per la cittadinanza americana, con conseguente perdita delle rimesse di cui l'Italia aveva particolarmente bisogno nella crisi del dopoguerra. L'amnistia varata dal governo Nitti col decreto del 2 settembre 1919, definita sprezzantemente dai suoi detrattori "amnistia ai disertori", generò proteste e dibattiti sulla stampa e nell'opinione pubblica³².

L'azione del governo italiano fu negli anni 1919-1922, in piena crisi politica, economica e sociale, alquanto proficua nella tutela del lavoro italiano all'estero attraverso l'uso di strumenti internazionali, quali la stipulazione di trattati internazionali bilaterali e l'adesione all'Organizzazione internazionale del lavoro. Ma il mercato internazionale nella crisi del dopoguerra era profondamente mutato e le opportunità di lavoro scarseggiavano ovunque: già nel

³⁰ A. Migliazza, *Il problema dell'emigrazione* cit., p. 251.

³¹ Ivi, p. 252.

³² Cfr. P. Salvetti, *Emigrazione e grande guerra tra renitenza e rimpatri*, in A. Staderini, L. Zani, F. Magni, a cura di, *La grande guerra e il fronte interno. Studi in onore di George Mosse*, s.e., Camerino 1998, pp. 224-226.

1917 gli Usa avevano promulgato leggi restrizioniste per limitare gli accessi al paese, leggi inasprite nel 1921 e 1924, come pure fecero Brasile e Argentina.

Inoltre lo stesso Cge, nel clima politico del dopoguerra cominciava a perdere consensi e potere in ambito politico: il commissario generale dell'emigrazione De Michelis, notoriamente massone e quindi invisibile a quella parte del mondo cattolico operante nel campo dell'emigrazione, pur essendo passato da posizioni radicali a posizioni nazionaliste, era stato oggetto di attacchi da più parti. Quanto al Cge, il fatto di avere esteso enormemente durante la guerra i propri compiti, diventando così un vero e proprio centro di potere con una sua pur relativa autonomia, gli costerà nel 1927 il suo scioglimento da parte del nuovo regime.

Da parte dello Stato, e quindi delle norme che esso emanava, mutavano gli interrogativi sul fenomeno migratorio e sul tipo di intervento da attuare. Il diritto dell'emigrazione infatti – concludeva Perassi in un bilancio della legislazione sull'emigrazione – non si chiedeva più: «sarà un bene o un male l'emigrazione» «domanda forse mal posta. Con il senso di realtà che gli è proprio, il diritto ha visto che l'emigrazione è un fatto: impedirlo sarebbe stato follia, ignorarlo sarebbe stata insensibilità [...] Ha visto che il suo intervento, illuminato da un senso di operosa tutela sociale, sarebbe stato fecondo. E si è messo all'opera. L'esperienza segnò la via». Andava ormai cambiando l'immagine dell'emigrante miserabile, si andava affermando una nuova interpretazione del fenomeno migratorio in favore di un nazionalismo che ormai stava sempre più prendendo piede, come sosteneva anche Perassi: «Ed oggi nel diritto dell'emigrazione l'Italia ha l'arma gagliarda la quale protegge ed avvalorata la folla oscura che al di là delle Alpi ed al di là dei mari, portando il contributo prezioso della fecondità e del lavoro italiano al pacifico incremento della civiltà umana, rappresenta senza clamori retorici, l'Italia che si espande nel mondo»³³.

³³ T. Perassi, *I lineamenti del diritto italiano* cit., p. 190.

Il regime fascista

Inizialmente l'avvento del fascismo non portò a un radicale mutamento di rotta nel campo della politica migratoria, pur dovendo fare i conti con la corposa riduzione della domanda da parte del mercato internazionale del lavoro. Non a caso la Conferenza Internazionale dell'emigrazione e dell'immigrazione, tenutasi a Roma nel 1924, riscontrò un grande successo anche mediatico a livello internazionale, con la partecipazione dei rappresentanti di oltre un centinaio di stati³⁴. Nell'occasione si registrò un'affermazione anche personale di Mussolini, che si autodefiniva emigrante per aver trascorso un paio di anni in Svizzera dal 1902 al 1904, svolgendo vari lavori.

La conferenza quindi non si espresse ancora in termini di condanna della scelta migratoria: solo a partire dal 1927 Mussolini cominciò ad attuare, non senza ambiguità, una sempre più forte connessione tra politica estera e politica dell'emigrazione, rifacendosi all'approccio ideologico nazionalista, e prima ancora crispino, in base al quale solo lo Stato poteva gestire i flussi migratori. Non mancarono dei poco realistici richiami e appelli a tornare in patria, ma si rivelarono ben poco efficaci. Ormai il problema non era più quello di disciplinare i flussi di partenza divenuti sempre più esigui per la riduzione della domanda estera, ma di fascistizzare, e in alcuni casi riconquistare, le comunità italiane all'estero, che da sempre avevano lamentato un abbandono da parte della madre patria. La possibilità per il regime di usare gli italiani all'estero come mezzo di pressione sui governi esteri, allo scopo di far guadagnare prestigio al nuovo regime e nello stesso tempo conquistare nuovi mercati, si rivelò presto più ardua del previsto.

Il numero degli italiani all'estero aveva superato i nove milioni, secondo le stime più o meno attendibili del censimento del 1924³⁵,

³⁴ Cfr. *Conferenza internazionale dell'emigrazione e dell'immigrazione*, Roma 1924. Per un quadro generale cfr.: Ministero Affari Esteri, Commissariato Generale dell'Emigrazione, *L'emigrazione italiana dal 1919 al 1923*, Relazione presentata al Ministro degli Affari Esteri dal Commissario generale dell'emigrazione, 2 voll., Roma 1926; *L'emigrazione italiana negli anni 1924 e 1925*, Relazione sui servizi dell'emigrazione presentata dal Commissario generale dell'emigrazione al Ministro degli Affari Esteri, Roma 1926.

³⁵ Cfr. V. Briani, *Il lavoro italiano all'estero negli ultimi cento anni*, Italiani nel mondo, Roma

l'obiettivo di fare breccia, anche attraverso continui richiami al nazionalismo e all' "amor patrio", richiedeva tempo e impegno, oltre che risorse: una delle colonie più restie ad accettare il cambiamento di regime e la sua ricaduta sulla vita degli italiani in Argentina fu quella di Buenos Aires, nata nell'Ottocento con un'impronta prevalentemente laica e repubblicana, dove il fascismo faticò particolarmente ad attecchire³⁶. Tuttavia, nel giro di qualche anno, la maggioranza delle comunità italiane all'estero fu riconquistata dal nuovo regime, anche se un'attiva minoranza antifascista in ogni comunità non smise mai di denunciare la dittatura di Mussolini.

La svolta antiemigratoria del 1927 era stata preceduta da una serie di misure che la anticipavano in modo inequivocabile, la nascita nel 1921 e lo sviluppo dei fasci italiani all'estero in primo luogo³⁷: la loro opera di fascistizzazione degli italiani all'estero e dei loro figli, ma soprattutto delle loro associazioni mutualistiche, culturali, sportive e ricreative e della stampa italiana all'estero, incontrò non poche difficoltà, anche nei confronti del personale diplomatico e consolare, cui spettava come compito l'opera di controllo sugli italiani all'estero. A partire dal 1926 si aggiunse una tenace azione politica di fascistizzazione delle scuole italiane all'estero, nel quadro di una politica che tendeva a far identificare italianità e fascismo, e la promozione e i sussidi per gli Istituti di cultura italiana all'estero, sotto il controllo del ministero degli Esteri³⁸.

Il 1927 fu l'anno in cui la svolta antiemigratoria del regime divenne ufficiale: Mussolini sciolse il Cge e creò una nuova direzione del ministero degli Esteri, la Direzione Generale Italiani all'Estero (Dgie). Una circolare dello stesso anno a prefetti e questori segnava il cambiamento del regime in politica migratoria, motivandolo con ragioni in parte anche condivisibili, anche se in essa si ignorava o perlomeno non si faceva riferimento

1970, pp. 292-293.

³⁶ Cfr. P. Salvetti, *La massoneria italiana a Buenos Aires*, in "Italia contemporanea", 214, 1999, pp. 60-64.

³⁷ Cfr. L. De Caprariis, *I Fasci italiani all'estero*, in E. Franzina, M. Sanfilippo, *Il fascismo e gli emigrati. La parabola dei Fasci italiani all'estero*, Laterza, Roma-Bari 2003, pp. 3-26.

³⁸ Cfr. E. Serra, *La normativa sull'emigrazione italiana dal fascismo al 1948, con particolare riguardo alla Francia*, in "Affari Sociali internazionali", 4, 1991, pp. 83-84.

all'importanza e al peso determinante che le rimesse avevano avuto nel favorire lo sviluppo economico italiano fin dalla fine dell'Ottocento: «Per ogni emigrante che esce per sempre dall'Italia, in compenso di poco oro che giunge dall'estero, il paese perde, economicamente: tutto ciò che ha speso per nutrirlo, per educarlo, per metterlo in grado di produrre; militarmente: un soldato; demograficamente: un elemento giovane e forte, che feconderà terre straniere e darà figli a paesi stranieri»³⁹. Argomentazioni simili troviamo in un'altra circolare dello stesso anno, inviata alle rappresentanze diplomatiche e consolari, dal titolo non casuale "Limiti all'emigrazione", in cui l'emigrazione è vista «come un depauperamento demografico che, in definitiva, non può non indebolire qualitativamente e quantitativamente la compagine della nazione»⁴⁰.

Di fatto veniva cancellata dal lessico burocratico e politico la qualifica di "emigrante" per sostituirla con quella di "italiano all'estero". Finiva la "vergogna" dell'emigrazione proletaria: dal 1928 veniva abolito il "passaporto rosso" proprio degli emigranti, mentre veniva reso discrezionale e difficile il passaporto uguale per tutti. L'espatrio diventava così di fatto espatrio clandestino, punito severamente, specialmente se per motivi politici, anche se la Francia continuò ad accogliere esuli politici per tutti gli anni Trenta. Il controllo degli italiani all'estero avveniva anche attraverso la struttura dei fasci all'estero e attraverso l'azione dei consoli, la cui rete fu notevolmente ampliata, inserendovi uomini fedeli al regime.

Questa nuova politica migratoria del regime prevedeva un radicale cambiamento dell'immagine dell'emigrante. Quella che il fascismo voleva proiettare all'estero non poteva più contemplare l'emigrante disperato, miserabile e analfabeta, bruta forza lavoro, ma un cittadino orgoglioso della forza demografica del suo paese, portatore di missione civilizzatrice ereditata dalla antica civiltà romana.

³⁹ Circolare del 26 maggio 1927, inviata il 3 giugno 1927, in E. Serra, *La normativa sull'emigrazione* cit., p. 85.

⁴⁰ Circolare del 20 giugno 1927, in E. Serra, *La normativa sull'emigrazione* cit., p. 86.

Formalmente il Testo Unico del 1919, finalizzato alla tutela dell'emigrante, non venne abolito o sostituito: esso venne mantenuto ma interpretato con un approccio del tutto opposto, snaturandone gli obiettivi, pur conservandone le norme. Vennero invece aboliti tutti quegli organismi preposti alla tutela dell'emigrazione, considerati "irriducibili" al nuovo regime: nel 1924 venne sciolta la Società Umanitaria, nel 1928 l'Opera Bonomelli. La Società Dante Alighieri, molto presente tra le comunità italiane all'estero, subì una graduale ma totale fascistizzazione che le permise di sopravvivere, pur rinunciando alla sua autonomia⁴¹.

La mobilità tanto ostacolata verso l'estero fu invece valorizzata dal regime all'interno del territorio nazionale: nel 1926, ancora prima che iniziasse la campagna demografica, era stato istituito il Comitato permanente per le migrazioni interne, con lo scopo di "ruralizzare" l'Italia⁴² e poi, negli anni Trenta, di dare vita alle bonifiche e alla fondazione di nuovi centri urbani. Anche i vecchi centri urbani furono meta di flussi migratori interni, nonostante una legge del 1931 che li vietava. Gli unici flussi migratori all'estero nel corso degli anni Trenta furono indirizzati dal governo nelle colonie italiane di Libia e di Etiopia, ma anche la Germania, a partire dal 1937, strinse accordi con l'Italia per l'invio di alcuni contingenti di lavoratori italiani nell'ordine di alcune decine di migliaia.

L'Italia repubblicana

Dopo la fine della guerra, che aveva visto un sostanziale blocco dell'emigrazione, se non della mobilità, nell'aprile 1945 il neo-ministro degli esteri Alcide De Gasperi riprese in mano la materia emigrazione, che apparve subito questione urgente nella crisi economica e sociale che già si profilava in un'Italia semidistrutta dalla guerra, ricostituendo la Direzione Generale Italiani all'estero

⁴¹ Cfr. P. Salvetti, *Immagine nazionale ed emigrazione nella Società Dante Alighieri*, Bonacci, Roma 1995, pp. 271-272.

⁴² Cfr. E. Sori, *L'emigrazione italiana* cit., p. 432.

(Dgie). Solo col secondo governo De Gasperi riapparve la parola "emigrazione", di fatto cancellata dal regime fascista. Il ministro degli Esteri Nenni, nel dicembre 1946, cambiò la denominazione Dgie in Direzione generale dell'emigrazione. Dopo il ventennio e durante la seconda guerra mondiale, Nenni sentì l'urgenza di tentare di sanare le ferite e le lacerazioni nelle comunità italiane all'estero, diramando una circolare nel dicembre 1946 per la "democratizzazione delle collettività italiane all'estero"⁴³, alcune delle quali, come quella cilena, rifiutavano di accettare la nuova Italia democratica⁴⁴.

Di fronte alla necessità di ammortizzare le altissime tensioni sociali del dopoguerra e all'assoluto bisogno delle rimesse che permettessero di avviare una ripresa economica, la classe dirigente italiana pensò alla soluzione, o pseudosoluzione, più scontata e tradizionale: la ripresa dei flussi migratori, principalmente verso l'Europa, ma anche verso il Sud America, in particolare verso l'Argentina. Il dibattito in ambito parlamentare, governativo e sociale fu molto ricco e intenso, ma da ogni parte, compresa gran parte della sinistra e dei sindacati, seppure con notevoli differenziazioni, l'emigrazione fu considerata un male necessario, ma vitale per la ripresa della vita economica del paese⁴⁵.

Il governo mise subito in moto una struttura per la promozione di un'emigrazione che fosse pianificata e controllata direttamente dal governo, una "emigrazione assistita", come fu definita: questo non impedì che continuasse a verificarsi una notevole quota di emigrazione clandestina verso i paesi europei⁴⁶. A tale scopo venne ricostituito nel giugno 1945, dopo la sua eliminazione nel periodo fascista, il ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, competente per l'organizzazione delle partenze all'interno del territorio nazionale, principalmente attraverso gli uffici del lavoro e i centri di emigrazione, mentre il ministero degli Esteri rimaneva l'unico organo competente per gli italiani all'estero. Due ministeri,

⁴³ Cfr. E. Serra, *La normativa sull'emigrazione* cit., p. 92.

⁴⁴ Cfr. P. Salvetti, *L'emigrazione italiana in Cile*, in *Il contributo italiano allo sviluppo del Cile*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino 1993, pp. 408-410.

⁴⁵ Cfr. M. Colucci, *Lavoro in movimento. L'emigrazione italiana in Europa*, Donzelli, Roma 2008, pp. 58-79.

⁴⁶ Cfr. S. Rinauro, *Il cammino della speranza. L'emigrazione clandestina degli italiani nel secondo dopoguerra*, Einaudi, Torino 2009.

due burocrazie quindi svolsero funzioni talvolta coincidenti per governare un fenomeno, quello migratorio, che assunse fin dal primo dopoguerra importanza fondamentale anche per la nuova politica estera italiana, ma anche per la politica interna e per la politica economica e sociale. La realtà dell'emigrazione, al di là delle dichiarazioni ufficiali, fu però molto difficile, i servizi di reclutamento e tutela da parte dei governi italiani del dopoguerra misero in luce disorganizzazione, inefficienze e ritardi nell'affrontare le partenze⁴⁷.

La ripresa dei flussi migratori, a partire dal 1946, si indirizzò principalmente verso la Svizzera, la Francia e il Belgio⁴⁸. Nel caso del Belgio in particolare, l'intesa bilaterale con l'Italia prevedeva l'invio di uomini per lavorare nelle miniere del Belgio, in cambio dell'invio di carbone, materia prima indispensabile per la ricostruzione e la ripresa economica italiana. Inoltre le rimesse che i lavoratori italiani avrebbero inviato al paese avrebbero contribuito a ridurre il passivo della bilancia commerciale rispetto ai paesi più avanzati.

Dopo un ampio e vivace dibattito in sede di Assemblea Costituente, si arrivò all'inserimento di un ultimo comma nell'art. 35 della Costituzione, riguardante non solo il diritto di emigrare, ma anche il diritto ad essere tutelati anche all'estero. Con «la tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni», la Repubblica, fondata sul lavoro (art.1), si impegnava a tutelare il lavoro italiano all'estero. In base all'art. 35 infatti la Repubblica «riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi sanciti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero».

L'altissimo livello della disoccupazione e l'assoluto bisogno di rimesse fecero spesso trascurare la realtà spesso drammatica in cui versavano centinaia di migliaia di italiani partiti nel dopoguerra, lavorando in condizioni di alto rischio, abitando in baracche malsane, col carico di drammi e lacerazioni per la lontananza dalla famiglia⁴⁹. Il progresso del paese tuttavia richiedeva sacrifici: nel

⁴⁷ Cfr. M. Colucci, *Lavoro in movimento* cit., pp. 97-127.

⁴⁸ Sull'entità dei flussi cfr. M. Colucci, *Lavoro in movimento* cit., pp. 4-7 e A. De Clementi, *Il prezzo della ricostruzione. L'emigrazione italiana nel secondo dopoguerra*, Laterza, Roma-Bari 2010.

⁴⁹ Cfr. P. Salvetti, *Tra miracolo economico e crisi petrolifera. Vedove bianche: una storia da scrivere*,

noto discorso di De Gasperi del 9 giugno 1949, dal titolo inequivocabile "Agli italiani perché ricerchino le vie d'Europa", pur non nominando la parola "emigrazione", lo statista invitava esplicitamente ad emigrare: «Dobbiamo assolutamente andar fuori», è scritto, tra l'altro⁵⁰.

L'impegno dei governi centristi all'attuazione di una politica europeista, prima e dopo il trattato di Roma del 1957 che istituiva il Mercato comune europeo, dando inizio al processo di integrazione europea, voleva essere funzionale anche a risolvere il problema migratorio⁵¹. Già nelle trattative per la creazione della Comunità economica europea, l'Italia, nonostante il suo peso negoziale molto basso, ottenne una futura possibilità di emigrazione libera attraverso i paesi membri: la libera circolazione diveniva così elemento centrale del processo di integrazione europea, in un complesso intreccio tra politica economica e sociale interna e politica estera dell'Italia⁵².

Il passaggio delle sinistre dal governo all'opposizione e l'inizio dei governi centristi portò ad un acuirsi delle tensioni tra le forze politiche: comunisti e socialisti all'opposizione contestarono duramente la politica migratoria del governo, pur avendovi in parte aderito nell'immediato dopoguerra come una misura necessaria e indispensabile per la ricostruzione e per l'occupazione. Le denunce delle sinistre e le loro interrogazioni parlamentari si focalizzavano principalmente sulle carenze di tutela sociale e sindacale degli emigranti da parte del ministero degli Esteri e delle sue strutture consolari, insistendo sulle frequenti violazioni degli accordi da parte dei paesi stranieri. Da parte dei comunisti poi furono spesso riprese quelle posizioni antiemigratorie che avevano caratterizzato parte del movimento operaio all'epoca della "grande emigrazione", in quanto le partenze equivalevano a una rinuncia alla lotta politica e sociale per ottenere un lavoro dignitoso in patria.

in B. Pisa, S. Boscato, a cura di, *Donne negli anni Settanta. Voci, esperienze, lotte*, Franco Angeli, Milano 2012, pp. 93-114.

⁵⁰ Camera di commercio, industria e agricoltura di Livorno, *Atti del IV Convegno nazionale delle Camere di commercio, industria e agricoltura per l'emigrazione*, Livorno, 15-16 novembre 1952, Arti grafiche dei comuni, Empoli 1954, p. 42.

⁵¹ Cfr. A. Fontani, *Gli emigrati*, Editori Riuniti, Roma 1962.

⁵² Cfr. F. Romero, *L'emigrazione e integrazione europea, 1945-1973*, Edizioni Lavoro, Roma 1991.

Superata la fase della ricostruzione, tra la fine degli anni Cinquanta e i primi anni Sessanta la ripresa economica dei paesi dell'Europa occidentale richiamò nuovi flussi. Dall'Italia si intensificarono le partenze verso la Svizzera e principalmente verso la Germania occidentale, che offriva un differenziale salariale più alto che nel resto d'Europa⁵³, mentre si registrò un forte calo verso il Belgio, dopo l'incidente minerario di Marcinelle del 1956 che costò la vita a centinaia di italiani, e verso la Francia, dove cominciavano ad arrivare in numero sempre maggiore immigrati nordafricani. Anche le mete extraeuropee tradizionali, con le loro legislazioni restrizioniste, vennero quasi abbandonate, con l'eccezione del Venezuela, dell'Australia e del Canada.

Anche il nord Italia, principalmente il triangolo industriale, vide forti flussi migratori dal meridione⁵⁴: nel 1961 venne abrogata la legge del 1931 che vietava, almeno formalmente, le migrazioni interne. Se negli anni del dopoguerra l'iniziativa legislativa sul terreno della tutela dei migranti aveva mostrato una sostanziale assenza di attenzione, finalmente a partire dagli anni sessanta il tema delle migrazioni interne ed estere e dei problemi sociali ad esso legati diventava oggetto di dibattito intenso tra le forze politiche e sociali, pur scontando un forte sfasamento temporale tra i bisogni emersi e la presa di coscienza a livello istituzionale.

Negli anni Sessanta si calcolavano circa cinque milioni di italiani in Europa: dei problemi sociali più sentiti – dalle famiglie “spezzate” alle “vedove bianche”, dalle tutele sul lavoro alla sanità, dagli alloggi alla scuola per i figli, dagli episodi di xenofobia all'integrazione nelle società di arrivo – si fecero carico principalmente, sicuramente più dello Stato italiano, che continuò a fornire risposte tardive e insufficienti, un gruppo di associazioni italiane di varia natura e colore politico, in patria e all'estero, alcune delle quali operanti già dall'immediato dopoguerra⁵⁵. Lo

⁵³ Cfr. E. Morandi, *Governare l'emigrazione. Lavoratori italiani verso la Germania nel secondo dopoguerra*, Rosenberg e Sellier, Torino 2011.

⁵⁴ Cfr. S. Gallo, *Senza attraversare le frontiere: le migrazioni interne dall'Unità a oggi*, Laterza, Roma-Bari 2012.

⁵⁵ Tra le principali: Giunta cattolica per l'emigrazione (dal 1947); Anfe (Associazione nazionale famiglie emigrati) dal 1947, di orientamento cattolico; Società Umanitaria, Fondazione P. M. Loria, dal 1947; Filef (Federazione italiana lavoratori emigrati e famiglie), dal 1967, vicina al Partito Comunista Italiano, pubblicava il mensile

testimoniava anche il fiorire e il moltiplicarsi di pubblicazioni in lingua italiana all'estero, nate in emigrazione o destinate agli emigranti italiani, che contribuirono a mantenere un legame sia all'interno delle collettività italiane all'estero, sia tra gli emigrati e l'Italia⁵⁶.

Le iniziative legislative del governo italiano negli anni del “miracolo economico” italiano ed europeo e, successivamente, negli anni della crescita del movimento operaio e studentesco, si mantenevano comunque modeste; la carenza di strutture di protezione e di assistenza degli italiani all'estero mostrava tutta l'inadeguatezza dell'impegno nei confronti di chi era stato costretto a cercare lavoro fuori d'Italia.

Tuttavia cominciava a manifestarsi una nuova sensibilità già negli anni Sessanta e poi negli anni Settanta e, soprattutto, cominciava da più parti politiche a essere messa in discussione l'emigrazione all'estero come alternativa per la soluzione del problema del reddito e dell'occupazione. Nel dicembre 1963, ad esempio, l'allora presidente del Consiglio Aldo Moro esprimeva un nuovo orientamento contro l'emigrazione di necessità. «Il governo [...] – sosteneva Moro – è convinto che il problema di fondo è quello di dare a tutti gli italiani la possibilità di svolgere la loro attività lavorativa nel proprio paese. Occorre togliere all'espatrio del lavoratore ogni carattere di necessità, lasciando ad esso solo quello della libera scelta»⁵⁷.

Iniziava così nel 1967 una parziale riorganizzazione dei servizi del ministero degli Esteri, per meglio coordinare i problemi del lavoro italiano all'estero, che portò all'allargamento dei compiti della Direzione Generale dell'Emigrazione, che aggiungeva alla propria denominazione le parole “e degli affari sociali” e alla costituzione del Comitato consultivo degli italiani all'estero (Ccie)⁵⁸.

“l'emigrazione”; Ucei (Ufficio centrale emigrazione italiana, poi: Migrantes); Unaie (Unione nazionale associazioni immigrazione emigrazione).

⁵⁶ Cfr. L. Prencipe, *Stampa “in e di” emigrazione. Informazione nell'ottica della “formazione”*, in “Studi Emigrazione”, 175, 2009, pp. 515-524.

⁵⁷ Dichiarazioni programmatiche fatte dal presidente del Consiglio, on. Aldo Moro, al Parlamento nel dicembre 1963, in V. Briani, *Il lavoro italiano all'estero* cit., p. 283.

⁵⁸ Cfr. V. Briani, *Il lavoro italiano all'estero* cit., pp. 267-269.

Il problema più sentito dagli italiani all'estero rimaneva comunque quello della rappresentanza presso il parlamento nazionale, problema già sorto all'inizio del Novecento e presentato in occasione del I° Congresso degli italiani all'estero nel 1908 e da allora oggetto di varie proposte di legge, mai diventate operative: sul complesso nodo "nomina o elezione" dei rappresentanti delle collettività italiane si erano infatti arenati tutti i tentativi di prove elettorali all'estero. Bisognerà aspettare il nuovo secolo per la nuova legge sul voto degli italiani all'estero.

Tutte le forze politiche si attivarono, in quegli stessi anni di forte cambiamento a livello politico e sociale, per una presenza più incisiva nel mondo dell'emigrazione: la nascita della Federazione italiana lavoratori emigrati e famiglie (Filef), vicina al Partito comunista italiano, nasceva proprio nel 1967 sotto la presidenza di Carlo Levi, dando prova di un'avvenuta presa di coscienza, seppure tardiva, di un problema che la sinistra aveva in parte trascurato, accusando il mondo cattolico di essersi occupato della materia in modo pietistico e caritatevole, lasciando gli emigrati in una sostanziale passività.

Anche a destra, il Movimento sociale italiano, rinvigoriva il suo legame tra quella parte di comunità italiane all'estero che si riconosceva nei valori "nazionali" del fascismo e del post-fascismo, occupandosi della tutela degli italiani all'estero anche in sede parlamentare. Nel 1968 nasceva la Consulta degli Italiani all'estero, cui seguirà la nascita del "Comitato tricolore per gli italiani nel mondo", diretto da Mirko Tremaglia, deputato del Msi dal 1972.

Se si guarda alle modalità che caratterizzarono i nuovi flussi verso l'Europa negli anni Sessanta, rispetto a quelle della "grande emigrazione", definitiva nella maggior parte dei casi, colpisce tra le differenze il prevalente carattere di temporaneità, secondo un modello rotatorio, il rifiuto cioè da parte di chi partiva di considerare l'emigrazione come soluzione definitiva e, conseguentemente, il proposito di ricongiungimento con la famiglia in patria, non appena si fosse raggiunto l'obiettivo di accumulare le risorse da investire al ritorno.

In un clima politico generale che andava mutando, in Italia e all'estero, nel mondo studentesco e operaio, nasceva in Senato nel dicembre 1968, la proposta di un'inchiesta di carattere economico,

politico e sociale sull'emigrazione: firmarono la proposta Carlo Levi, Ferruccio Parri, Umberto Terracini, Elvio Tomassucci, Dario Valori, Vito Raia, Tullia Carrettoni. Nella relazione al disegno di legge per l'inchiesta si chiedeva che questa fosse condotta insieme con gli emigrati, ma questa non ebbe mai luogo. Il governo la sostituì con un'indagine conoscitiva, che ebbe inizio il 6 aprile 1969 presso la Camera dei Deputati e si concluse il 29 aprile 1971. Il Partito Comunista Italiano alla Camera chiese che i risultati fossero riportati davanti all'assemblea parlamentare, ciò che non avvenne in quanto l'indagine conoscitiva, pur con i suoi grossi limiti, contraddiceva la politica governativa in tema di emigrazione. Quasi contemporaneamente con quella della Camera dei deputati, dal 25 marzo 1969 aveva avuto inizio un'ampia e più incisiva indagine del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel), conclusa e raccolta in volume dopo l'assemblea dello stesso Cnel del 16 giugno 1970, cui diedero un notevole apporto i tre sindacati, Cgil, Cisl e Uil.

La svolta degli anni Settanta

Con l'istituzione delle regioni, a partire dal 1970, il governo trasferì la delega, con un provvedimento che aveva suscitato non pochi contrasti e resistenze, di molte delle competenze in tema di emigrazione ai nuovi organismi: nacquero le Consulte regionali per l'emigrazione col compito, tra gli altri, di gestire il Fondo sociale europeo. Alcune regioni cominciarono a emanare "leggi" regionali sull'emigrazione, riguardanti soprattutto l'assistenza ai rimpatriati e alle loro famiglie, soprattutto dopo il massiccio rientro forzato degli emigrati dovuto alla crisi energetica del 1973, col conseguente carico di licenziamenti e di problemi di reinserimento nel mercato del lavoro italiano: tra gli impegni prioritari fu individuato quello di affrontare le difficoltà scolastiche dei figli dei rimpatriati.

Gli anni Settanta videro in Italia, e non solo in Italia, una forte espansione del *welfare state*: assistenza sociale e sanitaria, politiche previdenziali e pensionistiche furono al centro degli obiettivi che il movimento operaio e sindacale, soprattutto dopo "l'autunno caldo" del 1969, pose ai governi di un centro-sinistra che si

mostrava inadeguato nelle sue risposte. La prima metà degli anni Settanta vide un livello del dibattito politico sulla politica migratoria sicuramente più ricco e intenso rispetto al decennio precedente, soprattutto a sinistra, dove si assisteva a un "risveglio" del movimento operaio e sindacale su proposte e iniziative nel mondo dell'emigrazione. Ma paradossalmente ciò avveniva proprio mentre stava avvenendo una inversione di tendenza del saldo positivo dei flussi migratori dall'Italia: dopo la crisi energetica del 1973 infatti il numero dei licenziamenti e quindi dei rientri in Italia fece sì che il numero degli espatri fosse inferiore a quello degli immigrati. Si trattò solo di un forte ridimensionamento dei flussi dall'Italia verso i paesi europei, di mancate nuove partenze, non di un arresto delle partenze⁵⁹; tuttavia fu chiaro da allora che si era verificata una svolta nella storia dell'emigrazione italiana.

In questo nuovo clima si apriva, seppure tardivamente, dopo continui rinvii e scontri politici, la I Conferenza nazionale dell'emigrazione, indetta dal governo italiano, svoltasi a Roma nel febbraio-marzo 1975⁶⁰. Fu la prima grande occasione di analisi delle condizioni dell'emigrazione italiana all'estero, in presenza delle rappresentanze dei lavoratori emigrati, ma fu anche occasione di dibattito, di denunce, di proposte, riguardanti in primo luogo la riforma e la democratizzazione dei comitati consolari e il problema della rappresentanza. Alle aspettative che ne derivarono però seguirono risultati di gran lunga inferiori, per la mancata attuazione da parte del governo degli orientamenti emersi nella conferenza stessa.

I risultati della Conferenza, che pure aveva registrato grande eco su stampa e televisione non solo nazionali, non furono discussi nelle assemblee della Camera e del Senato, così come era avvenuto per le indagini precedenti, in quanto costituivano delle dirette o indirette denunce della politica migratoria dei governi che si erano succeduti dal dopoguerra fino agli anni settanta.

⁵⁹ Cfr. E. Pugliese, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Il Mulino, Bologna 2006, pp. 59-64.

⁶⁰ Cfr. *I Conferenza nazionale dell'emigrazione*, Tip. Rinascimento, Roma 1975, 5 voll. Cfr. anche G. Volpe, *Tra cronaca e storia. 10 anni di emigrazione (1970-1980)*, Edizioni Filef, Roma s.d., pp. 65-92.

La I Conferenza nazionale dell'emigrazione suscitò un interesse di gran lunga superiore a quello che susciterà la II Conferenza nazionale dell'emigrazione, svoltasi a Roma nel 1988: quest'ultima, infatti, sostanzialmente non riguardava più gli emigranti ma, semmai, le collettività italiane all'estero e il loro consolidamento.

Già negli anni Ottanta, tuttavia, risultava chiaro che il problema era diventato quello dell'immigrazione: a distanza di due anni infatti, nel 1990, si tenne a Roma la I Conferenza nazionale dell'immigrazione, segno di una presa di coscienza della necessità, nel corso di processi di globalizzazione della manodopera, di fare i conti con flussi immigratori, principalmente dalle aree del mediterraneo, con una rilevanza sociale sempre più evidente, da integrare nella società italiana attraverso il confronto tra culture diverse che fosse privo di criteri di ordine gerarchico.

Iniziava proprio negli anni Ottanta una nuova politica migratoria o, meglio, immigratoria, parallelamente al crescere dei flussi verso l'Italia e con intenti sempre più restrittivi. Seppure con grave ritardo le classi dirigenti italiane, di fronte a evidenti problemi di deficit di crescita della popolazione italiana e di invecchiamento della stessa, cominciarono a capire l'importanza delle immigrazioni straniere e la necessità di costruire iniziative pubbliche per governarle, allargando i diritti sociali di cittadinanza agli stranieri residenti in Italia, pur in presenza di esplicite pulsioni xenofobe crescenti. Sino ad allora le politiche riguardanti gli immigrati consistevano in provvedimenti di polizia riferiti a cittadini stranieri: a partire dalla legge Foschi n.943 del 1986, la legislazione in materia ha sempre teso a rendere più limitativa e selettiva la possibilità di ingresso regolare, così come ha reso più complesse le pratiche per il rinnovo del permesso di soggiorno, rafforzando le norme repressive nei confronti di clandestini e irregolari⁶¹. Le nuove norme che si susseguirono vanno dalla legge n.39 del 1990, nota come legge Martelli, dal nome dell'allora vicepresidente del consiglio con delega sulla materia dell'immigrazione, alla legge n.40 del 1998, nota come legge Turco-Napolitano, dal nome dei due ministri in carica nel ministero degli Affari sociali e dell'Interno,

⁶¹ Cfr. L. Einaudi, *Le politiche dell'immigrazione in Italia dall'Unità a oggi*, Laterza, Roma-Bari 2007.

alla legge Bossi-Fini del 2002.

Per quanto riguarda la legislazione in materia di cittadinanza, una nuova legge sulla cittadinanza, la n.91 del 1992, vide la luce solo a distanza di settanta anni dall'unica legge in materia che risaliva al 1912. La nuova legge mirava a facilitare il mantenimento o il recupero della cittadinanza da parte degli emigrati italiani o dei loro discendenti, rafforzando lo *jus sanguinis* e rinunciando a introdurre lo *jus soli*. La stessa legge ammette il possesso della cittadinanza multipla agli italiani residenti all'estero, che da quasi un secolo la reclamavano allo Stato italiano.

Nel 2001 veniva istituito per la prima volta un organo specifico, il Ministero per gli italiani nel mondo, retto dal ministro senza portafoglio Mirko Tremaglia.

Anche la nuova legge di modifica costituzionale del voto degli italiani residenti all'estero ha visto la luce molto tardivamente rispetto alle richieste e alle aspettative degli italiani all'estero (legge n.459 del 27 dicembre 2001), accompagnata peraltro da accesi dibattiti tra le forze politiche favorevoli o contrarie. Gli italiani residenti all'estero, che già godevano del diritto al voto, ma solo se rientravano in Italia allo scopo di votare e quindi si presentavano in Italia solo in misura ridottissima, hanno con la nuova legge diritto al voto, con complesse modalità non prive di rischi e confusione, nelle circoscrizioni estere, purché iscritti presso gli appositi registri. I risultati del voto italiano all'estero sono risultati determinanti nelle elezioni politiche del 2006.