

La politica emigratoria italiana 1860-1973*

ERCOLE SORI

Premessa. È difficile stabilire quale insieme di atti (pubblici, semi-pubblici e persino privati) possa essere definito come politica, in rapporto ad un fenomeno così multiforme, multivariato e complesso qual'è l'emigrazione all'estero tra '800 e '900. Tale difficoltà aumenta ancora nel caso italiano, a causa della dimensione quantitativa, della durata almeno secolare e della natura composita (provenienza regionale; composizione professionale; carattere temporaneo, permanente o indefinito a priori) della sua emigrazione all'estero. Un'ulteriore difficoltà è data dal fatto che, come spesso accade nella storia dell'Italia post-unitaria, non è semplice stabilire un nesso preciso tra la legislazione e la sua effettiva incidenza nella vita reale, tra norma e comportamenti, tra politiche 'formali' e pratiche 'informali' messe in atto da governi, apparati amministrativi, soggetti collettivi. Sul piano storiografico, poi, l'attenzione degli storici si è concentrata prevalentemente sulle *controversie politiche* anziché sulle *politiche emigratorie* vere e proprie. Ne risulta che, in molti lavori di storia dell'emigrazione italiana, i capitoli dedicati alla politica emigratoria dei governi postunitari abbondano di acute analisi del dibattito tra partiti, tra loro correnti, tra scuole di pensiero e tra attori sociali collettivi, dedicando però scarsa attenzione alle pratiche di effettivo controllo del fenomeno.

Si può tuttavia tentare una graduazione gerarchizzata dei livelli ai quali possono essere collocate norme e pratiche definibili come parti di una politica italiana dell'emigrazione. Graduando dal generale al particolare, troviamo almeno quattro livelli:

- Indirizzi di politica economica (politica agraria, doganale e del commercio estero, ecc.) e di politica estera (politica coloniale).
- Politiche di settore in qualche modo incidenti sul fenomeno emigratorio (ordine pubblico, reclutamento militare, navigazione commerciale, ecc.).
- Politiche emigratorie in senso stretto (leggi di settore, circolari ministeriali, trattati internazionali di emigrazione e lavoro, apparati amministrativi speciali, ecc.). Esse possono essere suddivise a seconda dei vari 'momenti' in cui intervengono:
 - a. Reclutamento, partenza e viaggio (vettori, agenti, tutela giurisdizionale, informazione, ecc.).
 - b. Arrivo e permanenza (accoglienza, rimpatrio in caso di necessità, consolati, scuole, associazionismo all'estero, ecc.).
 - c. Collegamento tra paese straniero e Italia (trasferimento di rimesse, ecc.).

* Relazione presentata al XIII Economic History Congress, Buenos Aires 2002, Session 72: The economic rationality of migration policies in the XIXth and XXth centuries.

- d. Rimpatrio (tutela del risparmio, consolidamento della proprietà rurale, reinserimento lavorativo, ecc.).
- Pratiche ‘informali’ (associazionismo, reti privatistiche e solidaristiche, ecc.), ma su queste l’incidenza della politica emigratoria pubblica tende ad annullarsi.

La politica emigratoria italiana postunitaria non è mai stata pervasiva e restrizionista (lo è stata in modo ‘apparente’ soltanto durante una parte del periodo fascista) né poteva esserlo, a causa della generale natura del fenomeno, della specifica limitata capacità dell’apparato statale italiano di intervenire su esso e regolarlo, della implicita consapevolezza, da parte dei pubblici poteri, che emigrazione e sua regolazione pubblica sono fenomeni che tendono ad escludersi a vicenda.

Difficile è anche dare una definizione di ‘razionalità’ quando essa venga applicata ad un oggetto complesso come la politica emigratoria. Al riguardo si può dire che i giudizi possono variare a seconda del punto di vista. Variano rispetto alla durata temporale (ottica di breve, di medio e di lungo periodo). Variano a seconda del livello scelto: macroeconomico (economia ‘nazionale’) e microeconomico (dualismo regionale, economia locale, economia familiare). Variano in relazione alle diverse componenti della politica emigratoria, componenti che è arduo sommare algebricamente per giungere a un beneficio netto o a un costo netto.

1. Miti, stereotipi e teorizzazioni

Premessa. A dispetto della grande quantità di argomenti, analisi, discussioni e polemiche, il dibattito politico ed economico sull’emigrazione italiana tra ’800 e ’900 può essere raggruppato attorno ad alcune figure retoriche. Scienziati sociali, uomini politici, gruppi di interesse, scuole di pensiero hanno fatto in prevalenza riferimento a queste relativamente poche figure, affette tuttavia da gradi di retorica diversi.

Questa elaborazione si riferisce soprattutto all’emigrazione transoceanica, con speciale riguardo a quella diretta verso le Americhe. L’emigrazione verso l’Europa, di dimensioni paragonabili in termini di espatri, ha ricevuto minore attenzione, specie quando si tratta di emigrazione temporanea. Verso quest’ultima prevale un consenso quasi incondizionato a motivo del suo carattere ‘organico’ (non turba equilibri economico-sociali tradizionali, anzi consolidandoli) e del suo spessore temporale (origine preunitaria e d’età moderna). Unica controindicazione, l’emancipazione culturale e politica eventualmente realizzata dagli emigranti durante l’esperienza all’estero, emancipazione che il pendolarismo veicola entro le chiuse comunità di origine, ‘contagiandole’ in vario modo.

1.1. La ‘via genovese’. Corrisponde alla fase immatura e mercantile del capitalismo italiano (anni ’50 e ’60 del XIX secolo) e fa capo agli ambienti commerciali e armatoriali genovesi, che vedono con favore il costituirsi, già prima dell’Unità, di ‘colonie spontanee’ italiane nei paesi del Plata (Argentina e Uruguay), entro le quali la presenza genovese è maggioritaria. Genova, grazie alle strette relazioni marittime e migratorie con i paesi del Plata, è la prima piazza commerciale del Mediterraneo per il cuoio e può aspirare a diventare la base marittima per l’emigrazione tedesca

dalla Germania meridionale (Ciuffoletti, 1978, 15-16). Per i 'genovesi' l'emigrazione è fenomeno positivo perché rianima, con le esportazioni, il commercio estero e, con i noli passeggeri, la navigazione. La 'colonia' italiana diventa un interessante mercato di sbocco per alcuni prodotti nazionali. Con i noli da emigrazione il settore armatoriale compensa la contrazione del commercio degli anni '60, dovuta alla concorrenza dei vapori inglesi (particolarmente sul commercio dei grani col Mediterraneo Orientale e il Mar Nero), e finanzia la ristrutturazione tecnica del naviglio (dalla vela al vapore). L'economista Jacopo Virgilio teorizza questa 'via genovese' che coniuga emigrazione e sviluppo, già guardata con favore da Cavour prima dell'Unità (Annino 1974, 1233-1236; Ciuffoletti 1978, 14-16). Per quanto riguarda i benefici al settore armatoriale, altri sostengono che i margini di profitto sicuri procurati dal trasporto degli emigranti ritardano l'aggiornamento tecnico della marineria italiana e preparano la cessione di quote di mercato del trasporto alle marinerie inglese, francese e tedesca negli anni '70 (Franzina 1998, 50).

1.2. *Uno 'sciopero agrario'?*. Entro la classe dirigente italiana vi sono due visioni contrastanti del rapporto tra emigrazione e sviluppo economico caratteristiche del primo ventennio post-unitario. Fino all'inizio della crisi agraria (caduta dei prezzi agricoli dal 1881 in poi), lo sviluppo economico è largamente basato sull'agricoltura e sul modello liberoscambista entro il quale l'Italia occupa la posizione di paese esportatore di prodotti primari. Entro questa visione, si confrontano due gruppi che rappresentano anime diverse degli interessi agrari. La divisione, più che tra 'Destra' e 'Sinistra storica', passa attraverso diverse componenti regionali del liberalismo italiano. Da un lato, i liberali delle regioni centro-settentrionali (Toscana, Piemonte, Lombardia, Liguria) sono favorevoli perché vedono nell'emigrazione un alleggerimento della pressione dell'offerta sul mercato del lavoro, con conseguente innalzamento dei salari e stimolo all'innovazione tecnica e all'incremento della produttività. Dall'altro lato, si collocano i liberali delle regioni meridionali e del Veneto, che difendono le ragioni di un'agricoltura arretrata, basata sui bassi salari, e usano l'emigrazione come ulteriore argomento negativo nella polemica contro gli eccessi della tassazione postunitaria sulla rendita agraria (Annino 1974, 1233-1234; Ciuffoletti 1978, 5, 29-35). In definitiva è l'emigrazione di forza lavoro agricola che preoccupa, quasi si tratti di uno 'sciopero agrario' improprio, tanto che la prima indagine nazionale sull'emigrazione è contenuta nell'Inchiesta agraria Jacini che, nella seconda metà degli anni '70, mette in luce le debolezze strutturali del settore alla vigilia di un severo confronto internazionale circa la sua scarsa competitività. La tariffa doganale del 1887, proteggendo alcuni settori industriali e la cerealicoltura, attenua di molto il dissidio, difendendo i settori più arretrati e conservatori dell'agricoltura italiana (la cerealicoltura meridionale) sul lato dei prezzi anziché su quello del costo del lavoro.

Gli interessi agrari, durante la prima guerra mondiale, tornano a temere uno spopolamento delle campagne e a chiedere un freno all'emigrazione (Degl'Innocenti 1978, 10).

1.3. *La 'più grande Italia'*. Questa formula sintetizza la versione pacifica, indiretta, non politico-militare del colonialismo italiano. Si profila in vari momenti della poli-

tica estera italiana in alternativa alle tardive e poco credibili avventure coloniali: Africa Occidentale negli anni '80 e '90; Libia nel primo decennio del '900; di nuovo Africa Occidentale nella seconda metà degli anni '30. Per le 'colonie spontanee' optano l'Inchiesta parlamentare sulla marina mercantile negli anni '80 e la Società Geografica Italiana (Congresso del 1895). Dopo il 1887 (eccidio di Dogali in Abissinia e ascesa di Francesco Crispi alla presidenza del consiglio) prevale la tesi africanista su quella delle colonie spontanee (Ciuffoletti 1978, 148). Dopo la disfatta di Adua nel 1896, questa versione pacifica dell'espansione italiana all'estero (demografica, economica, culturale) torna in auge. La Società Geografica Italiana (Congresso del 1898) auspica riduzioni fiscali per i capitali che accompagnano questa emigrazione. Angelo Scalabrini, fratello del 'vescovo degli emigranti', fustiga la pigrizia del capitale italiano, nega la possibilità di un colonialismo politico-militare e valuta interessanti, oltre ai pesi del Plata, le più recenti iniziative di colonizzazione in Patagonia e Venezuela (Vernassa 1980, 17-19). Persino durante la prima fase del fascismo questa versione può rivivere in forma di esuberanza demografica e vitalismo del popolo italiano.

In questa ottica, molti osservatori di fine secolo auspicano un programma 'coloniale' dello stato affinché «questo immenso esercito di lavoratori, di commercianti e di coloni non sia perduto per la madre patria, ma diventi il suo presidio morale ed economico, l'avanguardia della nostra espansione etnica, civile e commerciale» (Ghinassi 1901).

1.4. *La 'valvola di sicurezza'*. Nella sua formulazione originaria la metafora della valvola di sicurezza è elaborata da Sidney Sonnino, meridionalista ed esponente del conservatorismo agrario toscano (Annino 1974, 1242). L'emigrazione è uno sfogo della tensione sociale accumulata soprattutto nelle campagne e nel Mezzogiorno, un mezzo per prevenire più pericolosi scoppi sociali dei quali la prima fase della storia unitaria ha fornito eloquenti esempi ('brigantaggio' meridionale, moti per il carovita e contro la tassa sul macinato nel 1868, sovversione 'internazionalista' nella prima metà degli anni '70). Per Sonnino e Leopoldo Franchetti, autori nel 1876 di una inchiesta in Sicilia, l'emigrazione è «la via naturale e spontanea di soluzione della questione meridionale, in quanto destinata ad eliminare o ridurre la sovrappopolazione agricola e quindi a favorire, insieme alla distensione sociale, il miglioramento dei rapporti contrattuali tra proprietari e contadini, l'aumento del livello dei salari e, indirettamente, un maggiore impegno dei ceti possidenti per lo sviluppo dell'agricoltura» (Ciuffoletti 1978, 49-50). La metafora della valvola di sicurezza percorrerà tutta la storia emigratoria italiana, attraversando il primo dopoguerra (Degl'Innocenti 1978, 11) e giungendo fino al secondo dopoguerra, quando la Direzione Generale dell'Emigrazione (DGE) presso il Ministero degli Affari Esteri (MAE) valuta, nel 1949, che una massiccia ripresa dell'emigrazione sia l'unico rimedio di breve periodo alla disoccupazione e alle lotte sociali (Sacchetti 1978, 260-261).

1.5. *La 'nuova democrazia rurale'*. È uno slogan elaborato da Francesco Saverio Nitti al termine della Inchiesta sulle condizioni dei contadini nelle province meridionali (1906-11). Con esso si afferma che la questione meridionale si sta risolvendo da sola

attraverso l'emigrazione e le rimesse, senza riforma agraria e senza intervento dello Stato, cui si sta chiedendo una legislazione speciale in favore del Mezzogiorno. L'alleggerimento della pressione sul mercato del lavoro e il cospicuo afflusso di rimesse e risparmi portati dai rimpatriati stanno trasformando la struttura agraria del Mezzogiorno. I salari agricoli aumentano, il latifondo si fraziona, si forma la piccola proprietà contadina coltivatrice, decade la piccola e media proprietà non coltivatrice e con essa la piccola borghesia agraria parassitaria (i 'galantuomini'), mutando in profondità la struttura sociale delle regioni meridionali toccate da una massiccia emigrazione (Calabria, Sicilia, Basilicata, zone appenniniche interne di Campania, Abruzzi e Molise) (Sori 1979, 166-181). Questa tesi, elaborata per l'inchiesta sulla regione Basilicata, fu sposata dal relatore generale dell'Inchiesta, Faina, che, in quanto espressione degli interessi agrari, poteva così mettere la sordina alla riforma dei patti agrari, dibattuta in quegli anni (Ciuffoletti 1978, 413-415).

1.6. Il 'costo di produzione dell'uomo' e la teoria psicologica dell'emigrazione. È un dibattito che occupa gli economisti italiani agli inizi del XX secolo (1904-1905), quando è ancora viva, almeno sul piano teorico, la discussione sui costi e benefici dell'emigrazione. Il clima di quasi incondizionato favore che circonda l'emigrazione di massa in questo periodo stimola una messa a punto marginalistica sul calcolo economico della vita umana. I benefici (mancato sostentamento in patria del disoccupato o sottoccupato emigrato) vanno raffrontati ai costi di allevamento e formazione sostenuti dalla madrepatria fino all'età di emigrazione. Il dibattito è aperto da Albereto Beneduce, continuato da Wilfredo Pareto e Francesco Coletti. In precedenza vi sono stati, su temi simili, interventi di eminenti economisti italiani (Ferrara, Ricca-Salerno, Bodio, Ellena, Florenzano) (Ciuffoletti 1978, 447-455). Nel 1874, un campione dell'ostilità verso l'emigrazione, l'economista e deputato meridionale Giovanni Florenzano, enfatizza, in contrasto con l'economista Ferrara, la perdita di capitale umano e monetario, non compensata dalle rimesse (Ciuffoletti 1978, 37-38).

Il secondo dibattito vede come protagonista Francesco Coletti, economista e grande esperto di problemi dell'emigrazione, insoddisfatto dai nessi causali fino ad ora invocati per spiegare il fenomeno (miseria, densità di popolazione, analfabetismo, morfologia del territorio, prevalenza dell'agricoltura sull'industria). Alla ricerca di una «teoria della casualità generale dell'emigrazione», Coletti si collega al pensiero di Maffeo Pantaleoni, 'edonista' e teorico dei bisogni, contrapponendosi alla teoria delle scelte e all'astrattezza di Vilfredo Pareto. Punto di partenza è il bisogno di emigrare, cui si perviene attraverso due fasi: a) consapevolezza del disagio presente e futuro; b) conoscenza dell'emigrazione come mezzo per lenire e sopprimere il disagio, con beneficio netto tra costo della scelta di emigrare e costo della scelta di restare (Fusco 1978, 153-159).

1.7. Il 'principe mercante'. L'immagine si deve all'economista Luigi Einaudi che, a partire da un caso concreto, teorizza una fase più matura dell'espansione economica dell'Italia all'estero, nella quale l'emigrazione non è solo esportazione di forza

lavoro e neppure stimolo alle esportazioni verso le collettività italiane all'estero. Il successo imprenditoriale di Enrico dell'Acqua, un industriale cotoniero trapiantato in Argentina, lascia intravedere l'avvio di una solida presenza del capitalismo italiano all'estero. Così Einaudi formula la sua tesi nel 1900: «Alla folla muta e indistinta dei contadini analfabeti, dei braccianti e dei saltimbanchi, ludibrio del nome italiano all'estero, sta succedendo un esercito disciplinato, il quale muove compatto sotto la guida di capitani e generali alla conquista di un continente» (cit. in Sacchetti 1978, 265). Il pragmatismo giolittiano, con il ministro degli esteri Tittoni, non condivide questa impostazione, che è del tutto teorica. Tittoni rimane costantemente polemico verso la 'neghittosità' del capitale italiano, guardando con scetticismo i numerosi progetti di società di capitali per la colonizzazione che chiedono allo Stato garanzie sugli interessi, prestiti e contributi a fondo perduto (Grassi 1973, 83-86, 92). In particolare, sulle disponibilità del Fondo emigrazione si posa l'attenzione di alcuni capitalisti che intendono usarle per pagare interessi garantiti per 15 anni ad una Società di colonizzazione di terre in Argentina e Africa, ove convogliare emigranti italiani (Ciuffoletti 1978, 374-390).

1.8. *La 'nazione proletaria'*. Lo slogan corrisponde all'interpretazione che il nazionalismo italiano di inizio Novecento dà dell'emigrazione di massa. Nel 1909 il nazionalista Corradini critica la nozione di 'più grande Italia' al Plata e la sua versione einaudiana. La fortuna del 'principe mercante', afferma Corradini, si basa sul sacrificio di migliaia e migliaia di emigranti ed è da respingere l'ottica del 'fiume d'oro' (le rimesse). Portato alle estreme conseguenze il tema della conservazione dell'italianità, lo slogan della 'nazione proletaria' allude all'espansione organica della potenza demografica italiana espressa dall'emigrazione, da convertire in colonialismo politico-militare. L'emigrazione è, per Corradini, un'arma nella lotta delle nazioni proletarie contro gli imperi capitalistici dell'Occidente (Inghilterra e Francia). Il concetto è una premessa alle fortune del nazionalismo e all'avventura coloniale in Libia (1911) e sarà riutilizzato dal Fascismo dopo il 1935 per giustificare l'occupazione coloniale dell'Etiopia (Ciuffoletti 1978, 466-467).

1.9. *Il 'colonialismo popolare'*. L'emigrazione e la possibilità di dirottarla su aree del mondo direttamente e politicamente controllate dall'Italia, cioè le colonie africane, costituisce il volto accattivante e 'popolare' delle campagne in favore delle avventure coloniali. Già negli anni '70 Leone Carpi, in una cornice ideale favorevole all'industria, al protezionismo e all'intervento dello stato, ritiene che l'emigrazione sia il sintomo di una crisi del modello di sviluppo agricolo e liberoscambista e che essa debba essere rifunzionalizzata all'espansione coloniale (Ciuffoletti 1978, 82). Anche gli agrari, alla fine degli anni '80, abbandonano l'atteggiamento contrario all'emigrazione e si allineano alle posizioni nazionaliste crispine per quanto riguarda le colonie di popolamento, come soluzione del problema contadino e meridionale. Leopoldo Franchetti, nei primi anni '90, dà a questa politica un indirizzo 'democratico', favorevole ad un colonialismo che impianti all'estero una democrazia rurale e garantisca una sistemazione africana dell'emigrazione italiana. Sonnino,

Turiello e Di San Giuliano, come meridionalisti liberali, convergono su questa ipotesi, che seduce anche ambienti democratici e settori del nascente movimento operaio, come utopia di una colonizzazione pacifica e con finalità civilizzatrici, all'insegna di un darwinismo sociale (Ciuffoletti 1978, 133, 148, 190-191). È di nuovo Franchetti ad ipotizzare una conquista coloniale della Libia (1911) che approdi non ad una riproduzione del latifondo meridionale, ma alla formazione di una proprietà agricola diffusa, in grado di accogliere famiglie coloniche migranti. La Libia (Tripolitania) viene descritta come una terra fertile, come sbocco alternativo all'emigrazione, come rimedio alle pulsioni restrizioniste degli Stati Uniti, come riscatto dall'umiliazione di Adua e come alternativa alle delusioni della 'più grande Italia' in Argentina (Ciuffoletti 1978, 475).

2. Le politiche emigratorie 'concrete'

2.1. *Rimesse.* Dal punto di vista macroeconomico è ampiamente noto il ruolo strategico che le rimesse degli emigranti hanno giocato nello sviluppo economico italiano di lungo periodo. Questa componente delle partite invisibili ha contribuito in modo determinante, assieme alle spese dei turisti, a riequilibrare la bilancia dei pagamenti, evitando spesso di far incappare una fase di accelerato sviluppo nel vincolo di bilancia (tab. 1).

Tab. 1. *Bilancia dei pagamenti italiana, 1861-1940; medie annuali; milioni di lire correnti*

Anni	Saldo merci	Saldo servizi	Saldo redditi dei fattori	Saldo trasferimenti	Totale
1861-1865	-300	47	-74	(a)	-325
1881-1885	-154	169	-63	(a)	-41
1886-1890	-368	189	-85	(a)	-255
1891-1895	-126	218	-21	(a)	99
1901-1905	-220	262	378	(a)	492
1911-1914	-910	368	510	(a)	77
1921-1925	-6656	1560	1986	1148	-1962
1926-1930	-6268	1868	1794	825	-1781
1931-1935	-2133	1259	216	609	-49
1936-1940	-2267	1076	-145	303	-1033

Note: (a) Trasferimenti correnti di modesta entità compresi nel totale.

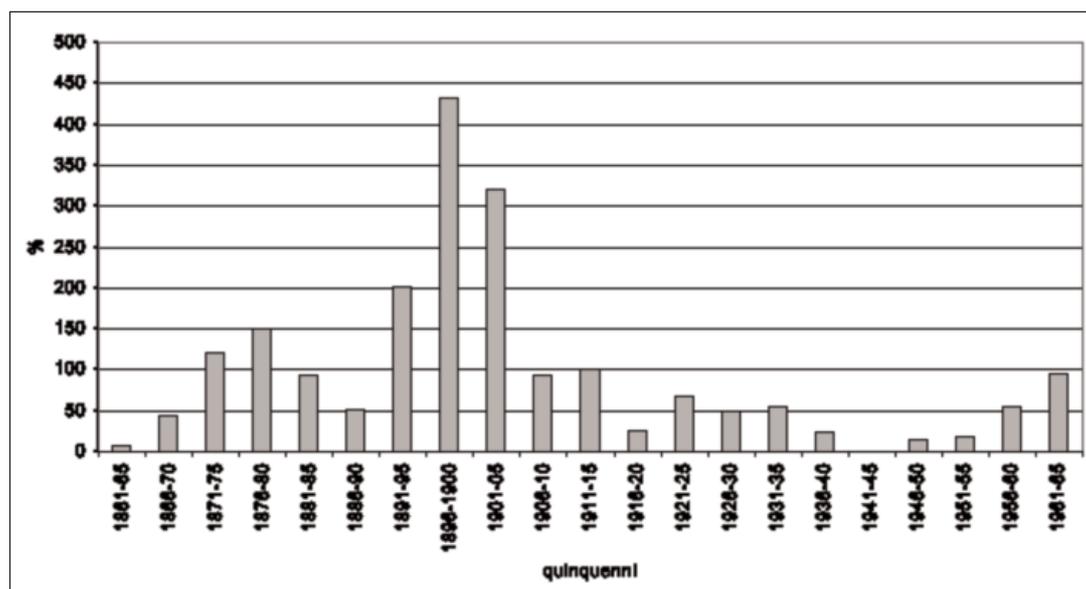
Fonte: Zamagni 1990, 166, 344.

Per la tardività del 'decollo', per il suo carattere regionalmente squilibrato, per la necessità di importare progresso tecnico attraverso beni strumentali, per la strutturale povertà di alcune risorse naturali e materie prime (energia), il vincolo di bilancia per l'Italia è particolarmente stretto. La figura 1 mostra che la quota di deficit commerciale coperta dalle rimesse ha un andamento caratteristico. Ogni fase di accelerazione della crescita economica (anni '80; 'decollo' giolittiano 1896-1907; ripresa post-bellica 1922-1927; 'miracolo economico' 1957-1962) è preceduta da un

accumulo di rimesse che coprono in maniera crescente il deficit. La crescita economica erode poi questo stock accumulato di 'permissività', senza tuttavia mai annullarlo completamente.

Con gli anni '90 del XIX secolo tale aspetto diventa evidente e gli osservatori

Fig. 1. *Quota del disavanzo della bilancia commerciale coperta dalle rimesse degli emigranti; 1861-65/1961-65*



economici (Bonaldo Stringher, Alberto Beneduce) ne sottolineano l'importanza. Di conseguenza uno dei settori in cui più continua e concreta è l'azione dei pubblici poteri, diventa quello della tutela dei meccanismi di formazione, trasmissione e impiego delle rimesse che affluiscono nel Paese (Sori 1979, 119-126).

La legge fondamentale sull'emigrazione del 1901 affida al Banco di Napoli, al sistema postale e alle strutture consolari la funzione di canalizzare il risparmio degli italiani all'estero verso l'Italia. Il sistema dei vaglia postali attiva una catena 'virtuosa' che, passando per le Casse di risparmio postali e per la Cassa depositi e prestiti, arriva a finanziarie l'indebitamento degli enti territoriali (comuni e province), in buona parte dedicato alle opere pubbliche infrastrutturali di 'modernizzazione'. Questa massa finanziaria è monopolizzata dalle regioni del Centro-Nord, che dispongono di un sistema amministrativo e di una progettualità che consentono loro di impegnare molte più risorse rispetto alle regioni del Mezzogiorno.

In sede storiografica è stata rivolta una critica al Banco di Napoli, che fallisce la sua missione di promuovere lo sviluppo economico e la modernizzazione del Mezzogiorno attraverso il risparmio degli emigrati meridionali, missione che giustificava la posizione di monopolio attribuitagli in materia di trasferimento internazionale delle rimesse (Ciuffoletti 1978, 457).

Gli effetti di stabilizzazione finanziaria in qualche modo legati alla fase di massimo afflusso delle rimesse (1896-1913) sono evidenti. I cambi sono stabili, la lira fa

aggio sull'oro e l'Italia mantiene una posizione solida entro il *gold standard*. La liquidità nel mercato monetario e del mercato dei capitali consente al governo una vantaggiosa conversione del debito pubblico (rendita italiana dal 5% al 3,5% nel 1906), il rimpatrio del debito pubblico collocato all'estero e l'avvio di una non insignificante esportazione di capitale italiano all'estero. Anche il gettito fiscale ne risulta tonificato: Nitti osservava che, alla scadenza delle rate di imposta fondiaria, l'afflusso di vaglia dall'estero si intensifica (Sori 1979, 121-123). La crisi finanziaria di origini internazionali del 1907-08 è superata grazie ad un improvviso afflusso di rimesse dall'estero portate da emigranti che la crisi economica internazionale costringe al rimpatrio (Ciuffoletti 1978, 457). Per converso, quando la situazione finanziaria del Paese si presenta particolarmente difficile, come durante entrambi i periodi immediatamente successivi alle due guerre mondiali, le politiche di risanamento e sviluppo dei governi fanno esplicitamente conto sull'afflusso di rimesse da emigrazione, spingendo gli italiani, per quanto è in loro potere, ad emigrare. Tra il 1918 e il 1926, ad esempio, i governi che si succedono indicano alla politica emigratoria il compito di favorire gli espatri temporanei, individuali e maschili, di ostacolare quelli definitivi, famigliari, di vecchi e fanciulli, persino in caso di ricongiungimento, al fine di realizzare il massimo di condizioni favorevoli all'afflusso di rimesse (Demarco 1978, 35). Ma anche dopo la svolta del 1927 la Direzione generale dell'emigrazione, con una circolare del 1928, subordina l'autorizzazione all'espatrio alla constatazione della temporaneità, certificata dall'acquisto del biglietto di ritorno, e al possesso di un contratto di lavoro preventivamente approvato dalle autorità consolari (Nobile 1974, 1330).

Il fascismo 'liberista' della prima fase cerca anche di 'investire' parte delle rimesse affinché l'emigrazione, in forme diverse, prosegua. Nel 1923 nasce l'Istituto Nazionale di Credito per il Lavoro Italiano all'Estero (INCLIE) che intende canalizzare il risparmio degli emigranti verso imprese a capitale italiano installate in paesi che offrono prospettive di penetrazione economica, anche attraverso iniziative di colonizzazione (Nobile 1974, 1328). L'INCLIE esiste ancora nel secondo dopoguerra, quando, negli anni '50, si decide di aumentarne il fondo di dotazione (Demarco 1978, 35).

2.2. Commercio estero. I dati della tabella 2 mostrano che nel periodo di massima emigrazione all'estero (1886-1913) vi è effettivamente una redistribuzione geografica del commercio estero (esportazioni, in particolare) verso le aree del mondo e i paesi ove più intensa è stata ed è l'emigrazione italiana.

Tuttavia è difficile stabilire un preciso nesso di causa ed effetto tra i due fenomeni, separandolo da una generale tendenza alla diversificazione degli sbocchi commerciali e alla loro de-europeizzazione. Le quote di esportazione sembrano tutte avvantaggiarsi, tra 1886 e 1913, della crisi dell'interscambio tra Italia e Francia, colpito dalla guerra doganale successiva alla tariffa protezionistica italiana del 1887. D'altra parte, anche la Francia è una meta importante, anche se in calo, dell'emigrazione italiana.

Dopo le prime teorizzazioni degli economisti 'genovesi', il ministro Berti, a metà

Tab. 2. *Distribuzione geografica del commercio estero italiano; 1886 e 1913*

Paesi - aree	Export		Import	
	1886	1913	1886	1913
Francia	44,3	9,2	22,9	7,8
Germania	10,0	13,6	8,6	16,8
Gran Bretagna	6,6	10,4	18,2	16,2
Resto d'Europa	25,7	30,7	34,4	24,6
<i>Totale Europa</i>	86,6	63,9	84,1	65,4
Africa	3,0	7,1	2,0	2,3
Stati Uniti	4,9	10,7	3,7	14,3
Resto delle Americhe	3,5	11,4	3,0	7,9
Asia – Oceania	2,0	5,9	7,2	10,1
<i>Totale resto del mondo</i>	13,4	35,1	15,9	34,6
<i>Totale generale</i>	100,0	99,0	100,0	100,0

Fonte: Zamagni 1990, 161.

degli anni '80, promuove Camere di commercio italiane nei principali centri di immigrazione italiana (Ciuffoletti 1978, 127). Successivamente è proprio la crisi delle esportazioni verso la Francia a spingere il governo Crispi, nel 1888, ad una serie di misure che rafforzino in senso economico e 'produttivistico' la rete di diplomatici e consoli italiani all'estero, chiedendo loro pareri sulla «emigrazione come mezzo per promuovere ed ampliare gli scambi commerciali italiani con quei paesi», cioè con l'America Latina, ottenendo però risposte poco incoraggianti (Vernassa 1980, 15; Grassi 1983, 56, 69-70; Ciuffoletti 1978, 172-173). Tuttavia osservatori economici, agli inizi del secolo, accreditano ancora questa relazione. Alberto Beneduce nota che, tra 1891 e 1902, l'export italiano negli Stati Uniti e in Canada è cresciuto da 73 a 118 milioni, ma si tratta prevalentemente di vini, spiriti, bevande alcoliche, paste alimentari, legumi, formaggi, frutta, tabacchi, droghe (Ciuffoletti 1978, 454). Nel 1920 e 1924 si svolgono 'fiere galleggianti' e crociere dimostrative per risvegliare le stanche propensioni delle comunità italiane all'estero verso i prodotti della patria d'origine (Sori 1979, 132-133).

Nei confronti di queste tesi, già i commentatori contemporanei formulano fondate critiche. L'emigrazione 'proletaria' italiana poco si presta a questo disegno, sia come mercato di consumo (domanda 'povera'), sia come 'agente' per la penetrazione nei mercati esteri (il modello tedesco non è proponibile per il caso italiano). D'altra parte, quel poco di esportazione agro-alimentare connessa con la domanda 'etnica' della prima fase di insediamento all'estero dell'emigrante, tende ad essere o eliminata dal processo di integrazione culturale o sostituita dalle produzioni in loco che le stesse comunità italiane avviano nel paese ospitante (vino, formaggi, paste, ecc.). Dalle risposte consolari ad una nuova sollecitazione di Crispi del 1889 emerge una Italia «paese povero, privo di una flotta mercantile, incapace di produrre per un mercato internazionale [...], che non riesce a mantenere le consegne e la standardizzazione dei prodotti, che non è disponibile a stabilire strutture di commer-

cializzazione, istituzioni finanziarie adeguate, pronto agli affari facili e alle piccole furbizie e non incline a correre rischi» (Grassi 1983, 71-72).

2.3. *Agenti e compagnie di navigazione.* In questa materia l'intervento della politica emigratoria italiana fino alla prima guerra mondiale è particolarmente ampio. L'azione in questo campo si rivolge naturalmente verso l'emigrazione transoceanica e ha almeno tre piani di svolgimento:

- Formale: dirimere la polemica sull'emigrazione 'artificiale', 'eccitata' dagli agenti e sub-agenti di emigrazione, accontentando in tal modo, specie durante il primo trentennio postunitario, i settori più conservatori della società italiana (agrari meridionali).
- Tra formale e sostanziale: proteggere gli emigranti per quanto riguarda la scelta dei luoghi ove emigrare, il rispetto dei contratti e le condizioni fisiche del viaggio.
- Sostanziale: proteggere il ricco mercato italiano dei passaggi marittimi intercontinentali dalla concorrenza delle compagnie e dei porti stranieri; operare un pubblico arbitrato nella suddivisione dei profitti del trasporto tra procacciatori di clienti (agenti e sub-agenti) e compagnie di navigazione; avviare una regolazione antitrust in un settore in via di rapida concentrazione e cartellizzazione.

Entrambe le leggi regolatrici dell'emigrazione (1888 e 1901) hanno come oggetto principale proprio questa materia, con risultati diseguali rispetto ai tre piani sopra citati (Annino 1974, 1252-1253). L'azione di contrasto dell'opera degli agenti e sub-agenti è assolutamente inefficace, di facciata. Ogni tentativo di scoraggiare la loro azione e, in definitiva, l'emigrazione, si risolve in espatrio clandestino e avvio dell'emigrazione italiana verso i porti e le compagnie di navigazione estere. Nel campo della protezione dell'emigrante (tutela giurisdizionale dei contratti; responsabilità 'completa' del vettore dall'imbarco alla sbarco; condizioni fisiche del viaggio) i risultati sono consistenti, soprattutto dopo la legge del 1901 e sue integrazioni successive. Parziali sono invece i risultati nel campo del protezionismo marittimo, della ripartizione dei profitti tra gruppi di interesse e della regolazione antitrust. Le compagnie straniere intercettano quote molto ampie dell'emigrazione italiana, sia da porti esteri (fino al 1883, il 40% dell'emigrazione italiana transoceanica) sia da porti nazionali (tra 1902 e 1906, tra il 53 e il 58% dei partenti) (Franzina 1998, 52, 57).

Per dirimere il conflitto di interessi tra agenti e compagnie di navigazione viene fatta nel 1901 una tipica operazione di facciata, trasformando gli agenti e sub-agenti (intermediari liberi in grado di mettere in concorrenza le compagnie tra loro) in rappresentanti dei vettori (le compagnie di navigazione cui il Commissariato Generale dell'Emigrazione [CGE] attribuisce annualmente la patente per il trasporto di emigranti), cioè in operatori integrati entro la singola compagnia di navigazione. Il risultato è che il loro numero, elevatissimo, non si riduce affatto (Ostuni 1983, 102). Per quanto riguarda la regolazione antitrust e dunque la politica dei prezzi, si veda il paragrafo 2.6.

Il rilievo politico generale di questa composizione di interessi si deve al fatto che entrambe le parti hanno un posto di primo piano nella politica italiana di fine '800-

primo '900. Il settore delle compagnie di navigazione, parte integrante di quel blocco siderurgico, cantieristico e armatoriale che domina il capitalismo italiano del tempo, gode di decisivi appoggi politici e governativi, soprattutto in età giolittiana. Anche le agenzie e sub-agenzie di emigrazione, concentrate nel Mezzogiorno, godono di importanti protezioni da parte del ceto politico meridionale, in quanto espressione di una piccola e media borghesia 'intermediatrice' (con forte presenza di pubblici ufficiali) che ricava notevoli vantaggi nella gestione dell'esodo migratorio dal Mezzogiorno (Annino 1974, 1255). Per governo e parlamento si tratta dunque di mediare tra Genova, base della navigazione nazionale con destinazione Brasile e Plata e specializzazione nell'emigrazione 'favorita' o 'arruolata', e Napoli, porto decaduto dopo l'Unità, che difende accanitamente l'affare emigrazione, prevalentemente come base delle compagnie straniere che operano verso gli Stati Uniti (Sacchetti 1978, 257-258). Più in generale si tratta di mediare tra Nord e Sud, tra ambienti industriali del 'triangolo' (Liguria, Piemonte, Lombardia) e affarismo meridionale 'parassitario', che tuttavia ha buon gioco nel rivendicare una partecipazione al flusso di risorse che la crescente mobilitazione emigratoria del Sud cede all'economia del Paese in termini di trasporto marittimo.

2.4. *L'emigrazione 'contrattata'*. Malgrado l'opposizione di principio e le resistenze di fatto a che i pubblici poteri si ingeriscano nel collocamento della manodopera italiana all'estero e nella tutela dei suoi diritti, a partire dai primi anni del '900 si verificano episodi in questa direzione. Falliti i tentativi di arrivare ad una convenzione internazionale sui diritti dei lavoratori all'estero (assicurazioni sociali, infortuni sul lavoro), si decide di includere norme *ad hoc* nei trattati di commercio o in accordi bilaterali in materia sociale, d'emigrazione e lavoro (Ciuffoletti 1978, 481). Il primo trattato di lavoro viene stipulato con la Francia nel 1904, seguito da convenzioni nel 1906 e 1910 (assicurazioni operaie e depositi presso le casse di risparmio) (Degl'Innocenti 1978, 34). Segue una serie di accordi quasi esclusivamente rivolta a paesi europei (Svizzera, Germania, Austria-Ungheria). Nel 1910 un accordo tra Italia e Francia affronta e risolve l'annosa questione della tratta dei fanciulli per le vetrerie francesi, un problema che è in piedi con inchieste e dibattiti fin dagli anni '90 e che contribuisce in modo significativo al varo della legislazione protettiva del 1901 (Ciuffoletti 1978, 249, 481-482). Nel 1913, 7000 italiani sono avviati verso le industrie della Francia orientale per conto del Comitato per le miniere. Tra il 1919 e 1926 il CGE svolge un'azione intensa basata su contratti di lavoro, stipulati soprattutto con imprenditori francesi, e su accordi e trattati di emigrazione e lavoro con Francia, Spagna, Albania, mentre vengono avviate trattative con Germania, Svizzera e Brasile (Nobile 1974, 1327). Corrispondentemente il padronato francese costituisce, nel 1924, la Società Generale d'Immigrazione, che opera reclutamenti diretti nei paesi di emigrazione attraverso convenzioni particolari (Prato 1976, 9-10).

I trattati internazionali di emigrazione e lavoro o di emigrazione e commercio, quando non hanno contenuto esclusivamente di tutela delle condizioni giuridiche cui l'emigrante italiano sottostà all'estero, sono, da una certa epoca in avanti, usati

come mezzo per ottenere alcuni vantaggi o, per lo meno, si tenta di usarli in questa direzione. La connessione avviene sia in momenti eccezionali (guerre), sia e più in generale come conseguenza di alcune idee stravaganti circa l'uso dell'emigrazione italiana come punto di forza nelle relazioni internazionali e nelle trattative a sfondo economico (trattati di commercio). Dopo la prima guerra mondiale un progetto di accordo di emigrazione con lo Stato di San Polo (Brasile) naufraga perché l'Italia tenta di attaccarci la clausola commerciale della nazione più favorita. Nelle trattative del 1922 per concessioni terriere ed espatri nella Russia sovietica, la ricerca di nuovi sbocchi per l'emigrazione italiana tenta invano di coniugarsi con progetti che, con il grano russo del bacino del Donetz e il petrolio dell'Azerbijan, intendono risolvere alcune delle più pressanti difficoltà del dopoguerra (Sori 1979, 132).

In concreto, l'uso 'di scambio' più frequente che si fa dell'emigrazione italiana è il lavoro nelle miniere europee in cambio di forniture a condizioni vantaggiose di materie prime (carbone, soprattutto). Ciò avviene esplicitamente durante la prima guerra mondiale con la Francia, quando è lo stato francese a gestire in prima persona la politica immigratoria. Nel 1916 si stipula un accordo italo-francese per lo scambio di manodopera contro carbone (a prezzi francesi), in misura legata alle giornate lavorate dai minatori italiani in Francia (Sori 1979, 132; Prato 1976, 9). La cosa si ripete, in maniera diversa, alla fine degli anni '30 e durante le prime fasi della seconda guerra mondiale, a seguito dello 'asse' Roma-Berlino. Dal 1938, dopo l'accordo dell'anno precedente, in Germania giungono gli espatri collettivi 'volontari' di manodopera agricola e operaia a tempo determinato (sei mesi), proseguiti anche durante il conflitto (Nobile 1974, 1332, 1336). Nell'immediato secondo dopoguerra l'emigrazione 'di scambio' torna d'attualità. Secondo la Commissione per lo studio dei problemi del lavoro, alla Costituente, l'emigrazione deve essere «oggetto di negoziati miranti ad ottenere prodotti di cui l'Italia ha bisogno»: col Belgio «si è stabilita cioè una specie di compensazione fra risparmi degli emigrati ed invio di carbone in Italia». Tra il 1946 e il 1952 vi è un'intensa produzione di accordi bilaterali con Francia (1946 e 1951), Belgio (1946, 1947 e 1948), Svizzera (1948), Lussemburgo (1948 e 1952), Olanda (1948), Svezia (1947), Gran Bretagna (1947), Argentina (1948), Brasile (1950) e Australia (1951) (Ascoli 1979, 29-30). Meno esplicita, ma visibile, è la connessione che si stabilisce con la nascita della CECA (1951) e i trattati europei di Roma del 1957 (CEE). La creazione di una zona di libera circolazione del carbone, dell'acciaio e della manodopera, di fatto comporta un massiccio impiego di emigrati italiani nella siderurgia e nelle miniere francesi e belghe.

2.5. L'informazione sul mercato del lavoro internazionale. L'assoluto rilievo che hanno le catene emigratorie nell'orientare l'emigrazione italiana indica che il sistema informativo impiegato dagli aspiranti emigranti è essenzialmente di tipo privatistico a base familiare (parenti) o comunitaria (amici, 'paesani'). In alternativa, soprattutto durante la fase di avvio dei flussi verso un certo paese, funziona un canale informativo 'imprenditoriale' (agenti, soprattutto per l'emigrazione sovvenzionata e gratuita, 'boss', 'banchieri' ed altri intermediari remunerati). Con l'inizio

del '900 appaiono soggetti collettivi privati, come le organizzazioni di assistenza e tutela a base religiosa ('scalabriniani', Opera Bonomelli), sindacale ('Umanitaria') o associativa (patronati laici, Società Geografica Italiana, Società Dante Alighieri) (Lupi 1981, 77). La Società Geografica Italiana (Congresso del 1901) chiede che lo stato si occupi dell'informazione sui paesi di destinazione dell'emigrazione, sia con l'impulso all'istruzione, sia con pubblicazioni gratuite, sia con lo sviluppo degli studi di geografia economica (Vernassa 1980, 20-21).

L'intervento pubblico in questo settore si avvale, tra 1901 e 1927, del CGE, che pubblica un bollettino a stampa con notizie trasmesse dalla struttura diplomatica o da suoi emissari diretti. Dopo la prima guerra mondiale, l'azione informativa del CGE si intensifica, mediante un'inchiesta continuativa sulle condizioni dei mercati del lavoro stranieri (Degl'Innocenti 1978, 69). Le guide che il CGE pubblica nell'immediato dopoguerra sono meno generiche e si riempiono di leggi, contratti internazionali di lavoro, legislazioni sociali straniere, con riguardo alla prevenzione degli infortuni e alle malattie del lavoro (Lupi 1981, 82). È dubbio, tuttavia, che tutti questi strumenti abbiano avuto qualche influenza non solo presso una massa di emigranti per larga parte analfabeta, ma anche presso 'mediatori' locali (sindaci, parroci, segretari comunali, ecc.) in grado di trasformarli in informazione orale (Franzina 1998, 56).

Uno strumento istituzionale di orientamento, previsto dalla legge del 1901, rimane quasi del tutto inapplicato (Comitati comunali di emigrazione) e comunque privo di reale udienza.

In casi estremi, ma non solo, l'informazione pubblica si trasforma in forti ostacoli all'espatrio verso alcuni paesi, ritenuti pericolosi e inadatti a ricevere immigrazione italiana. La circolare ministeriale del 1873 prescrive, tra l'altro, che i prefetti siano tenuti a dare un'informazione negativa da pubblicare sui giornali locali, anche attraverso lettere-testimonianze di emigrati, «affinché si vegga come una dolorosa esperienza confermi i consigli dell'autorità nel distogliere dall'emigrazione i cittadini» (Ciuffoletti 1978, 31). Vi è traccia di circolari ministeriali e prefettizie che, attraverso i sindaci, sconsigliano di volta in volta alcune destinazioni: Venezuela, Bahia, Parà, Stati del Brasile superiore, Perù, Uruguay, ecc. Atti di imperio governativi bloccano l'emigrazione italiana nel 1889 (febbre gialla) e nel 1896 (atriti politici), che rilanciano l'emigrazione clandestina da porti esteri (Franzina 1998, 240-242). Nel 1902 il decreto Bodio-Prinetti revoca la concessione per il trasporto di emigranti con viaggio gratuito o sussidiato per il Brasile, già sospesa nel 1891 e nel 1895, mentre tra 1911 e 1912 il CGE fa naufragare un tentativo delle compagnie di navigazione di aggirare l'ostacolo per riattivare questo tipo di emigrazione (Ostuni 1983, 109-112; Ciuffoletti 1978, 223).

2.6. Il costo del trasferimento. Fino al 1901 il mercato dei passaggi marittimi transoceanici non sottostà ad alcuna disciplina pubblica, ma esiste un progressivo slittamento da un mercato concorrenziale (tra compagnie di navigazione) ad un mercato regolato da accordi di cartello tra compagnie e tra compagnie e agenti.

Nella fase iniziale (1860-1880), quando viene impiegato un naviglio 'misto'

(merci e passeggeri), le tariffe del passaggio possono essere contenute grazie a una compensazione dei noli merci e dei noli passeggeri. In questa fase l'ottimizzazione del carico si ottiene con un viaggio di andata con più passeggeri (espatri > rimpatri) e meno merci (export < import) e un viaggio di ritorno con più merci (import > export) e meno passeggeri (rimpatri < espatri).

Tra il 1876 e il 1879, nel pieno della deflazione iniziata nel 1873 con la 'grande depressione', le tariffe per i passeggeri di terza classe crollano del -58% per le destinazioni del Plata. Da Genova il costo del passaggio scende dalle 300 lire del 1876 alle 125 del 1879, per risalire poi a 220 circa nel decennio 1880-1890, sulla spinta di un forte processo di concentrazione delle compagnie italiane e di accordi di cartello tra queste e le compagnie tedesche e francesi (Franzina 1998, 51-52). Tra 1895 e 1899 vi è una fase di acuta concorrenza tra compagnie di navigazione, i cui effetti si scaricano più sull'entità della provvigione accordata all'agente che sul prezzo finale del biglietto, comunque in calo. Nel 1899 nuova ondata di accordi di cartello, alla quale vengono associati anche gli agenti. L'accordo viene divulgato per dimostrare che questi ultimi non sono affatto dei campioni del libero mercato concorrenziale, come mostra la tabella 3 (Ciuffoletti 1978, 354):

Tab. 3. *Noli da Genova prima e dopo l'accordo di cartello del 1899 tra compagnie di navigazione e agenti di emigrazione (valori in lire)*

<i>Epoca</i>	<i>Noli</i>			<i>Provvigione agenti</i>
	New York	Brasile	Plata	
Prima	125	110	160	25
Dopo	190	160	180	20

Fonte: Ciuffoletti 1978, 354.

Tuttavia accordi di questo genere, tra compagnie di navigazione e agenti, hanno una gestione estremamente difficile, data la pleora di agenti e i frequenti conflitti 'distributivi' (Capecelatro 1978, 199).

È dubbio che l'azione degli agenti di emigrazione 'liberi' abbia funzionato da calmiera delle tariffe. Il prezzo finale per l'emigrante non sembra formarsi su di un mercato concorrenziale (non è chiaro se sui singoli mercati locali, 'paesani', gli agenti e/o sub-agenti operino in regime di concorrenza oppure, cosa più probabile, in regime di monopolio o di oligopolio collusivo). Si può pensare che il prezzo finale risulti dal combinato funzionamento di due mercati imperfetti: a) l'agente e/o il sub-agente 'cattura' l'emigrante con elementi non di prezzo (rapporto fiduciario, specie se connesso alla funzione pubblica ricoperta dall'agente o sub-agente, assistenza nelle procedure burocratiche, credito); b) l'agente e/o il sub-agente, in posizione di monopolio, 'rivende' l'emigrante alla compagnia di navigazione che offre il margine di commissione maggiore. Negli anni '80 il margine di intermediazione si ripartisce così: lire 10 a carico dell'armatore e lire 30/40 a carico dell'emigrante (Annino 1974, 1250).

Questo sistema ha naturalmente conseguenze sulla qualità del servizio, elemen-

to flessibile sul quale le compagnie di navigazione scaricano la variabilità del margine di commissione. Alla ricerca del massimo margine di commissione, gli agenti preferiscono sia compagnie straniere che, pur partendo da porti italiani, non sottostanno agli standard fissati dalle leggi italiane sulla marina mercantile, sia gli armatori che noleggiavano i 'rottami', le 'vecchie carrette del mare'. In tali casi la qualità del servizio si riduce ai minimi livelli.

La legge del 1901 introduce il cosiddetto 'nolo di stato', ma anche in questo caso è dubbio che il risultato sia un consistente ribasso del costo di trasferimento transoceanico. Di fatto il controllo statale del prezzo non impedisce ai noli di aumentare fino alla prima guerra mondiale, segno che gli accordi di cartello non sono scoraggiati dalla disciplina legislativa. Scopo della fissazione del nolo da parte del CGE è quello di regolare il conflitto di interessi tra compagnie di navigazione e rappresentanti del vettore (gli ex-agenti e sub-agenti) affermando l'unicità della catena di reclutamento e garantendo all'emigrante condizioni di viaggio decorose. Viene pertanto abbandonata l'idea di agenti privati indipendenti in funzione antimonopolistica. Il mantenimento della vecchia e pletrica rete di intermediari, tuttavia, contribuisce a far lievitare i prezzi, con senserie che si aggirano attorno al 15-20% del prezzo della traversata, pari alla metà del netto ricavo del vettore (Franzina 1998, 54-55, 65). Il 'nolo di stato' consiste in un prezzo massimo, calcolato come media dei prezzi di cartello degli ultimi venti anni, dunque prendendo a base prezzi superiori a quelli effettivamente praticati dalle compagnie di navigazione e spingendo queste ultime ad adeguarsi tutte al 'tetto' (prezzo massimo), evitando di farsi concorrenza al ribasso (Capecelatro 1978, 200; Ciuffoletti 1978, 374-390). Per un'imperfezione del testo legislativo, le compagnie sostengono che i prezzi massimi imposti si applicano soltanto ai viaggi di andata e il Consiglio di Stato dà loro ragione (Capecelatro 1978, 200).

I maggiori risultati in termini di riduzione del costo di trasferimento sono realizzati indipendentemente all'azione dei pubblici poteri. In un caso estremo, che ha un grande peso nell'esperienza migratoria transoceanica italiana, il costo è annullato o fortemente ridotto, con passaggi gratuiti o sovvenzionati finanziati da organismi pubblici e privati stranieri (Brasile, Argentina) (Franzina 1998, 58-59). Una forte riduzione dei prezzi è ottenuta dagli emigranti italiani che si recano oltreoceano (in USA soprattutto) mediante il sistema privatistico dei biglietti *prepaid* inviati in Italia. Questi biglietti, acquistati all'estero in forte anticipo e per periodi stagionali o congiunturali 'morti', ottengono dalle compagnie considerevoli sconti connessi ai vantaggi finanziari e a quelli di ottimizzazione dei carichi che esse ne ricavano. Bodio stima che nel 1903 circa 1/3 dei passaggi transatlantici sia finanziato in questo modo, con maggiore incidenza nelle regioni meridionali (Franzina 1998, 60-61). Certo manca qualsiasi struttura creditizia che finanzia l'espatrio al di fuori di quelle citate e del prestito ad usura nei luoghi d'origine. Per sfuggire all'usura si formano, in alcune aree del Paese, delle leghe contadine che prestano la somma necessaria al viaggio all'equo interesse del 10% (Annino 1974, 1255).

Una riduzione del costo di trasferimento è accordata mediante tariffe ferroviarie di favore per recarsi dai luoghi di residenza ai porti di imbarco.

Il costo dell'espatrio viene comunque gravato da una imposizione fiscale, com-

prensiva sia di diritti legati all'emissione del passaporto (ma i poveri dispongono di un'esenzione), sia alla tassa di 8 lire sul prezzo intero del passaggio marittimo. La tassa è istituita dalle legge del 1901 per alimentare il Fondo Emigrazione, con il quale sono finanziate la struttura amministrativa del CGE e le altre attività di assistenza (Franzina 1998, 55, 253, 256). Questa tassa, versata dalla compagnia di navigazione, è interamente traslata sul prezzo finale per l'emigrante e la stessa cosa avviene per le imposte statunitensi e per i diritti di sbarco (dal 1907) in USA (Ciuffoletti 1978, 374-390). Al Fondo per l'emigrazione vanno anche le due lire di diritti per l'emissione del passaporto. Sul Fondo gravano un serie di spese improprie, come quelle relative alla leva militare all'estero, e ad esso attinge il Ministero degli esteri per leggi, leggine e spese consolari che poco hanno a che vedere con l'emigrazione. Il Fondo, prima della Grande Guerra, si trova in costante avanzo (11,4 milioni di lire nel 1908) e la liquidità non impegnata viene investita in titoli di stato. Dopo la guerra, il Fondo è invece in cronico disavanzo, depauperato da quattro anni di blocco dell'emigrazione e dalle spese per il rimpatrio dei richiamati alle armi (Degl'Innocenti 1978, 94-95, 116; Ciuffoletti 1978, 374-390, 427).

2.7. *Il controllo amministrativo nei luoghi d'esodo.* È forse lo strumento più efficace che i governi liberali e fascisti hanno a disposizione per controllare quantitativamente e qualitativamente l'emigrazione. Pur non essendo mai stato messo in dubbio il principio liberale della libertà individuale di movimento e di espatrio (con due eccezioni: l'assolvimento degli obblighi militari e giudiziari; parte del periodo fascista), i governi, per lo meno fino alla legge del 1901, hanno considerato l'emigrazione all'estero un problema di polizia, e la sua vigilanza un tema da affrontare con gli strumenti amministrativi che fanno capo al Ministero dell'interno e alla sua ramificazione sul territorio attraverso prefetti, forze dell'ordine e sindaci. La circolare Menabrea del 1868 dà istruzioni a sindaci, prefetti e autorità di pubblica sicurezza affinché lascino partire solo chi può dichiarare di avere un'occupazione assicurata e mezzi sufficienti. La circolare Lanza del 1873 invita i sindaci e i prefetti a dissuadere gli aspiranti emigranti avvertendoli del «pericolo di cadere nelle mani di astuti speculatori» (Sacchetti 1978, 254). È questa preferenza verso la discrezionalità a causare un ritardo di quarant'anni nella emanazione di una legge speciale e organica di regolazione del fenomeno (1901), comprensiva di un organismo altrettanto speciale che si occupi dell'emigrazione (il CGE). La stessa legge sull'emigrazione del 1888 è, in buona sostanza, una legge di polizia.

Numerose sono le circolari inviate ai prefetti e ai sindaci per 'sorvegliare' il fenomeno, prevalentemente attraverso una sorveglianza sugli agenti e sub-agenti di emigrazione. Poco usata è la leva del rilascio del passaporto, anche se il governo, negli anni '70 e '80 deve richiamare alcuni sindaci che la usano in maniera troppo discrezionale. Tuttavia, in questa fase iniziale, da molti comuni veneti non si parte senza una malleveria di almeno due proprietari, che si fanno garanti nel caso vengano a mancare i mezzi per il viaggio. Alla fine degli anni '80, con l'esodo di massa, negli atti amministrativi dei comuni veneti appare la clausola «non ha alcun vincolo od obbligo agrario», cioè non lascia debito colonico insoluto (Franzina 1998, 253, 255-

256). L'eventuale efficacia di questi mezzi di dissuasione è comunque vanificata dalla possibilità per l'aspirante emigrante di espatriare senza alcun passaporto o con un passaporto rilasciato per l'interno, emigrando così clandestinamente. Un uso eccezionale di questo strumento viene fatto dal fascismo nel 1930, in piena crisi economica mondiale e in regime di virtuale divieto di emigrazione. Mussolini ordina ai prefetti di Liguria, Piemonte, Lombardia ed Emilia e Romagna, le regioni socialmente più inquiete, e di alcune province del Sud di rilasciare quanti più passaporti possibile, compresi quelli per l'Unione Sovietica ed esclusi quelli per gli Stati Uniti. Si vuole così dimostrare, con l'evidenza dei fatti (i mercati internazionali del lavoro in crisi), che non è il fascismo a tenere gli italiani in ostaggio. La misura serve anche a far filtrare, tra le maglie dell'emigrazione 'economica', l'emigrazione politica degli antifascisti, in un momento di difficoltà del regime a causa delle proteste popolari provocate dalla disoccupazione (Nobile 1974, 1332).

La legge del 1901 prevede, come strumento di controllo, regolazione, tutela e informazione, la costituzione nei comuni di emigrazione dei Comitati mandamentali di emigrazione. Nella relazione alla legge così viene descritta la loro funzione:

[...] sorgerà un Comitato composto del sindaco, d'un parroco, e del pretore o di un cittadino notevole eletto dal Consiglio Comunale. Questo Comitato rappresenterà il pensiero dei protettori disinteressati dell'emigrante, lo salverà dalle multiformi insidie degli interessi particolari [...]. Il Comitato dirà a questi esulanti della patria che si guardino dalle insidie dei frodatori quando avranno raccolto un piccolo peculio, li persuaderà ad affidarlo all'estero al rappresentante del Banco di Napoli, delegato dal Governo a raccogliere, e a restituire in patria i risparmi di quei miseri che devono custodirsi sicuri e inviolabili, come quelli che affidano, nella parrocchia nativa, all'ufficio postale. Il Comitato locale scorterà gli emigranti ai porti d'imbarco, [...] dove dalla parola viva di ispettori, di medici, di cittadini liberi che si saranno eletta quest'alta missione, impareranno a guardarsi dai pericoli multiformi che li attendono.

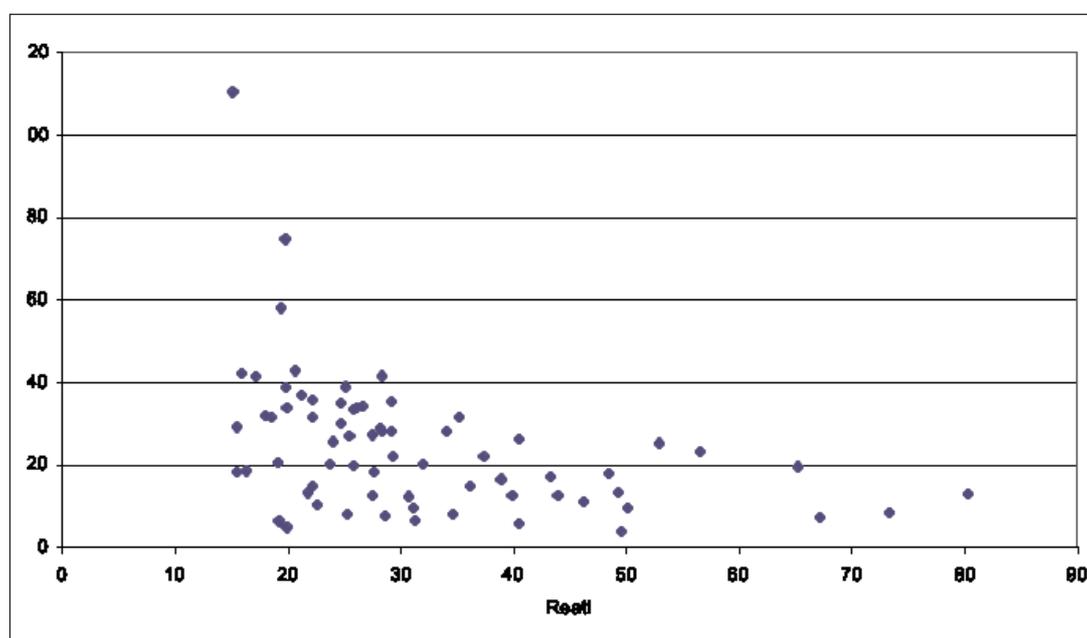
Risalta, ancora una volta, l'attenzione che lo stato dedica all'afflusso delle rimesse. Vengono istituiti pochi comitati, quasi esclusivamente nel Nord Italia, e quei pochi svolgono una funzione meramente rappresentativa, volta a mostrare la sollecitudine della classe dirigente locale verso i gruppi più disagiati della popolazione (Franzina 1998, 55; Ciuffoletti 1978, 370-371).

Una selezione qualitativa basata sulle caratteristiche psicofisiche dell'emigrante è di fatto accettata dal governo italiano a partire dal 1904 circa. Per evitare la reiezione al porto di sbarco statunitense, una misura molto complicata da gestire, gli aspiranti emigranti vengono sottoposti, nel porto di imbarco, ad una visita medica da parte di un medico di fiducia delle autorità statunitensi.

La politica dell'ordine pubblico ha, ovviamente come conseguenza indiretta, un rilevante impatto sulle decisioni di espatrio. Le fonti giudiziarie mostrano che un itinerario di 'pressione' su singoli individui da parte delle forze dell'ordine e dei giudici sfocia spesso in un espatrio clandestino. La disoccupazione dà luogo al reato di oziosità e vagabondaggio (magari aggravato dal sovversivismo politico), all'ammonimento, all'obbligo di darsi ad un lavoro stabile e di farlo constatare all'autorità, alla contravvenzione del divieto di allontanarsi dal comune o di uscire dopo una

certa ora o di frequentare luoghi malfamati e così via, con progressione iterativa. L'unico modo per sottrarsi a questa spirale repressiva, è andarsene, spesso con il favore degli organi di polizia. Nel 1905 il CGE lamenta interferenze nell'azione del Commissariato ad opera del Ministero dell'Interno, tesa a «favorire l'uscita degli elementi disturbatori della quiete pubblica» (Ostuni 1983, 102). La figura 2 mostra una certa correlazione inversa, nella *cross section* delle province italiane, tra la delittuosità (in particolare il tasso di reati contro la proprietà) e l'entità dell'emigrazione.

Fig. 2. *Relazione tra emigrazione totale (x 1000 ab.; 1902-13) e reati contro la proprietà (x 10.000 ab.; 1871-72) nelle province italiane*



2.8. *La protezione dell'emigrante.* La protezione pubblica dell'emigrante prima della partenza e durante il viaggio è praticamente assente fino al 1901. Dopo tale data il compito principale è assunto dal CGE, che istituisce funzionari addetti alla tutela dell'emigrazione: ispettori nei porti di imbarco, medici militari viaggianti sulle navi, ispettori viaggianti che operano all'estero. L'organico per queste funzioni è sempre molto modesto, almeno fino alla prima guerra mondiale, e a questa scarsità si supplisce con distacchi da altre amministrazioni, avventizi e funzioni di tutela demandate al personale dei consolati. Nel 1910 gli addetti sono appena quattro, di cui solo tre operano stabilmente all'estero (Ostuni 1983, 104-105).

La tutela giurisdizionale per il rispetto dei contratti di trasporto marittimo venne assicurata a partire dal 1888 mediante una giurisdizione speciale, la Commissione arbitrale per l'emigrazione, istituita in ogni capoluogo di provincia. Le sentenze non sono molte e nel 1913 le Commissioni sono ridotte a quattro, nei porti principali, più una commissione centrale di appello a Roma per riordinare la

confusa giurisprudenza provinciale. Tra il 1913 e il 1914 il CGE si adopera per una estensione della responsabilità del vettore all'intera esperienza del viaggio, dal porto di imbarco fino alla possibilità di sbarcare sul suolo straniero, ciò che infastidisce molto le compagnie di navigazione, che devono rispondere delle spese di rimpatrio in caso di reiezione (Ostuni 1983, 109).

Come si è accennato, dal 1887-1889 (Associazione di patronato per l'emigrazione e Congregazione dei sacerdoti missionari, cioè gli 'scalabriniani') e dagli inizi del '900 (Opera Bonomelli, Società Umanitaria) iniziano ad operare le associazioni private nel campo dell'assistenza agli emigranti. I pubblici poteri contano molto su queste strutture, cui 'appaltano' la protezione dell'emigrante italiano, soprattutto all'estero attraverso la struttura internazionale della Chiesa Cattolica e i suoi missionari. La collaborazione tra stato e Chiesa sul terreno dell'emigrazione è praticata consapevolmente da Tittoni, ministro degli esteri dal 1903, come conciliazione tacita tra stato e Chiesa. L'incontro avviene secondo criteri di economicità, funzionalità e comune argine al sovversivismo ateo e socialista. Fede e patria si incontrano all'estero sul terreno del nazionalismo, mediante le parrocchie italiane che ostacolano l'integrazione, anche confessionale, nella comunità dei credenti (Grassi 1973, 77-78). Polemiche politiche si svolgono dopo il 1901, quando le disponibilità del Fondo emigrazione (prelevate per la maggior parte dall'emigrazione transoceanica meridionale) vengono impiegate per finanziare l'assistenza all'emigrazione temporanea in Europa (prevalentemente alimentata dalle regioni del Centro-Nord), alla quale attendono sia le organizzazioni cattoliche (Bonomelli), cui vanno i contributi, sia quelle socialiste (Umanitaria) (Franzina, 1998 55; Ciuffoletti 1978, 289, 426). Le polemiche si rinnovano nel primo dopoguerra. Nei primi anni '20, con i soldi del Fondo emigrazione si costruiscono ricoveri nei porti di imbarco (Napoli) (Degl'Innocenti 1978, 69).

Unanime è il giudizio dei contemporanei e della storiografia circa l'assoluta incapacità della struttura delle ambasciate e dei consolati italiani all'estero di assistere gli emigranti che ad essi si rivolgono (Vernazza 1980, 22). La loro mentalità aristocratica e 'diplomatica' non si confà al carattere proletario dell'emigrazione italiana e ai problemi che essa pone (risarcimenti per infortuni sul lavoro e trattamenti di invalidità e di vecchiaia) (Grassi 1983, 59; Ferro 1978, 40; Ciuffoletti 1978, 66-67). I consoli, d'altra parte, male pagati e pochi di numero, dopo il 1901 sono stretti tra la concorrenza degli addetti all'emigrazione e il mancato riconoscimento della carriera diplomatica (Ostuni 1983, 107).

All'estero lo stato dedica scarso impegno alla cosiddetta 'conservazione dell'italianità'. Strumenti principali sono le scuole italiane all'estero e l'azione della Società Dante Alighieri. Un tentativo di forzare questo aspetto del rapporto tra madre patria e 'colonie' italiane all'estero si deve a Crispi, tra 1886 e 1891 (Ferro 1978, 44). In generale, la spesa per le scuole si orienta verso i vecchi luoghi della presenza italiana (Vicino e Medio Oriente), ove sono presenti consolidate comunità borghesi, anziché verso le nuove mete dell'emigrazione (Americhe) (Grassi 1983, 73, 96-97), probabilmente accelerando e agevolando l'integrazione linguistica e culturale nelle società di accoglienza americane. Negli Stati Uniti l'efficacia delle

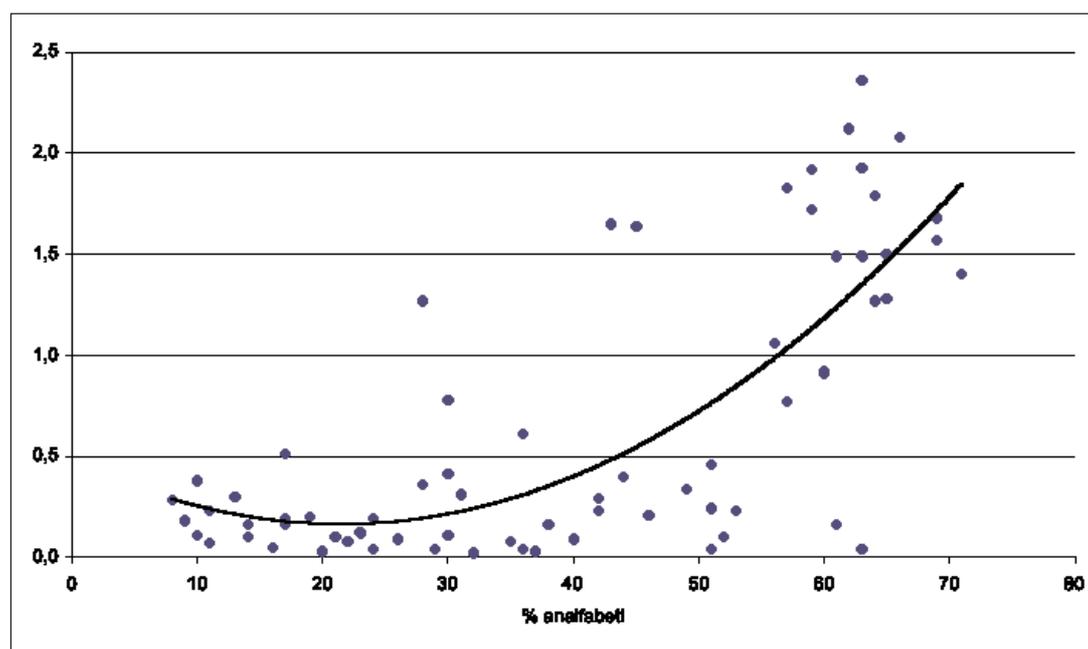
scuole italiane è scarsissima, dato che sono vietate le scuole straniere non annesse ad istituzioni di culto religiose (Sacchetti 1978, 268). Più intensa è l'azione del fascismo in questo campo, con la costituzione di nuove scuole, dei 'Fasci italiani all'estero', della 'Fondazione figli del littorio' (assistenza sanitaria per i cittadini all'estero) e con i 'bagni di italianità' (facilitazione per il rimpatrio temporaneo, purché l'emigrato non abbia assunto la cittadinanza straniera) (Nobile 1974, 1331).

Scarso appoggio riceve il mutuo soccorso all'estero, troppo legato ad una visione classista della comunità (Grassi 1983, 73-86). Quasi nulla si fa per l'accoglienza e il collocamento degli emigrati dopo lo sbarco all'estero, se si eccettua la notizia di un Ufficio di informazione e protezione degli emigranti a Ellis Island creato nel 1894 (Ciuffoletti 1978, 350).

2.9. *La 'formazione professionale' dell'emigrante.* Nessun problema di qualità del capitale umano esportato si pone per i governi italiani finché il mercato del lavoro internazionale continua a domandare forza lavoro non qualificata o con una qualificazione di tipo preindustriale (talvolta molto elevata in alcuni settori dell'artigianato) e finché la legislazione dei paesi di immigrazione si mantiene molto permissiva. La Società Geografica Italiana più volte (1898 e 1901) auspica che lo stato potenzi l'insegnamento della geografia, della lingua spagnola e l'istruzione in genere (Vernassa 1980, 17, 21).

La svolta avviene con le prime avvisaglie restrizioniste emerse negli Stati Uniti tra i primi anni del secolo e la prima guerra mondiale. Il timore di un *literacy test*

Fig. 3. Relazione tra tasso di analfabetismo (1911) ed emigrazione in USA ($\times 1000$ ab.; media 1908-12) nelle province italiane



selettivo preoccupa molto il governo italiano, dato che la quota di analfabetismo nell'emigrazione italiana all'estero e, in particolare, in quella diretta verso gli Stati Uniti, è molto elevata. La figura 3 mostra una buona correlazione diretta, nella *cross section* delle province italiane, tra il tasso di analfabetismo e l'entità dell'emigrazione verso gli Stati Uniti. Per scongiurare l'eventualità che un *Literacy Act* metta in crisi questo sbocco emigratorio, il governo si attiva rapidamente per una campagna di alfabetizzazione di massa nelle zone di emigrazione, da attuare con strumenti speciali. Nel 1904-1905 vengono istituite 300 scuole serali e domenicali per adulti analfabeti. Nel 1912-1913 il Ministero della pubblica istruzione autorizza l'apertura di 4.673 scuole serali e 2.014 scuole festive. I corsi di alfabetizzazione nelle regioni meridionali vengono finanziati per il 50% dal Fondo emigrazione (Ciuffoletti 1978, 427, 434). Questo sforzo è ripetuto nell'immediato dopoguerra, dopo che, nel 1917, il *Burnett Act (literacy test)* è stato approvato. Tra il 1919 e il 1926 il CGE istituisce scuole serali e festive per analfabeti al Sud (ma solo parte dei comuni sollecitati risponde positivamente), corsi di specializzazione e per maestri delle scuole per emigranti (con 6.000 diplomi rilasciati), scuole professionali e tecniche nei comuni di emigrazione, conferenze, cattedre ambulanti dell'emigrazione (in analogia con quanto fatto a partire dalla fine dell'Ottocento per l'istruzione agraria) in tutte le province italiane (Nobile 1974, 1327; Lupi 1981, 82; Degl'Innocenti 1978, 64).

Dopo la seconda guerra mondiale, i governi centristi auspicano un programma speciale di insegnamento delle lingue straniere per agevolare al massimo gli espatri. «Imparate una lingua e andate all'estero» è lo slogan che il presidente del consiglio democristiano, Alcide De Gasperi, ripete nei comizi tenuti al Sud e al Nord del Paese (Cinanni 1974, 1348).

2.10. *La disciplina militare.* L'emigrazione italiana tra Otto e Novecento, come tutti i movimenti migratori, interessa intensamente la popolazione maschile giovanile nelle età che ruotano attorno a quelle di assolvimento dell'obbligo di leva, che costituisce impedimento all'espatrio e motivo di rimpatrio obbligatorio. Di fatto l'interferenza tra emigrazione e leva militare non ha modo di verificarsi, a causa dell'ampio ricorso dei giovani italiani all'emigrazione clandestina. Tuttavia la condizione di renitente alla leva in quanto emigrato, ha gravi conseguenze sulla natura e sull'evoluzione dell'esperienza emigratoria, dal momento che essa impedisce il rimpatrio del renitente, al quale verrebbero comminate sia l'esecuzione della pena detentiva, sia lo svolgimento della ferma militare. Alcuni candidati alla raccolta delle biografie da inserire in una pubblicazione dedicata agli emigranti italiani di successo (A. Alfani, *Volere è potere*, Firenze 1890), declinano l'invito per timore della pubblicità, dato che hanno pendenze penali in Italia, soprattutto di carattere militare (Grassi 1983, 70). Le gerarchie militari sono generalmente ostili all'emigrazione, ma devono venire a patti con il fenomeno. Nel 1891, nel pieno di una grave crisi economica nazionale, il Ministero della guerra acconsente a che si dia il nulla osta all'espatrio, seppure in via transitoria, ai militari di I e II categoria delle classi dal 1857 al 1861, purché i soggetti si trovino «privi di mezzi di sussistenza e nell'assoluta necessità di procurarsi lavoro altrove» (Franzina 1998, 244).

Per far fronte alla situazione di forzato esilio, soprattutto in occasione del richiamo alle armi per l'entrata in guerra dell'Italia nel 1915, il governo deve ricorrere all'amnistia per il reato di renitenza alla leva.

2.11. *La politica dei rimpatri e del reinserimento.* È plausibile che l'azione di uno stato liberale in materia di emigrazione si limiti alla protezione dell'emigrante e, nel caso italiano, alla regolamentazione pubblica della fase (il viaggio transatlantico) socialmente ed economicamente più visibile, drammatica e conflittuale dal punto di vista dell'ingorgo di interessi che vi confluiscono. Per contro è altrettanto plausibile che essa si disinteressi o quasi, lasciandola al mercato, della fase immediatamente precedente (reclutamento) e di quella immediatamente successiva (collocamento e condizioni di lavoro all'estero). Meno plausibile è, invece, che i pubblici poteri si disinteressino di una politica di accoglienza, reinserimento e protezione dei rimpatriati e dei loro risparmi in chiave di durevole emancipazione economica di famiglie, zone, regioni. Ciò è tanto meno plausibile nel caso italiano, caratterizzato da fortissimi squilibri economici settoriali e regionali e da una politica economica che, per lo meno dagli inizi del Novecento, si è formalmente data come obiettivo la riduzione di quegli squilibri. Tanto più che questa politica teorizza che la riduzione di tali squilibri sarebbe possibile proprio attraverso un massiccio flusso emigratorio, quale quello che effettivamente si stava verificando, soprattutto in alcune regioni del Mezzogiorno.

Le rimesse che dovrebbero redimere l'economia agricola del Mezzogiorno, con la formazione della piccola proprietà coltivatrice, hanno conseguenze simili a quelle provocate sull'economia spagnola dall'afflusso nel XVI-XVII secolo di metalli preziosi dall'America. Aumento dei prezzi della terra, impieghi 'di riposo' (titoli di stato), canalizzazione della liquidità verso l'industria e le regioni settentrionali, falcidia del potere d'acquisto e distruzione di risparmio tramite l'inflazione e i fallimenti bancari (Banca Italiana di Sconto) durante e dopo la prima guerra mondiale, sono i numerosi infortuni in cui incorre la 'nuova democrazia rurale'. Quella che riesce a formarsi, vive vita precaria per assenza di credito agrario, di istruzione e assistenza tecnica, di cooperazione.

Di una 'rete di protezione' dei rimpatriati non si sente parlare per lo meno fino al 1939, quando nasce la Commissione permanente per il rimpatrio degli italiani all'estero, che coordina i rientri e facilita il reinserimento in Italia o nelle colonie degli ex-emigranti (Nobile 1974, 1333).

3. Una periodizzazione

3.1. *Ostilità preconcepita (1860-1876).* Nell'età della Destra Storica l'emigrazione irrompe nella politica italiana durante il 1868, non come questione economica e sociale, ma come problema di polizia e di prestigio internazionale del Paese, oscurato dalla tratta dei fanciulli, dalla mendicizia e dalle professioni girovaghe all'estero (Bianchi 2000, 26-31). L'ossequio formale alla libertà individuale di movimento, che il liberalismo non può disconoscere, viene contraddetto sul piano amministrativo da istruzioni governative agli organi periferici che tendono a ostacolare e limitare

l'emigrazione (circolari Menabrea-Cadorna del 1868 e Lanza del 1873). L'emigrazione è regolata dalla legge di pubblica sicurezza del 20.3.1865, che esprime chiaramente la posizione della classe dirigente post-unitaria nei confronti dell'emigrazione: questione di ordine pubblico, da regolare non con una legge apposita, ma in via amministrativa e cioè discrezionale.

Tre gruppi di interesse iniziano a confrontarsi sul tema dell'emigrazione. I proprietari terrieri sono ostili al fenomeno e alla sua regolazione legislativa. Gli ambienti armatoriali genovesi sono favorevoli. Gli ambienti industriali sono inizialmente ostili (quelli lombardi nel 1868), ma poi, nel quadro di un riformismo 'bismarkiano', di un protezionismo doganale e di un atteggiamento favorevole all'intervento dello stato, esprimono favore ad una legge di protezione (i veneti Alessandro Rossi, industriale laniero, e Luigi Luzzatti, riformista sociale). In questa fase viene elaborata la distinzione tra emigrazione 'spontanea', tollerata, ed emigrazione 'artificiale', da combattere. Quest'ultima è opera degli agenti di emigrazione, la cui azione va attentamente controllata (Annino 1974, 1233-1237; Ciuffoletti 1978, 5, 29-31).

3.2. Oscillazioni e incertezze (1876-1888). Con l'avvento al potere della Sinistra Storica, di Agostino Depretis, e della sua pratica parlamentare trasformista, la situazione non cambia molto, se non nelle più ampie oscillazioni tra ostilità e favore verso l'emigrazione. La circolare 28.4.1876 del ministro degli interni Nicotera è permissiva, dato che ammette l'esistenza delle agenzie autorizzate, non lascia più all'arbitrio dei sindaci il rifiuto del nulla osta all'espatrio e abolisce le limitazioni che la circolare Lanza aveva imposto a sottoprefetti e ufficiali di pubblica sicurezza nel rilascio dei passaporti. Ma, pochi mesi dopo (20.9.1876 e 7.2.1877) vengono richiamate le disposizioni del 1873, stabilendo che le autorità sono personalmente responsabili delle spese sostenute dal governo per rimpatriare chi abbia ottenuto un passaporto in violazione delle suddette disposizioni. Ciò avviene perché si sono verificati sia incidenti di imbarco che hanno comportato molte spese per il governo, sia una crescita degli espatri che, dopo una diminuzione negli anni 1873-75, sono in forte aumento proprio nel 1876, soprattutto nel Mezzogiorno. Non a caso Luigi Bodio, per sedare le polemiche circa l'entità del fenomeno, dà inizio nel 1876 alla rilevazione statistica ufficiale degli espatri, compresa una valutazione dell'emigrazione clandestina (Ciuffoletti 1978, 56, 63-64). Depretis proclama in parlamento che l'emigrazione è una 'legge naturale', ma nel 1883 il governo emana una nuova circolare ambigua, ma sostanzialmente ostile, che si rifà ad alcune disposizioni restrittive del 1873 e 1876. Tra le altre cose, vi si dice che i sindaci non devono rilasciare il passaporto per l'interno se da informazioni, che devono assumere, si viene a sapere che sarà usato per l'estero, una pratica di fatto molto diffusa, mentre il ministro Berti impone una tassa sui passaporti (Ciuffoletti 1978, 109-114).

Durante questa fase si confrontano progetti di legge sull'emigrazione di segno opposto. L'ala riformista moderata del Centro-Nord, impersonata da Marco Minghetti e Luigi Luzzatti, cui si aggiungono i meridionalisti liberali Pasquale Villari e Sidney Sonnino, propone una legge permissiva che trasferisca la competenza dal Ministero dell'interno a quello dell'agricoltura, industria e commercio.

L'ala conservatrice, espressione della Sinistra meridionale legata alla proprietà terriera, propone invece la consueta legge di polizia (Ciuffoletti 1978, 102).

La Comune di Parigi e la psicosi internazionalista della prima metà degli anni '70, unitamente all'emergere di una 'questione meridionale', spingono una parte crescente della classe dirigente liberale verso un atteggiamento decisamente favorevole all'emigrazione. Sonnino e Leopoldo Franchetti, tra 1876 e 1879, divulgano (poiché fu coniata da Edward G. Wakefield) la fortunata formula della 'valvola di sicurezza', con lo scopo di consolidare il blocco agrario, minacciato dal fiscalismo e dalla politica filo-industriale (Ciuffoletti 1978, 50).

Lo scoppio della crisi agraria e i prezzi agricoli calanti rompono il fronte antiemigrazionista, convincendo gli ambienti più avanzati della proprietà agraria (i settentrionali) che uno 'sfollamento' delle campagne mediante l'emigrazione è necessario (Ciuffoletti 1978, 89-90). La tariffa doganale protezionistica del 1887, proteggendo sia la sezione più arretrata dell'agricoltura italiana sia alcuni settori industriali, suggella un patto 'scellerato' tra le varie componenti della borghesia italiana, in base al quale può essere finalmente varata una legge speciale di regolazione e blanda protezione. Essa deve tuttavia tenere conto di almeno tre novità manifestatesi durante gli anni '80. Le agenzie di emigrazione, attorniate da una fitta schiera di sub-agenti, hanno acquistato potere politico, soprattutto nel Mezzogiorno. Si profila uno scontro di interessi tra agenti e compagnie di navigazione italiane. Si sono saldati i temi dell'emigrazione e delle colonie, con una convergenza tra Nord e Sud sulla prospettiva di una espansione coloniale in Africa (Annino 1974, 1238-1250).

I caratteri essenziali della legge del 1888 sono: 1) Libertà di emigrare, salvo gli obblighi di legge; 2) Riconoscimento del ruolo di intermediazione di agenti e sub-agenti (il cui numero resta indeterminato), malgrado un progetto di legge del governo Crispi del 1887 li colpisca consentendo alle compagnie di navigazione di fungere da agenti; 3) L'agente deve ottenere una patente rilasciata dal Ministero dell'interno e dare cauzione (da 3.000 e 5.000 lire in titoli di Stato); 4) Anche le compagnie di navigazione possono avere la patente pubblica; 5) I contratti di navigazione devono essere scritti; 6) È vietato il collegamento tra costo del viaggio e contratto di lavoro (per non resuscitare le antiche figure degli *indentured servants* e *redemptioner labourers*); 7) È vietato chiedere all'emigrante un compenso per l'opera di mediazione prestata, salvo le spese anticipate; 8) Viene istituita una commissione arbitrale in ogni capoluogo di provincia per dirimere le controversie; 9) Si fa divieto ai pubblici funzionari (preti compresi) di svolgere il ruolo di agenti e sub-agenti (Capecelatro 1978, 197-198; Annino 1974, 1251-1253; Ciuffoletti 1978, 154).

3.3. Verso il favore incondizionato (1888-1914). Questo lungo periodo è la fase pragmatica della politica emigratoria italiana, durante la quale perde significato il dibattito sulla liceità/opportunità o meno dell'emigrazione e prende sempre più corpo il problema di come organizzarla: dove inviarla; con quale protezione dell'emigrante; con quale difesa degli interessi economici coinvolti; con quali strumenti di canalizzazione delle rimesse; con quale raccordo con la politica coloniale.

Dagli anni '90 è ricomposto il latente conflitto tra proprietà agraria e borghesia mediatrice al Sud, mentre cresce quello tra agenzie e compagnie di navigazione, che stanno ristrutturandosi tecnicamente, concentrandosi, accordandosi o lottando tra loro e con la concorrenza straniera. La profonda crisi economica della prima metà degli anni '90 e la disfatta di Adua del 1896, che interrompe la spinta coloniale in Africa, rafforzano l'ipotesi di uno sbocco emigratorio alle tensioni economiche e sociali interne (Ciuffoletti 1978, 295). Nel 1894 il ministro degli esteri Blanc invia una circolare agli agenti diplomatici per studiare misure volte a stabilire le correnti di emigrazione verso i paesi con migliori condizioni di lavoro e di clima (in larga misura per evitare l'emigrazione gratuita in Brasile). Riemerge la necessità di una legge regolatrice, poiché quella del 1888 non ha sciolto i nodi principali (rapporto tra compagnie di navigazione e agenti), mentre sul lato della tutela dell'emigrante è o carente, o inefficace (4 ricorsi alle Commissioni provinciali tra 1890 e 1895; 18 condanne di agenti e sub-agenti in un triennio) (Annino 1974, 1256-1265).

La legge del 1901, che significativamente marca il confine tra le tentazioni autoritarie di fine secolo e l'avvio della stagione riformistica della 'età giolittiana', è così schematizzabile: 1) Rilascio del passaporto entro 24 ore; 2) Patente di 'vettore' rilasciata dal CGE a compagnie di navigazione e armatoriali nazionali ed estere; 3) La figura dell'agente è sostituita da quella del 'rappresentante del vettore'; 4) Per i passeggeri di terza classe, il vettore è responsabile di tutto ciò che avviene tra la partenza e l'arrivo e anche dell'operato del suo rappresentante; 5) Confermate le commissioni arbitrali; 6) Potestà governativa di sospendere l'emigrazione verso un certo luogo per ordine pubblico o per evitare pericoli per gli emigranti; 7) Organizzazione amministrativa incentrata sul CGE, alle dipendenze dirette del ministro degli esteri (non degli uffici del ministero); 8) Il CGE fissa il 'nolo di stato'; 9) Istituzione del Consiglio dell'emigrazione e del Fondo emigrazione, sul quale vigila una apposita commissione parlamentare; 10) Ispettori nei porti di imbarco, medici della marina militare su ogni nave, ispettori viaggianti che riferiscono sulle condizioni degli emigrati all'estero; Comitati mandamentali nei comuni di emigrazione (Annino 1974, 1265-1267; Capecelatro 1978, 198-200).

3.4. Governare gli sconvolgimenti mondiali (1914-1927). Lo scoppio della prima guerra mondiale pone, nell'immediato, un problema di occupazione per i rimpatriati da paesi belligeranti ostili (Austria-Ungheria, Germania) e, successivamente, quello di organizzare e finanziare il rimpatrio degli emigranti richiamati alle armi.

La guerra, al pari di molti altri settori dell'intervento statale, rafforza molto l'azione del CGE. La legge 24.1.1915 impone che le richieste di manodopera di ditte straniere ricevano l'autorizzazione del CGE, mentre il decreto 2.5.1915 frena l'azione dei reclutatori e avvia uno schema di contratto base, che segna l'avvio degli accordi tra Ministero degli esteri, imprese e organi istituzionali dei due paesi. In questo quadro prende corpo, nel 1916, l'accordo italo-francese di scambio tra emigranti e carbone. Fin dal 1915 e successivamente, ci si interroga sul futuro dei mercati del lavoro internazionali, sui modi per alleggerire la prevedibile disoccupazio-

ne da riconversione produttiva e smobilitazione dell'esercito, sulla assoluta necessità che riprenda il flusso di rimesse per fronteggiare la pesante situazione finanziaria che la guerra ha creato. La legge 18.2.1918 afferma che, per il rilascio del passaporto, è necessaria l'autorizzazione del CGE, il quale può chiedere che l'espatrio avvenga con contratto di lavoro ai sensi delle legge del 1913 (Degl'Innocenti 1978, 1-2, 23, 17).

Nell'immediato dopoguerra il CGE svolge un'azione molto intensa all'insegna del principio che l'emigrazione, oltre che stimolata, va disciplinata e valorizzata. Nel 1919 la legislazione viene riunita in un testo unico e viene stabilito il controllo sul contratto di lavoro e l'obbligo del passaporto per qualsiasi espatrio (Capecelatro 1978, 201; Degl'Innocenti 1978, 31, 63). Nel 1921 si ha il primo tentativo riuscito, a livello tecnico, di organizzare a Roma una conferenza internazionale sui problemi migratori, dopo i tentativi senza risultato dell'Italia nel 1884 e 1908 e degli Stati Uniti nel 1905. Il fascismo, nella sua prima fase liberista, prosegue nella politica di valorizzazione dell'emigrazione, che Mussolini definisce «una mirabile sorgente di ricchezza», prodotta dall'esuberanza demografica (Degl'Innocenti 1978, 97-98). Nel 1924 si apre a Roma la Conferenza internazionale dell'emigrazione e dell'immigrazione, cui aderiscono 59 paesi. Il governo fascista dichiara in quella sede che l'emigrazione è «una necessità fisiologica del popolo italiano, tuttora ancorata al rapporto demografico terra-popolazione» e si attesta in un'improbabile posizione di forza contrattuale verso i paesi di immigrazione che stanno chiudendo le frontiere (Cinanni 1974, 1343). Negli anni successivi, in un quadro internazionale di libertà migratoria profondamente mutato, gli accenti mutano. La politica dell'emigrazione diventa parte della politica estera e le comunità italiane all'estero 'nuclei di italianità' in funzione di contrasto delle componenti antifasciste. I nuovi principi ispiratori sono la preparazione, la selezione e il finanziamento del lavoro italiano all'estero.

3.5. La finta ostilità del fascismo e la 'nuova politica demografica' (1927-1935). Quando il mercato internazionale del lavoro si è già orientato verso restrizioni e chiusure, il fascismo rovescia la sua politica emigratoria, passando dall'aperto favore al formale scoraggiamento. La nuova politica demografica del 1927 giunge a coronamento di un biennio 1925-1926 in cui il regime getta le basi di un diverso quadro economico (liquidazione della politica liberista di Alberto De Stefani e 'battaglia del grano', nel 1925, come avvio di un indirizzo autarchico), finanziario (rivalutazione della lira a 'quota 90', nel 1926) e politico (demolizione del sistema democratico-parlamentare).

Nel 1927 sono aboliti il CGE e il Consiglio dell'emigrazione, sostituiti da una Direzione degli italiani all'estero presso il Ministero degli esteri. In materia di libertà di espatrio è un susseguirsi di provvedimenti restrittivi. Nel 1927 una norma limita il rilascio del passaporto «ai soli casi in cui risulti garantito che gli interessati siano per trovare immediato impiego o sicura assistenza nei paesi verso i quali si dirigono», ciò che può darsi solo dietro presentazione di un «regolare contratto di

lavoro» vistato dal regio console all'estero, se individuale, o approvato dal ministero, se collettivo, nonché dietro «atto di chiamata proveniente da parenti non oltre il terzo grado e debitamente vistato dal competente regio console». È ammessa, invece, l'emigrazione temporanea, che dà vantaggi economici senza provocare danni «etici». All'emigrazione transoceanica sono ammessi solo operai specializzati e professionisti, nonché gli operai che lavorano per imprese italiane all'estero. Nel 1928 il costo del passaporto viene aumentato a 95 lire. Nel 1929 è abolita la giurisdizione speciale sulle controversie da emigrazione. Nel 1930 si stabilisce che è reato procurare «chiamate o proposte di lavoro all'estero» ed è comunque vietata qualsiasi forma di «eccitazione all'emigrazione» (salvo la già citata improvvisa apertura dei confini ordinata dal regime). Nel 1931, l'espatrio e il tentativo di espatrio abusivo sono perseguiti con gravi sanzioni penali e possono essere contrastati anche con l'uso delle armi. Nel 1933 gli italiani che intendono rimpatriare sono esonerati dalla tassa di passaporto (Degl'Innocenti 1978, 139; Capecelatro 1978, 201-202).

3.6. *Tra colonialismo straccione e deportazione (1935-1945)*. Il terzo e ultimo episodio di collegamento tra politica dell'emigrazione e politica coloniale si può riassumere con poche cifre (tab. 4), che mostrano il sostanziale fallimento, sia dei precedenti insediamenti (Libia, Somalia ed Eritrea), sia di quelli che vengono acquisiti dal fascismo con la guerra di Etiopia del 1935, sia della sbandierata politica di colonizzazione interna (bonifiche):

Tab. 4. *Migrazioni interne e verso le colonie di famiglie (colonizzazione) e di operai*

Anni	Migrazioni di famiglie (colonizzazione)				Emigrazione operaia nell'Africa Orientale It.		
	Italia	Libia	A.O.I.	Totale	Totale famiglie	Espatri	Rimpatri
Fino 1929	-	-	-	-	3500	-	-
1930	1870	1227	-	3097	435	-	-
1931	5650	1102	-	6752	1008	-	-
1932	11309	1328	-	12637	1563	-	-
1933	12350	3586	-	15936	1963	-	-
1934	12057	3675	-	15732	1908	-	-
1935	9343	1281	-	10624	1448	61807	11288
1936	9922	959	-	10881	1442	102548	45647
1937	10099	1556	967	12622	1936	27694	84426
1938	-	-	-	-	2700 ^a	6295 ^a	44527 ^o

Note: (^a) Di cui 1800 in Libia; dati relativi ai primi 10 mesi; (^o) Dati relativi ai primi 9 mesi.

Fonte: Sori 1979, 438.

Gli italiani presenti alla periferia dell'impero sono così distribuiti nel 1940: 120.000 in Libia; 4560 in Eritrea; 1668 in Somalia; 300.000 in Etiopia, dove il *turn over*, come si vede, è molto elevato. Come osserva Zaghi: «Per il duce, che aveva

sempre sventolato il mito dell'Etiopia come assorbimento dell'eccedenza di popolazione metropolitana (calcolata in 700.000 unità) e della sicurezza della colonizzazione bianca in quelle terre lontane [...] la delusione non poteva essere più cocente e umiliante. Il trasferimento di 100.000 'volontari' nella guerra di Spagna, di 30.000 lavoratori italiani in Germania nel 1937, l'invio sempre in Germania, nel 1938, di 6.000 edili, quando, secondo la propaganda fascista, l'impero era tutto un 'risonante cantiere d'opere', e di 35.000 e più coloni in Libia in uno sforzo imponente quanto ingrato di colonizzazione demografica attuata nel 1938-39, a ridosso della guerra», sono l'epilogo del colonialismo fascista e i prodromi di una scelta che fa della guerra un'occasione per trarsi d'impaccio dal crescente numero di nodi politici, economici e sociali venuti ormai al pettine (Zaghi 1973, 476; Sori 1979, 439-440).

3.7. *Di nuovo favore incondizionato (1945-1963)*. Fin dai lavori dell'Assemblea costituente, la Commissione per lo studio dei problemi del lavoro conclude all'unanimità, nel 1946 (comunisti e socialisti compresi), che la ripresa dell'emigrazione è una «dura ma indispensabile necessità per l'economia italiana» (Ascoli 1979, 29). Nel 1946 la Democrazia cristiana auspica una «accorta e dignitosa politica di emigrazione». L'economista cattolico Pasquale Saraceno, nel 1947, prevede, per il quadriennio 1948-1952, «una durevole ripresa emigratoria», poiché l'Italia è il solo paese europeo ad avere sovrabbondanza di manodopera. Si prevedono 640.000 espatri e 607 milioni di dollari di rimesse. Nel 1949 la Direzione generale dell'emigrazione (DGE, già DG degli italiani all'estero), dopo aver stimato un surplus di forze di lavoro di almeno 4 milioni, indica i vantaggi economici e sociali (cioè una minore conflittualità) di una rapida e massiccia ripresa dell'emigrazione (Cinanni 1976, 143; 1974, 1348; Ascoli 1979, 31). Nello stesso anno Alcide De Gasperi, presidente del consiglio, nota la «esuberanza non solo di forze manovalanti, ma anche tecniche e professionali» e raccomanda «uno sforzo per far studiare le lingue, studiare il mondo, studiare la storia, adattare a questa le nostre scuole, i nostri corsi di perfezionamento» (Ascoli 1979, 31-32). De Gasperi confida di aver detto, nei colloqui con esponenti del governo statunitense, «che avremmo rinunciato al Piano Marshall purché ci dessero il modo di finanziare una parte almeno della nostra emigrazione, perché il Piano Marshall è lento e non arriva che dopo molto tempo ad assorbire manodopera» (Cinanni 1974, 1348; 1976, 143).

Tra 1946 e 1952 riprende la politica degli accordi bilaterali di emigrazione e lavoro con paesi europei. Il governo ottiene dalla Banca mondiale che l'Italia sia compresa tra i paesi nei quali l'emigrazione viene agevolata. A tal fine l'ERP, nel 1950, concede all'Italia 10 milioni per iniziative che favoriscano l'emigrazione e 1,3 milioni per l'assistenza tecnica in tema di emigrazione (Ascoli 1979, 34-35). Tra il 1946 e il 1948 la DGE si occupa dei trattati di emigrazione e lavoro, predispone piani di reclutamento e assistenza tramite gli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione, che raccolgono le domande di espatrio, mentre alcune leggi concedono agli emigranti il sussidio di disoccupazione e assegnano ispettori viaggiatori alle navi adibite al trasporto di emigranti. Nel 1955 nasce il servizio per l'av-

viamiento e la tutela degli emigranti, mentre, tra il 1953 e il 1955, gli emigranti vengono esentati da tasse relative alle vertenze e all'emissione del passaporto. Nel 1957 l'art. 48 del trattato CEE sancisce il diritto dei lavoratori di ciascun paese membro di entrare liberamente in uno degli altri cinque paesi «per occuparvi un posto di lavoro effettivamente offerto».

3.8. *Governare l'estinzione del fenomeno (1963-1973)*. Nel 1962, in pieno 'miracolo economico' italiano, viene abolito il Servizio per l'avviamento e la tutela degli emigranti, istituito nel 1955, con una motivazione significativa: esso non è più in sintonia con la nuova situazione del mercato del lavoro nazionale, caratterizzata dalla quasi piena occupazione in alcune aree urbano industriali del Nord e da consistenti flussi di migrazione interna dalle regioni meridionali a quelle settentrionali.

Nel 1967 nasce il Comitato consultivo degli italiani all'estero, nel 1969 la Camera dei deputati svolge un'indagine sull'emigrazione, seguita, l'anno dopo, da una analoga indagine del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) e dalla convocazione della Conferenza nazionale dell'emigrazione. Nel 1970 vengono approvate nuove norme sull'INCLIE, segno della rinnovata importanza di un istituto di origini fasciste che si occupa non di emigrazione operaia individuale, ma di una emigrazione semi-imprenditoriale o di imprese che lavorano all'estero occupando personale italiano. Inizia così la transizione dalla figura dell'emigrante a quella del 'trasfertista'. Sono provvedimenti che sembrano ormai rivolti alla soluzione di problemi nuovi e diversi: la prospettiva, poi non realizzatasi, di concedere il voto alle comunità di italiani all'estero; l'adattamento del *welfare state* nazionale ai rimpatriati. Si giunge ormai al fatidico 1972-1973, l'anno dello *shock* petrolifero e della recessione internazionale che rimanda in patria un gran numero di emigrati italiani. Da quell'anno il saldo migratorio con l'estero diventa positivo e crescente, come d'altra parte ha ipotizzato, basandosi solo sui ritmi dello sviluppo economico italiano, il primo piano quinquennale, che prevede l'annullamento dei saldi migratori negativi entro il 1976. Il progetto '80, ultimo e più organico tentativo di programmazione dell'intera economia italiana, tace significativamente sul tema emigrazione. Il fenomeno è estinto.

Riferimenti bibliografici

- A. Annino 1974, *La politica migratoria dello stato post-unitario*, «Il Ponte», XXX, 11-12.
- U. Ascoli 1979, *Movimenti migratori in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- B. Bianchi 2000, *Ragazzi per il mondo. L'emigrazione minorile dall'Unità alla prima guerra mondiale*, in B. Bianchi, A. Lotto (a cura di), *Lavoro ed emigrazione minorile dall'Unità alla Grande Guerra*, Ateneo Veneto, Venezia.
- E.M. Capecelatro 1978, *La legislazione italiana sull'emigrazione dal 1901 ad oggi: ispirazione ed effetti*, in F. Assante (a cura di), *Il movimento migratorio italiano dall'Unità nazionale ai giorni nostri*, vol. I, Lib. Droz, Genève.
- P. Cinanni 1974, *La scelta del governo italiano nel secondo dopoguerra*, «Il Ponte», XXX, 11-12.
- P. Cinanni 1976, *Emigrazione e unità operaia. Un problema rivoluzionario*, Feltrinelli, Milano.
- Z. Ciuffoletti 1978, *L'emigrazione nella storia*

- d'Italia dal 1868 al 1914, in Z. Ciuffoletti, M. Degl'Innocenti, *L'emigrazione nella storia d'Italia, 1868-1975*, vol. I, Vallecchi, Firenze.
- M. Degl'Innocenti 1978, *L'emigrazione nella storia d'Italia dal 1914 al 1975*, in Z. Ciuffoletti, M. Degl'Innocenti, *L'emigrazione nella storia d'Italia, 1868-1975*, vol. II, Vallecchi, Firenze.
- D. Demarco 1978, *L'emigrazione italiana dall'Unità ad oggi: profilo storico*, in F. Assante (a cura di), *Il movimento migratorio italiano dall'Unità nazionale ai giorni nostri*, vol. I, Lib. Droz, Genève.
- E. Ferro 1978, *fenomeno migratorio italiano. Aspetto politico-legislativo ed opinione pubblica tra il 1880 e il 1910*, in F. Assante (a cura di), *Il movimento migratorio italiano dall'Unità nazionale ai giorni nostri*, vol. II, Lib. Droz, Genève.
- E. Franzina 1998, *La storia altrove. Casi nazionali e casi regionali nelle moderne migrazioni di massa*, Cierre Ed., Verona.
- A.M. Fusco 1978, *Gli economisti e il fenomeno dell'emigrazione: note minime su ua tesi avanzata in Italia agli albori del Novecento*, in F. Assante (a cura di), *Il movimento migratorio italiano dall'Unità nazionale ai giorni nostri*, vol. I, Lib. Droz, Genève.
- F. Grassi 1973, *Imperialismo ed emigrazione nella diplomazia giolittiana*, «Affari sociali internazionali», 3.
- F. Grassi 1983, *Il primo governo Crispi e l'emigrazione come fattore di una politica di potenza*, in B. Bezza (a cura di), *Gli italiani fuori d'Italia*, F. Angeli, Milano.
- C. Lupi 1981, *Qualche consiglio per chi parte. Le guide degli emigranti (1855-1927)*, «Movimento operaio e socialista», IV (n.s.), 1-2.
- M.R. Ostuni 1983, *Momenti della 'contrastata vita' del Commissariato Generale dell'emigrazione (1901-1927)*, in B. Bezza (a cura di), *Gli italiani fuori d'Italia*, F. Angeli, Milano.
- A. Nobile 1974, *Politica migratoria e vicende dell'emigrazione durante il fascismo*, «Il Ponte», XXX, 11-12.
- L. Prato 1976, *Sviluppo del capitale ed emigrazione in Europa: la Francia*, Mazzotta Ed., Milano.
- F. Romero 1989, *L'integrazione dell'Italia in Europa negli anni cinquante. La questione dell'emigrazione*, «Passato e Presente», 5, 20-21.
- G.B. Sacchetti 1978, *L'incerta presenza dello Stato di fronte alla realtà emigratoria italiana*, in G. Rosoli (a cura di), *Un secolo di emigrazione italiana, 1876-1976*, Centro studi emigrazione, Roma.
- E. Sori 1979, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, Il Mulino, Bologna.
- M. Vernassa 1980, *Emigrazione, diplomazia e cannoniere. L'intervento italiano in Venezuela (1902-1903)*, Ed. Stella, Livorno.
- C. Zaghi 1973, *L'Africa nella coscienza europea e l'imperialismo italiano*, Guida, Napoli.
- V. Zamagni 1990, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia, 1861-1990*, Il Mulino, Bologna.

Riassunto

La politica emigratoria italiana, 1860-1973

È difficile stabilire quale insieme di atti (pubblici, semi-pubblici e persino privati) possa essere definito come politica, in rapporto ad un fenomeno così multiforme, multivariato e complesso qual'è l'emigrazione all'estero tra '800 e '900. Tale difficoltà aumenta ancora nel caso italiano, a causa della dimensione quantitativa, della durata almeno secolare e della natura composita (provenienza regionale; composizione professionale; carattere temporaneo, permanente o indefinito a priori) della sua emigrazione all'estero. Un'ulteriore difficoltà è data dal fatto che, come spesso accade nella storia dell'Italia post-unitaria, non è semplice stabilire un nesso preciso tra la legislazione e la sua effettiva incidenza nella vita reale, tra norma e comportamenti, tra politiche 'formali' e pratiche 'informali' messe in atto da governi, apparati amministrativi, soggetti collettivi. Sul piano storiografico, poi, l'attenzione degli storici si è concentrata prevalentemente sulle *controversie politiche* anziché sulle *politiche emigratorie* vere e proprie. Ne risulta che, in molti lavori di storia dell'emigrazione italiana, i capitoli dedicati alla politica emigratoria dei governi postunitari abbondano di acute analisi del dibattito tra partiti, tra loro correnti, tra scuole di pensiero e tra attori sociali collettivi, dedicando però scarsa attenzione alle pratiche di effettivo controllo del fenomeno.

Si può tuttavia tentare una graduazione gerarchizzata dei livelli ai quali possono essere collocate norme e pratiche definibili come parti di una politica italiana dell'emigrazione. Graduando dal generale al particolare, troviamo almeno quattro livelli:

- Indirizzi di politica economica (politica agraria, doganale e del commercio estero, ecc.) e di politica estera (politica coloniale).
- Politiche di settore in qualche modo incidenti sul fenomeno emigratorio (ordine pubblico, reclutamento militare, navigazione commerciale, ecc.).
- Politiche emigratorie in senso stretto (leggi di settore, circolari ministeriali, trattati internazionali di emigrazione e lavoro, apparati amministrativi speciali, ecc.). Esse possono essere suddivise a seconda dei vari 'momenti' in cui intervengono:
 - a. Reclutamento, partenza e viaggio (vettori, agenti, tutela giurisdizionale, informazione, ecc.).
 - b. Arrivo e permanenza (accoglienza, rimpatrio in caso di necessità, consolati, scuole, associazionismo all'estero, ecc.).
 - c. Collegamento tra paese straniero e Italia (trasferimento di rimesse, ecc.).
 - d. Rimpatrio (tutela del risparmio, consolidamento della proprietà rurale, reinserimento lavorativo, ecc.).
- Pratiche 'informali' (associazionismo, reti privatistiche e solidaristiche, ecc.), ma su queste l'incidenza della politica emigratoria pubblica tende ad annullarsi.

Summary

Emigration policy in Italy (1860-1973)

In front of such a complex many-sided phenomenon like Italian emigration abroad between the 19th and the 20th century, it is difficult to define what body of acts (public, quasi-public and even private) makes up the emigration policy. The difficulty is due to the size of the phenomenon, its nearly secular duration and its complex nature: areas of origin, job skills, temporary, permanent or indefinite character. A further obstacle is represented by the fact that, as always happens in Italy after the Unity, it is not possible to ascertain to what extent legislation affects real life, nor identify the link between norms and behaviours, between 'formal' policies and 'informal' practices, implemented by governments, administrative bodies, collective bodies. Besides, historians' attention has tended to focus on 'political conflicts' rather than on emigration policies. As a consequence, in many historical pieces of work on Italian emigration, the chapters dedicated to the emigration policies of post-unity governments overflow with sharp analyses of the debates among parties and their currents, among different schools of thought and among social collective actors, while scarce attention is paid to the policies aimed at controlling the phenomenon.

In spite of these problems, an attempt can be made to classify, at different levels, the norms and

practices making up the Italian emigration policy. From the general to the particular at least four levels can be identified:

- Political economy measures (agrarian, customs and foreign trade policies) and foreign policy measures (colonial policy).
- Sectorial policies, affecting in one way or another the migration phenomenon (public order, military recruitment, commercial navigation, etc.).
- More specific emigration policies (laws, ministry circular letters, emigration and work treaties, special administrative bodies, etc.). These policies can be further subdivided depending on the moment in which they are implemented:
 - a) recruitment, departure and voyage (carriers, agents, legal protection, information, etc.);
 - b) arrival and permanence (reception, repatriation if necessary, consulates, schools, associations abroad);
 - c) connections between the foreign country and Italy (remittances);
 - d) repatriation (savings safeguard, consolidation of rural property, job replacement, etc).
- Informal practices networks (associations, private and solidaristic networks) which however, are poorly affected by public emigration policies.