Emigrazione (Istituzioni della)

di Emanuela Primiceri

- Bibliografia

In età giolittiana la più importante legge sull'emigrazione, la n. 23 del 1901, destinata sostanzialmente a durare fino all'avvento del fascismo, aveva alla sua origine il superamento del contrasto tra due politiche liberali, fra un «liberalismo conservatore» da una parte e un «liberalismo sociale», che risultò alla fine preminente, dall'altra. Al contrario della legge crispina del 1888, quella del 1901 era profondamente intrisa di potere statale, per questo il concetto della «tutela» dell'emigrante sostituiva quello di «polizia» della precedente legislazione. Uno degli elementi di innovazione contenuto nella legge giolittiana, fu la creazione di un ufficio speciale per la tutela dell'emigrazione, ovvero il Commissariato generale dell'emigrazione (Cge). Questo ente era destinato a riunire in un'unica struttura tutta una serie di competenze e di servizi che fino a quel momento erano stati slegati tra loro e affidati a diversi organismi.

Attorno all'esistenza del Cge ci fu un dibattito piuttosto significativo che vedeva contrapposti fautori e avversari della nuova struttura. L'importanza sociale e politica del Commissariato è fuori discussione, ma il «difetto di nascita», come l'ha definito Maria Rosaria Ostuni, gli procurò non pochi problemi. Il Cge non era alle dirette dipendenze del ministero degli Esteri, ma era un istituto indipendente presieduto dal ministro degli Esteri e il Commissario generale veniva scelto tra i burocrati dello Stato. Il senso di questa disposizione stava nella volontà dei legislatori di concentrare più poteri nelle mani di uno stesso organismo che in tal modo tendeva a sganciarsi dagli altri ministeri divenendo autonomo. Accanto al Cge vennero creati altri istituti: il Consiglio dell'emigrazione (Cse) con funzioni consultive e direttive; il Fondo dell'emigrazione che doveva finanziare i vari servizi con entrate provenienti dai vettori e dagli emigranti stessi; la Commissione parlamentare di vigilanza che doveva garantire una corretta

gestione finanziaria. Inoltre, una legge successiva, nel 1913, istituiva la Commissione arbitrale centrale che metteva in opera un sistema di giurisdizione a tutela degli emigranti transoceanici nei riguardi dei vettori, nonché l'istituzione di un organismo probivirale per quelli continentali.

La formula prospettata per questi enti dai legislatori rifletteva, come ha autorevolmente messo in luce Fabio Grassi, «quella tendenza verso una nuova organizzazione dello Stato che doveva far perno, nel campo economico e sociale – non tanto sui ministeri – ma su nuove istituzioni più snelle e capaci di fronteggiare le nuove esigenze dell'amministrazione moderna». In questo senso è possibile notare una continuità nella visione dello «Stato amministrativo giolittiano» e quello che si affermò con l'economia di guerra e nel dopoguerra.

Certamente l'aspetto peculiare della legge del 1901 era rappresentato dall'istituzione del Cse composto da alcuni membri del Parlamento, dai rappresentanti della Lega Nazionale delle Cooperative e dalle Società di mutuo soccorso: una riforma di grande importanza se si pensa che esso costituì in seguito un modello per il Consiglio superiore del lavoro. Ciò stava a sottolineare l'importanza che veniva data all'integrazione del movimento operaio nei processi formativi della legislazione «speciale» dell'emigrazione.

Il Cse, in base alla precisazione del successivo Testo unico del 1919, si componeva di undici membri, nominati per tre anni e rieleggibili. A questa composizione si aggiungevano i membri della Commissione parlamentare di vigilanza che avevano possibilità di voto. Con l'emanazione del Testo unico del 1919 divenne determinante il rafforzamento di alcune componenti politiche del Consiglio; venne dato inoltre un quadro più organico alla legislazione sull'emigrazione, anche perché questa disposizione risultava essere in sostanza una *summa* di tutte le leggi precedenti in materia.

Il r.d. del 26 maggio 1912 aveva ampliato la composizione del Consiglio dell'emigrazione in base a quanto prescritto dalla riforma legislativa del 1910 e questa innovazione perdurò fino al termine della guerra. Durante questo periodo e con il nuovo rinnovo del Consiglio si accentuò la componente tecnocratica, nel senso che si verificò un significativo

ricambio di essa, ma anche un ampliamento della stessa. Notevole fu inoltre la presenza di figure tecniche, un esempio di ciò fu la presidenza di Luigi Bodio. Altre personalità di rilievo nella composizione del 1912 sono da rintracciare in figure storiche del Consiglio, come Pantano e Cabrini, che sarebbero andati a rafforzare le correnti politiche di cui facevano parte. Il periodo del dopoguerra (1920-1922) segnò alcuni interessanti cambiamenti in seno alla composizione del Consiglio, con l'aumento della vecchia componente burocratica e delle rappresentanze ministeriali, ma anche con il ritorno di elementi significativi, come quello di Turati per i socialisti e Jacini per i cattolici.

La guerra segnò una svolta nella storia del Consiglio, in sostanza essa può considerarsi come uno spartiacque tra la politica emigratoria che il Consiglio aveva sostenuto durante l'età giolittiana e i sopravvenuti impegni del periodo della guerra, compreso il nuovo ruolo che l'organo dell'emigrazione avrebbe occupato da quel momento e fino alla sua soppressione da parte del fascismo. I problemi che dovette affrontare il Consiglio riguardarono prevalentemente le iniziative da intraprendere per tutelare l'emigrante, e a questo proposito fu De Michelis, in qualità di commissario dell'emigrazione (poteva intervenire durante le sedute), a proporre l'istituzione di uffici per la protezione degli emigranti nei Paesi d'arrivo. In questo modo veniva rivendicata la funzione dello Stato come «padre protettore» tanto cara ai rappresentanti delle leghe operaie e del Partito socialista, oltre che allo stesso De Michelis.

Un cambiamento nella politica del Cse si realizzò nel dopoguerra e lo attuò proprio De Michelis, emblematiche a questo proposito furono le teorizzazioni espresse in alcune pubblicazioni del Commissariato. Le possibili soluzioni avanzate al Consiglio dalle formazioni sindacali e socialiste e in alcuni casi cattoliche, dinanzi ai problemi del dopoguerra, si scontravano con le posizioni autocratiche e nazionaliste di De Michelis. In questo senso, l'emigrazione nella crisi dello Stato liberale fu interpretata in modo diverso, a seconda degli schieramenti politici.

Franzina ha osservato come il dibattito politico all'interno del Cse e in Parlamento, seguito al periodo della guerra, sul tema dell'emigrazione, mettesse in evidenza solo un'«apparente» posizione «antiemigratoria». De

Michelis, infatti, mediante la condotta inaugurata al suo arrivo al Cge e supportata dal parere favorevole ottenuto dal Cse, portò avanti una strategia che affiancava la collocazione della manodopera italiana all'estero con il raggiungimento di importanti risultati nella stipula di trattati internazionali. Certamente, però, il Cge dovette affrontare non poche critiche provenienti sia dai protezionisti che dai liberisti, in particolare riguardo alla gestione degli accordi internazionali di emigrazione e lavoro e quindi alla collocazione di lavoratori italiani sui mercati esteri. I contrasti con il Partito socialista e con quello cattolico emersero in tutta la loro ampiezza nei dibattiti al Consiglio del dopoguerra. I socialisti, in quel particolare periodo di lotte sindacali, per sostenere la pressione operaia sui poteri pubblici auspicavano che i contratti di lavoro per l'impiego di operai italiani all'estero dovessero essere sottoposti all'autorizzazione dei sindacati. Queste istanze di controllo da parte dei sindacati non piacevano agli esponenti del Cge, secondo i quali questo organo doveva essere considerato l'unico tecnico, vicario dello Stato, a esercitare la funzione del collocamento. Ma furono i cattolici a creare maggiori problemi: all'indomani della marcia su Roma infatti premevano verso il neonato governo fascista per un «ridimensionamento del Cge». Ciò era determinato dal fatto che la competizione scoppiata tra il Cge e il nuovo ruolo svolto da patronati e società che si occupavano di emigranti come la Società Umanitaria e l'Opera Bonomelli (che sempre maggiormente svolgevano il loro compito di aiuto e sostegno agli emigranti attraverso un fondamentale taglio politico) sembrava diventato insanabile.

Il processo contro il Commissariato e contro la sua eccessiva autonomia era quindi cominciato già nel periodo liberale. È possibile in effetti riscontrare una certa continuità tra la politica migratoria prefascista e quella fascista, perlomeno fino alla soppressione nel 1927 del Cge e degli altri organi consultivi a esso legati. Nella prima fase della politica migratoria fascista, quella che va dal 1922 al 1926, si verificava una parziale prosecuzione dell'impostazione istituzionale dei precedenti governi liberali. In questo periodo l'esecutivo fascista continuerà ad avvalersi di tutti gli organi relativi all'emigrazione, primo fra tutti il Commissariato. A partire dal 1927 si verificherà una inversione di tendenza con la soppressione del Commissariato e del

Consiglio Superiore dell'emigrazione. Questa nuova posizione, darà inizio a una svolta epocale nella politica migratoria italiana. Il cambiamento direttivo della politica migratoria fascista si ebbe il 28 aprile 1927 con la creazione di una Direzione generale degli italiani all'estero e la soppressione del Cge, mentre la stessa sorte toccò al Cse il 23 ottobre dello stesso anno. Il passaggio non sarebbe stato indolore. Quella che era stata la struttura istituzionale dell'emigrazione, creata dallo stato liberale e introdotta con la legge del 1901, veniva man mano smembrata a favore di un nuovo ordinamento fascista.

Bibliografia

Cannistraro P.V., Rosoli G.F., *Emigrazione, Chiesa e fascismo. Lo scioglimento dell'Opera Bonomelli (1922-1928)*, Studium, Roma 1979; Ciuffoletti Z., Degl'Innocenti M., *L'emigrazione nella storia d'Italia 1868-1975. Storia e documenti*, voll. 2, Vallecchi, Firenze 1978; Commissariato Generale dell'Emigrazione (Cge), *Legislazione italiana dell'emigrazione. Raccolta coordinata di tutte le vigenti norme legislative e regolamentari, con note, riferimenti ed indici*, Edizioni del Commissariato Generale dell'Emigrazione, Roma 1926; Id., *L'emigrazione italiana dal 1910 al 1923. Relazione presentata a S.E. il Ministro degli Affari Esteri dal Commissario Generale dell'emigrazione*, Edizioni del Commissariato Generale dell'Emigrazione, Roma 1926; De Michelis G., *I problemi dell'emigrazione dopo la guerra. Relazione presentata al Consiglio dell'emigrazione*, Allegato al «Bollettino dell'emigrazione», n. 2, a. 1917; Franzina E., *La chiusura degli sbocchi migratori*, in Aa.Vv., *Storia della società italiana*, vol. XXI, *La disgregazione dello stato liberale*, Teti, Milano 1982; Id., *Partenze*, Donzelli, Roma 2001; Grassi Orsini F., *Introduzione* a *Ministero degli Affari Esteri (Mae), Il fondo archivistico Commissariato Generale dell'Emigrazione (1901-1927)*, a cura di P. Santoni, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1991; Mae, *La struttura e il funzionamento degli organi preposti all'emigrazione (1901-1919)*, a cura di F. Grispo, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1986; Id., *Repertorio degli Atti Parlamentari relativi all'emigrazione (1902-1927)*, a cura di

M.L. Bozzi Colonna, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1990; Marucco D., *Il Consiglio Superiore dell'Emigrazione. Problemi sindacali e sindacalisti nei dibattiti di un quarto di secolo*, a cura di V. Blengino, Franzina E., Pepe A.; *La riscoperta delle americhe. Lavoratori e sindacato nell'emigrazione italiana in America Latina 1870-1970*, Teti, Milano 1994; Ostuni M.R., *Momenti della contrastata vita del Commissariato Generale dell'Emigrazione (1901-1927)*, a cura di B. Bezza, *Gli italiani fuori d'Italia. Gli emigrati d'adozione (1880-1940)*, FrancoAngeli, Milano 1983; Id., *Leggi e politiche di governo nell'Italia liberale e fascista*, in *Storia dell'emigrazione italiana*, a cura di P. Bevilacqua, A. De Clementi, E. Franzina, Donzelli, Roma 2009; Primiceri E., *Il Consiglio Superiore dell'Emigrazione dalla prima guerra mondiale all'avvento del fascismo. Problemi e prospettive di ricerca*, in «Bollettino storico della Basilicata», a cura della Deputazione di Storia Patria per la Lucania, XXIII, 2008, n. 24; *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione*, seduta del 15 marzo 1917, in «Bollettino dell'emigrazione», n. 2, a. 1917; Sacco D., *La febbre d'America. Il socialismo italiano e l'emigrazione (1898-1915)*, Lacaita, Manduria-Bari-Roma 2001.