NUOVE PROSPETTIVE PER L'EMIGRAZIONE ITALIANA

PREMESSA RETROSPETTIVA

1) L'Italia liberale.

Il fenomeno migratorio non è sostanzialmente nuovo per il popolo italiano. Esso si manifestò fin dagli ultimi decenni del secolo scorso in coincidenza con l'attuazione dell'unità nazionale e, già allora, il contingente di gran lunga maggiore delle nostre correnti migratorie proveniva dalle **popolazioni agricole** delle regioni del Mezzogiorno.

In quel primo periodo, che possiamo in via approssimativa definire nel ventennio **1880-1900**, l'emigrazione si può considerare quale **fatto puramente individuale**. E' il periodo della c.d. « emigrazione indiscriminata », vale a dire senza limiti né controlli. Emigrazione soprattutto **transoceanica**, che dal porto di Napoli si dirigeva senza assistenza né sicurezza di lavoro verso l'America del Nord o verso le due più grandi repubbliche sudamericane, il Brasile e l'Argentina, affamate di coloni capaci di mettere in valore i loro immensi territori dell'interno pressoché disabitati.

Ma il fenomeno andò assumendo proporzioni così importanti che il Governo italiano non poté ulteriormente ignorarlo. E' del 1901 l'istituzione del **Commissariato Generale dell'Emigrazione**, organo autonomo preposto ai servizi amministrativi dell'emigrazione, i cui compiti principali furono:

- concessione di *patenti* ai vettori marittimi di emigranti: accertamenti della idoneità del naviglio adibito al trasporto degli emigranti transoceanici;

- determinazione del prezzo del passaggio marittimo;

- organizzazione dei servizi necessari nei porti d'imbarco;

- ispezione sanitaria degli emigranti all'atto della partenza;

- concessione di autorizzazioni per il reclutamento di lavoratori destinati all'emigrazione in paesi transoceanici;

- studi preliminari per la stipulazione di accordi di emigrazione e di lavoro con paesi transoceanici;

- assistenza morale e sanitaria degli emigranti durante il viaggio marittimo e anche nei paesi di espatrio.

Il Commissariato Generale dell'Emigrazione esplicò una soddisfacente attività, reprimendo abusi, sorvegliando i vettori marittimi, assistendo e proteggendo gli emigranti. Accanto a tale Organo funzionava un **Consiglio Superiore dell'Emigrazione**, composto di 18 membri, con compiti di natura consultiva: in pratica esso si occupava dei maggiori problemi migratori di carattere sia interno sia esterno.

Questo primo periodo di emigrazione « indiscriminata » o « libera » può considerarsi chiuso dopo il 1913, anno in cui si raggiunse la cifra primato di circa 550.000 emigranti transoceanici. Scoppiata la guerra del 1914, il flusso migratorio ne risentì immediatamente il contraccolpo. Nel 1915 si ebbe anzi una netta eccedenza dei rimpatri (circa tre volte il numero degli espatri) dovuta ai connazionali ritornati spontaneamente in patria per prestare il servizio militare (1).

2) Il ventennio fascista.

Come è noto, il regime fascista modificò sostanzialmente questa organizzazione, non già perché avesse dato cattiva prova, ma in quanto essa non era più considerata rispondente ai **nuovi indirizzi politici** che si voleva dare al paese. Cosicché, nel 1927, il Commissariato Generale dell'Emigrazione fu soppresso e le sue attività vennero devolute alla nuova **Direzione Generale degli Italiani all'Estero**, istituita presso il Ministero degli Affari Esteri. Nello stesso anno venne pure soppresso il Consiglio Superiore dell'Emigrazione.

Possiamo aggiungere che in tutto questo periodo di tempo, che si prolunga fino all'immediato dopoguerra, il fenomeno migratorio si ridusse ai minimi termini, non solo perché ostacolato dal Governo fascista, ma anche per effetto dell'atteggiamento di alcuni paesi di immigrazione, delle condizioni economiche mondiali, delle guerre spagnola ed etiopica e infine del secondo conflitto mondiale (2).

Le restrizioni legali apportate dagli Stati Uniti d'America segnarono l'inizio della nuova politica dei paesi d'immigrazione. Il primo intervento legislativo in questo senso fu l'**Atto di Immigrazione**, approvato dal Congresso nel 1917, con cui si proibiva l'ammissione in U.S.A. di immigranti analfabeti o affetti da certe malattie. Successivamente, con legge del 19 maggio 1921, s'introdusse nella legislazione immigratoria americana il c. d. **sistema di quota**, che, per quanto ci riguarda, permetteva all'Italia d'inviare negli Stati Uniti un contingente annuo massimo di 42.057 immigranti,

(1) Per l'andamento dell'emigrazione transoceanica dal 1903 al 1957, cfr. *Compendio statistico italiano*, Istituto Centrale di Statistica, 1958, Roma, p. 54 (tav. fuori testo).

(2) Tra i fattori economici che portarono alla forte diminuzione dell'emigrazione, va in primo luogo ricordata la crisi iniziata nel 1929 negli Stati Uniti, dove il numero dei disoccupati raggiunse la cifra massima di 13.000.000 di unità, e propagatasi poi nel resto del mondo, specialmente in Europa.

cioè una **quota** pari al 3% del numero dei nati in Italia ivi residenti secondo il censimento del 1910.

Con atto legislativo del 26 maggio 1924 la **quota italiana** veniva raggugliata al 2% del numero dei nati in Italia residenti negli Stati Uniti secondo il censimento del 1890 e, conseguentemente, ridotta a 3.845 unità. Ma in questa stessa legge si stabiliva che si dovesse in seguito (a cominciare dal 1° luglio 1927) fondare il **sistema di quota** sul c. d. **principio dell'origine nazionale**, che si rifaceva non più soltanto al numero dei nati all'estero, ma al numero complessivo dei nati all'estero e dei discendenti di nati all'estero a partire dall'epoca coloniale. Come punto di riferimento si prese il censimento del 1920. Di fatto questo nuovo metodo per computare i contingenti annui assegnati alle diverse nazioni comprese nel **sistema di quota** venne applicato a decorrere dal 1° luglio 1929. La **quota italiana** risultò di 5.803 unità all'anno. Gran Bretagna, Irlanda e Germania assorbivano insieme il 72% del numero complessivo di quota fissato a 154.277 unità, cioè a circa 1/6 dell'1% della popolazione bianca degli U.S.A.

L'**Atto di Immigrazione e di Nazionalità** del 27 giugno 1952 (noto sotto il nome di **Legge McCarran** dal senatore che ne fu il principale autore e sostenitore) sancì definitivamente queste restrizioni e discriminazioni. La **quota italiana** venne allora fissata a 5.645 unità all'anno.

Altri paesi d'immigrazione, ad esempio il Canada, l'Australia, la Nuova Zelanda e, in minor grado, il Brasile, seguirono l'esempio degli Stati Uniti, decretando a loro volta analoghe restrizioni e discriminazioni.

L'EMIGRAZIONE NEL DOPOGUERRA

1) La situazione.

Le note condizioni politiche, economiche, demografiche e sociali del dopoguerra imposero al Governo italiano, come del resto ad altri Governi europei, di **ricorrere nuovamente all'emigrazione**. Non si trattava del resto allora di una scelta preferenziale, ma di una scelta obbligata: il riassorbimento di oltre due milioni di unità lavorative, sotto la pressione dei rimpatri dei prigionieri di guerra e degli italiani dei territori dai quali ci si era ritirati, non si presentava infatti come cosa possibile, almeno per un periodo sufficientemente breve di tempo, nell'ambito dell'economia nazionale.

Ma enormi, per non dire senz'altro insormontabili, erano le **difficoltà** che si frapponevano a tale immediata ripresa. Basti pensare alla mancanza pressoché assoluta di naviglio di linea, alla ostilità o indifferenza dei paesi ricettori sia transoceanici sia europei, alle nuove esigenze di tali paesi non più disposti ad accogliere correnti migratorie indiscriminate, ma soltanto o soprattutto lavoratori qualificati e specializzati, alla nuova mentalità dell'emigrante non più disposto come in passato ad andare alla ventura o allo sbaraglio.

Conseguenza immediata di tale stato di cose fu che il saldo del flusso migratorio negli anni che vanno dal 1946 al 1951 fu di

poche decine di migliaia, anche per l'inopinato incremento dei rimpatri, sintomo preoccupante del nuovo clima nel quale il fenomeno migratorio era costretto a svolgersi.

2) L'azione del Governo.

Subito soppressa la Direzione Generale degli Italiani all'Estero e ripristinata l'antica Direzione Generale dell'Emigrazione, adottati i primi provvedimenti di carattere urgente per attenuare l'assillo del grave problema della disoccupazione, il Primo Ministro e Ministro per gli Affari Esteri, on. A. De Gasperi, si accinse a promuovere una serie di accordi internazionali con alcuni paesi tradizionalmente bisognosi di manodopera.

1. Primo in ordine di tempo (26 gennaio 1948) è l'accordo stipulato dal Governo italiano con la **Repubblica Argentina**. In esso si prevedeva l'espatrio di capi-famiglia, che, dopo un breve periodo di ambientamento e di sistemazione, avrebbero avuto la possibilità di farsi seguire dai propri familiari. Nessuna restrizione vigeva per il trasferimento delle « rimesse » dall'Argentina all'Italia.

Senonché, a distanza di pochi mesi, la progressiva e preoccupante svalutazione del « pesos » argentino induceva il Governo di quel paese a vietare bruscamente i trasferimenti all'estero di valuta nazionale. Di conseguenza i nostri emigrati furono posti di fronte all'alternativa di farsi immediatamente raggiungere dai loro familiari o di rimpatriare. Di fatto la percentuale dei rimpatri fu, negli anni seguenti, elevatissima, fino a che il C.I.M.E. (3) non provvide a dare la possibilità alle famiglie degli emigrati italiani di riunirsi in Argentina al loro capo rispettivo: negli anni 1953-54 ben 28.900 persone approfittarono effettivamente di questa iniziativa.

2. A qualche anno di distanza un secondo accordo per l'emigrazione alimentò nuove speranze: quello col **Brasile** del 5 luglio 1950. Senonché esso non uscì dalla fase teorica e programmatica, perché il Brasile non poteva sobbarcarsi il finanziamento indispensabile per il trasporto e per la prima sistemazione di una notevole corrente migratoria. Inoltre anche in Brasile, come già in Argentina, la progressiva svalutazione della moneta nazionale (cruzeiro) indusse il Governo a vietare i trasferimenti di valuta all'estero. L'emigrazione riprese su scala ridottissima soltanto dopo l'intervento del C.I.M.E.

3. Dopo il 1950 la situazione economica e politica italiana appariva senza dubbio migliorata, ma il problema dell'impiego della manodopera disoccupata, benché meno assillante, non cessava di essere grave. La stabilizzazione del flusso migratorio a

(3) Comitato Intergovernativo Migrazioni Europee: vedi più oltre, in questo stesso articolo, e, per più ampie notizie, G. PESCI, *Politica e Tecnica dell'immigrazione italiana*, ediz. e.n.s.i.s., 1959, Roma, pp. 380.

un livello conveniente avrebbe certo contribuito ad alleggerire alquanto il nostro sistema economico. A questo parve potersi, almeno in parte, addivenire mediante l'accordo del 29 marzo 1951 col Governo australiano.

Tale accordo si presentava veramente come un successo della nostra diplomazia. Stipulato a Roma col Premier australiano, prevedeva nel giro di dieci anni l'espatrio di mezzo milione di lavoratori italiani, in ragione di 50.000 unità all'anno. Ma un'amara delusione doveva presto seguire alle rinnovate speranze: le favorevoli prospettive dell'economia australiana, in base alle quali quel Governo aveva stipulato l'accordo di emigrazione con l'Italia, si capovolsero poco dopo quasi improvvisamente per il crollo dei prezzi delle lane sui mercati mondiali. Di conseguenza si creò una disponibilità di manodopera locale, che rendeva almeno temporaneamente inutilizzabili i nostri lavoratori.

I primi scaglioni di nostri connazionali colà sbarcati, anziché venire prontamente avviati alle zone di lavoro come era stato stabilito, vennero perciò avviati in « campi di smistamento » o « campi di raccolta » assai analoghi ai « campi di concentramento » tristemente famosi. Come era prevedibile, dopo alcune settimane che ben presto divennero mesi, il malcontento incominciò a serpeggiare tra gli emigranti, che in quelle condizioni nulla potevano mandare alle loro famiglie in Italia; d'altra parte le nostre autorità consolari, per mancanza di istruzioni da Roma, non si facevano vive né prendevano iniziative per chiarire uno stato di cose che di giorno in giorno diventava più intollerabile. Presi dalla disperazione, i nostri emigranti organizzarono una *marcia di protesta* dal campo di Bonegilla verso Melbourne. Il Governo australiano si vide costretto a intervenire; ne sorsero spiacevoli incidenti allora severamente commentati dalla stampa italiana. Naturalmente gli imbarchi e le partenze già predisposte vennero subito sospese: erano già alcune decine di migliaia di persone pronte all'espatrio.

La crisi economica australiana fu in effetti transitoria, ma gli espatri furono soltanto di 10-15.000 unità nel 1953 e nel 1954, di 20.000 nei due anni successivi.

UN NUOVO ORIENTAMENTO

1) La costituzione del C.I.M.E.

Nell'immediato dopoguerra gli Alleati e in primo luogo gli Stati Uniti si trovarono nella urgenza di risolvere un problema, che, pur avendo nei suoi effetti finali una stretta analogia con quello dell'emigrazione, si presentava con caratteristiche peculiari e con aspetti umani più toccanti: il problema dei « rifugiati politici » o semplicemente dei « profughi » costretti ad abbandonare il luogo della loro abituale residenza per la nuova sistemazione geografico-politica dell'Europa medio-orientale (4).

(4) Dal 1946 al 1951 svolse la sua attività l'I.R.O. (*International Refugee Organization*), ente dotato di adeguati mezzi finanziari e di una vera e propria flotta, con cui poté provvedere nel giro di pochi anni al

Superata la fase acuta della sistemazione dei rifugiati dei paesi caduti sotto il dominio comunista, e ormai costatati gli insuccessi degli accordi bilaterali in materia di emigrazione, s'impose l'urgenza di una **internazionalizzazione anche del problema dell'emigrazione** europea. A Bruxelles nel dicembre 1951 fu così costituito, inizialmente con carattere di provvisorietà, il C.I.P.P. M.M.E. (Comitato intergovernativo provvisorio per i movimenti migratori europei). Dopo appena un anno, tale ente si trasformò nel C.I.M.E. (Comitato intergovernativo per le migrazioni europee), organo permanente con sede a Ginevra, il quale era destinato ad occuparsi sia degli emigranti cittadini di paesi sovrappopolati sia dei profughi (tipico il caso degli ungheresi), per i quali il problema del trasferimento oltremare si presenta generalmente con carattere di urgenza.

Pur essendo una istituzione internazionale, il C.I.M.E. fu fondato al di fuori del quadro delle Nazioni Unite. Ciò non toglie che esso mantenga stretti rapporti di lavoro con l'U. N. O. e con le altre organizzazioni internazionali, che svolgono attività interessanti l'emigrazione. Sin dall'inizio aderirono al nuovo Comitato *tre distinti gruppi di nazioni*: quelle sovrappopolate come l'Italia, la Germania Occidentale, l'Austria, la Grecia, l'Olanda; quelle che possiamo definire sottopopolate come le repubbliche dell'America Latina, il Canada, l'Australia; e infine quei paesi, che, pur essendo meno interessati al flusso migratorio, si sono tuttavia resi conto dell'importanza veramente « internazionale » del problema e sono perciò pronti a contribuire con adeguati finanziamenti all'attività del Comitato stesso.

Il C.I.M.E. ha stabilito proprie « **Missioni** » nei paesi che hanno maggiore bisogno della sua opera. Così esistono e funzionano da tempo tali « Missioni » in Argentina, Brasile, Australia, Cile, Colombia, Federazione della Rhodesia, Germania, Grecia, Hong-Kong, Italia, Spagna, Stati Uniti, Unione Sudafricana, Uruguay, Venezuela. Col nostro Governo, il 16 aprile 1952, il C.I.M.E. stipulò un accordo, che fu successivamente approvato dai due rami del Parlamento (Legge 25 marzo 1953, n. 244) e nel cui quadro si svolge ormai l'opera di quell'ente in Italia. La sede centrale della « Missione » del C.I.M.E. è a Roma (via Po, n. 32), ma uffici periferici esistono nei principali porti d'imbarco, come Napoli, Genova, Trieste, Palermo, e anche in città, come Milano, in cui avviene il concentramento e il successivo smistamento di determinate categorie di emigranti.

L'attività di questo nuovo organismo internazionale riguarda l'anticipo o il semplice finanziamento delle spese del passaggio marittimo, l'assistenza agli organi nazionali nelle operazioni di reclutamento e di selezione degli emigranti, i contributi per i corsi di qualificazione e di specializzazione per contadini, braccianti, manovali, che aspirano ad emigrare. Nei paesi di immigrazione, in particolare quelli dell'America Latina, l'intervento del

graduale smistamento dei profughi dall'Europa e al loro trasferimento e insediamento specialmente nei paesi dell'America Latina, in Australia e nel Canada.

C.I.M.E. si concretò in intese con i Governi, soprattutto in materia di colonizzazione agricola, al fine di predisporre, nei nuovi centri destinati ad accogliere gli emigranti europei, l'organizzazione e le attrezzature indispensabili (abitazioni, strade, acquedotti, ecc.) per eliminare le soste spesso prolungate dei nuovi venuti nei porti d'arrivo.

2) Iniziative per la qualificazione professionale degli emigranti italiani.

Il problema della qualificazione della manodopera emigrante si presentava in Italia con particolare urgenza, specialmente per i lavoratori originari del Mezzogiorno. Già gli accordi stipulati con l'Argentina e col Brasile prevedevano la preparazione professionale di un determinato numero di aspiranti all'espatrio e, fin dal 1953-54, si svolsero a **Cattolica**, promossi dal C.I.M.E., speciali corsi per il conseguimento della qualificazione nel settore dell'edilizia per lavoratori desiderosi di trasferirsi nei paesi sudamericani, che ne avessero fatto richiesta.

Negli anni seguenti tale attività fu sviluppata d'intesa con i competenti Ministeri degli Affari Esteri, del Lavoro e della Pubblica Istruzione. Fu organizzata una vasta **rete di corsi di formazione professionale** per gli aspiranti all'emigrazione delle regioni meridionali. Tali corsi furono tenuti in ben 54 sedi diverse e licenziarono elementi idonei in molteplici qualificazioni professionali, come aggiustatori, ceramisti, carrozzieri, battilastra, ebanisti, elettromeccanici, elettricisti, fonditori, fresatori, fucinatori, meccanici d'auto, motoristi Diesel, saldatori, serramentisti e tornitori. Oltre alle materie tecniche previste dai programmi professionali furono impartite, assai opportunamente, lezioni di lingue straniere, di orientamento generale, di preparazione psicologica e di educazione sociale.

Corsi di **orientamento generale** sono da tempo organizzati dalle Camere di Commercio di alcune provincie dell'Italia settentrionale, le quali hanno sempre dato e tuttora danno un notevole contributo di elementi alle nostre correnti migratorie stagionali (Bergamo) o, prevalentemente, transoceaniche (Vicenza). In questi corsi è insegnata la lingua usata nel paese di immigrazione e vengono date notizie di carattere geografico, economico e sociale riguardanti il paese stesso.

Ma la più importante iniziativa in materia di preparazione professionale è quella, ormai in avanzato corso di organizzazione, presa a **Salerno**. Non si tratta più di corsi di carattere isolato, ma di un vero e proprio « Centro internazionale di formazione professionale per emigranti » che dovrebbe entrare in funzione in questo mese di gennaio 1960 (5). Il nuovo « Centro » sarà gestito

(5) Così dichiarò il sottosegretario agli Esteri, on. C. DE MARTINO, alla sessione plenaria del C.I.M.E., tenutasi a Ginevra nel novembre 1959 (Cfr. C.I.M.E., *comunicato stampa* n. 257, 12 nov. 1959).

dal Governo italiano con l'assistenza tecnico-didattica del **C.I.M.E.** e del **B.I.T.** (Bureau International du Travail). Il programma prevede la formazione ogni anno di circa ottocento elementi destinati all'emigrazione transoceanica (soprattutto Argentina e Brasile) o nei paesi del M.E.C.

Attraverso una evoluzione graduale il fenomeno migratorio ha dunque subito rispetto ai suoi inizi una **trasformazione profonda**. Non più l'indiscriminata richiesta dei paesi d'oltreoceano, cui corrispondevano le correnti migratorie caotiche, prevalentemente contadine, partenti dai paesi europei degli ultimi decenni del secolo scorso; ma una richiesta di manodopera qualificata o almeno semiqualeficata, che viene ammessa soltanto dopo una accurata selezione ed è destinata per lo più a svolgere attività di carattere industriale, cui deve necessariamente corrispondere, nel paese di partenza, un tipo di emigrante ben scelto e preparato. Selezione, preparazione ed avvio dell'emigrante nei paesi ricettori non sono inoltre più lasciati esclusivamente all'iniziativa individuale o a quella del paese d'origine o del paese di destinazione, ma sono assunte, in parte talvolta determinante, da un organismo internazionale appositamente creato.

Le trasformazioni avvenute mutano profondamente le condizioni del fenomeno e tendono quindi anche a spostare notevolmente i limiti di convenienza di esso. Esse devono però senza dubbio essere considerate con favore non soltanto per le più ampie garanzie di successo che assicurano all'operazione, ma anche per il **maggior interesse per i problemi umani** che testimoniano negli ambienti responsabili. Per un paese come l'Italia poi, dove i due problemi della preparazione professionale e dell'occupazione restano sempre così urgenti, il nuovo orientamento nel campo migratorio, che prospetta una soluzione simultanea, benché parziale, di essi, non può non essere giudicato positivo, anche agli effetti di coloro che restano in patria. L'iniziativa ha ora solo bisogno di essere condotta a termine con costanza.

Cesare Valvassori