

DOMENICO SACCO

*Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana\**

**Abstract:** *Among the early age of Giolitti and the First World War it happens what historians call the Italian “administrative takeoff”. One of the reforms that in practice proved more important was the Emigration Act 1901, until the advent of Fascism. The law provided, besides the establishment of the General Commissariat of Emigration (GCE), the establishment of a Council of Emigration. It was an expression of a “social liberalism”. The Council supported the Minister of Foreign Affairs for matters relating to migration and had the task to provide guidelines for the action of the GCE. In this essay I analyze the political and social debates of the Council in the age of Giolitti.*

**Keywords:** Age of Giolitti; Emigration; Special institutions for emigration; Council of emigration.

1. *Premessa*

Il Consiglio dell'emigrazione costituisce un importante terreno di analisi per gli studiosi che intendono fare luce su un significativo aspetto politico e istituzionale dell'emigrazione nell'Italia liberale. In età giolittiana la più importante legge sull'emigrazione, la n. 23 del 1901, approvata sulla spinta della grande ondata emigratoria italiana dell'inizio del secolo scorso, e destinata sostanzialmente a durare fino all'avvento del fascismo, era espressione di un “liberalismo sociale” che aveva avuto il sopravvento su un “liberalismo conservatore”. Fu creato, in questo ambito, il Consiglio dell'emigrazione con funzioni politico-consultive nei confronti del ministro degli esteri e di stimolo e d'indirizzo nei confronti del commissariato generale dell'emigrazione: esso ebbe venticinque anni di vita essendo stato costituito in ottemperanza al disposto della legge 31 gennaio 1901 n. 23, e sciolto con R.D. 23 ottobre 1927 n. 2146. Certamente l'aspetto peculiare della legge del 1901 era rappresentato (insieme alla fondazione del commissariato dell'emigrazione) dall'istituzione del Consiglio dell'emigrazione composto da alcuni membri del parlamento, dai rappresentanti della Lega nazionale delle cooperative e delle società di mutuo soccorso: una riforma di grande importanza se si pensa che esso costituì in seguito, nel 1903, un modello per il Consiglio superiore del lavoro. Ciò stava a sottolineare il rilievo che veniva dato – ma non solo –

---

\* Questo studio è nato nel contesto di un più generale progetto di ricerca, del quale vengono forniti alcuni primi e parziali risultati: il saggio costituisce, infatti, almeno in parte, un'anticipazione di una monografia più ampia che chi scrive ha in corso di pubblicazione sul consiglio dell'emigrazione in età giolittiana presso la casa editrice Pensa (Lecce-Brescia). A tale studio rinvio per una più specifica articolazione delle questioni trattate in questa sede.

all'integrazione delle cosiddette "classi subalterne" nei processi formativi della legislazione "speciale" dell'emigrazione.<sup>1</sup>

Malgrado ciò, si deve pur dire che lo stato degli studi sul Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana è ancora quanto mai precario.<sup>2</sup> Manca uno studio complessivo, sul periodo, solido e documentato, paragonabile a quelli dedicati agli altri consigli.<sup>3</sup> La ricerca che si presenta in questa sede non ha certo l'ambizione di risolvere tutti i punti oscuri esistenti, ma è "mirata" verso i problemi politici e le vicende istituzionali del consiglio dell'emigrazione.

Per quanto riguarda le fonti, poiché non è stato possibile reperire i fondi archivistici relativi al consiglio dell'emigrazione, l'analisi inerente a questo ente è stata condotta sulla base degli atti pubblicati nel «Bollettino dell'Emigrazione». Lo studio del consiglio può giovare, infatti, soltanto di un certo tipo di fonti, poiché di esso non esistono né l'archivio, né le carte del ministero degli affari esteri.<sup>4</sup> I resoconti sommari delle sedute del consiglio furono pubblicati nel «Bollettino dell'Emigrazione», che uscì con regolarità, a cura del commissariato generale dell'emigrazione, a partire dal 1902, per tutta l'età giolittiana. Dell'attività svolta dal consiglio diedero conto inoltre i commissari generali nei rapporti che dovevano essere allegati alle relazioni dei ministri degli esteri,

<sup>1</sup> Cfr. S. SEPE, *Stato e sindacato nell'amministrazione del lavoro. Il problema della rappresentanza nel Consiglio superiore del lavoro (1910)*, Roma, Edizioni del Lavoro, 1995, e F. BERTINI, *Il Consiglio superiore del lavoro e la rappresentanza dei produttori*, in M. DEGL'INNOCENTI, a cura di, *La cultura delle riforme tra Otto e Novecento*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita, 2003, pp. 169-203.

<sup>2</sup> Per un altro periodo, disponiamo di un importante lavoro dedicato al primo dopoguerra: E. PRIMICERI, *Il Consiglio superiore dell'emigrazione dalla Grande Guerra al regime fascista (1915-1927)*, Lecce-Brescia, Pensa, 2010. È presente, inoltre, un saggio che si concentra su un aspetto specifico del consiglio: D. MARUCCO, *Il Consiglio superiore dell'emigrazione. Problemi sindacali e sindacalisti nei dibattiti di un quarto di secolo*, in V. BLENGINO - E. FRANZINA - A. PEPE, a cura di, *La riscoperta delle Americhe. Lavoratori e sindacato nell'emigrazione italiana in America Latina 1870-1970*, Milano, Teti, 1994, pp. 44-61.

<sup>3</sup> Gli studi attualmente disponibili sui consigli sono: D. MARUCCO, *Lavoro e previdenza dall'Unità al fascismo. Il Consiglio della previdenza dal 1869 al 1923*, Milano, FrancoAngeli, 1984; G. VECCHIO, a cura di, *Il Consiglio superiore del lavoro (1903-1923)*, Milano, FrancoAngeli, 1988; G. CIAMPI, *Il governo della scuola nello Stato post-unitario. Il Consiglio superiore della pubblica istruzione dalle origini all'ultimo governo (1847-1887)*, Roma, Edizioni di Comunità, 1983; G. CIAMPI - C. SANTANGELO, a cura di, *Il Consiglio superiore della pubblica istruzione 1847-1928*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, 1994; L. MUSELLA, *Stato e società rurale. Il Ministero di Agricoltura e il Mezzogiorno alla fine dell'Ottocento*, Napoli, Centro Studi per la storia comparata delle società rurali in età contemporanea, 1993 (dedicato al consiglio di agricoltura); A. FIORI, *Il Consiglio superiore di assistenza e beneficenza pubblica (1904-1923)*, in «Clio», XXIII, 1, marzo 1987, pp. 93 e ss.

<sup>4</sup> Cfr. M.R. OSTUNI, *Il fondo archivistico del Commissariato generale dell'emigrazione*, in «Studi emigrazione», XV, 51, 1978, pp. 411-440, e F. GRASSI ORSINI, *Prefazione a MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI (MAE), La struttura e il funzionamento degli organi preposti all'emigrazione (1901-1919)*, a cura di F. GRISPO, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1986, p. XX.

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

da presentare annualmente al parlamento, sull'opera compiuta in materia di emigrazione. Abbiamo consultato inoltre gli atti parlamentari relativi all'emigrazione<sup>5</sup> e abbiamo analizzato, infine, diverse riviste e giornali di vario orientamento politico che avevano dedicato spazio alla questione emigratoria.

Per quanto riguarda il consiglio, può essere arbitrario assumerlo come un corpo omogeneo per l'intero periodo; sussistono tuttavia motivi che delineano una sorta di uniformità dell'organismo. Alla presente ricerca, comunque, è toccato soprattutto il compito di ricostruire organicamente il dibattito politico e sociale sviluppatosi all'interno del consiglio, che evidenziava il clima di provvisorio consenso riformistico, tipico dell'età giolittiana. La questione emigratoria veniva a costituire il nesso di raccordo tra attività sindacale e attività parlamentare e politica in genere: tutto ciò presupponeva per i riformisti un diverso approccio allo stato. Il Consiglio dell'emigrazione venne a costituire, pertanto, una sorta di "area franca" all'interno della quale si poteva ricercare una collaborazione tra forze sociali e politiche diverse, lontano dai riflettori accesi sul parlamento che costringevano a mantenere ben nette le polemiche e le differenze. La funzione del consiglio, in altre parole, non sembrava essere più quella di porre un limite alla politica facendo da contrappeso ai ministri, né quella di offrire una sorta di pubblica camera di compensazione alle tensioni sociali, evitando che queste acquistassero esplicita connotazione politica, bensì quella di costituire proprio per la politica un luogo alternativo rispetto agli altri previsti.

Per quanto attiene alla funzione svolta dal consiglio dell'emigrazione in età giolittiana, in generale però il problema era un altro: fu sostanzialmente battuta l'ipotesi di un indirizzo nuovo dell'amministrazione nel campo della legislazione emigratoria, riguardante in un modo specifico l'aspetto politico. È risultato, infatti, come il consiglio passasse, a partire dal 1910, da una iniziale fase burocratica a una maggiormente politica. L'obiettivo non fu complessivamente raggiunto, ma l'attività del consiglio fu certamente molto significativa, più per quello che "segnalava" – più, cioè, per essere la spia dei movimenti e degli interessi sociali esterni – che per quello che riusciva a modificare nel

<sup>5</sup> Da questo punto di vista, estremamente utile come guida si è rilevato il lavoro del MAE, *Repertorio degli Atti Parlamentari relativi all'emigrazione (1902-1927)*, a cura di M.L. BOZZI COLONNA, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1990.

campo dell'emigrazione. Ciò non significa che esso non fosse un elemento profondamente nuovo (e potenzialmente innovatore) della struttura politica e amministrativa.

L'intera vicenda del consiglio dell'emigrazione può essere rivisitata pertanto in una prospettiva del genere. Essa, anzi, sarebbe esemplare del lungo processo di modificazione dei rapporti tra istituzioni statali, società e politica, che si ebbe con il riformismo giolittiano. Non si verificarono i "cambiamenti" che si erano ipotizzati e che a qualcuno (i socialisti riformisti) sembravano possibili: vicende politiche, rapporti di classe, resistenze esterne e interne all'amministrazione riuscirono a isterilire l'opera del consiglio. Ma, in rapporto alle grandi trasformazioni che in Italia si ebbero nel quindicennio precedente il conflitto mondiale, se vogliamo trarre un bilancio dell'azione svolta dal consiglio dell'emigrazione non possiamo non tenere conto che essa cercò di mutare in maniera sostanziale il quadro dei rapporti tra società e amministrazione nel settore dell'emigrazione. Le ragioni della conservazione politica e istituzionale si riveleranno, però, ancora una volta più forti delle ragioni dell'innovazione. Tutto ciò emergerà con evidenza soprattutto a partire dalla crisi del sistema giolittiano e con lo scoppio della prima guerra mondiale.

La crisi e poi il crollo del sistema giolittiano, già evidente al tempo della guerra di Libia, ma sancito in qualche modo dagli avvenimenti del 1914-1915, coinvolse anche le già scarse fortune tra i conservatori del consiglio dell'emigrazione, ponendo allo scoperto le ambiguità e le contraddizioni non risolte. E, come ben si sa, le ulteriori trasformazioni sociali ed economiche indotte dalla prima guerra mondiale avrebbero ulteriormente aggravato e complicato il problema. Lo scontro si verificò sulla radicale alternativa di concezioni esistenti sugli scopi ultimi del consiglio. La crescita delle forze di opposizione anti-liberali e il montante nazionalismo aprivano la strada al fascismo. Tutte le speranze di dare al Consiglio dell'emigrazione un ruolo decisionale, realmente rappresentativo di ampi strati della popolazione migrante, venivano dunque a essere duramente toccate.

È proprio nella fase declinante del Consiglio dell'emigrazione, con l'avvento del fascismo, che l'antitesi fra "rappresentanza politica" e "rappresentanza degli interessi" cominciava a rivelarsi del tutto incompatibile. La questione della rappresentanza degli interessi cedeva completamente il passo al problema di un esercizio "efficiente" del po-

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

tere di governo, che sempre più difficile rendeva possibile il funzionamento di forme di “democrazia contrattata” di fronte a un bacino collettore di vecchi e diffusi umori anti-parlamentaristici e anti-liberali. Si delineava la concezione di uno stato “nuovo” che non fosse più la semplice espressione della nazione, ma un organo di centralizzazione e di comando.<sup>6</sup>

## 2. La costituzione del Consiglio dell'emigrazione e la sua composizione sociale

Avvenne dunque tra la fine del secolo e la prima guerra mondiale quello che gli storici chiamano il “decollo amministrativo” italiano, e avvenne – il punto è molto importante – in coincidenza con la repentina e tumultuosa crescita delle funzioni pubbliche legata allo sviluppo economico, alla nuova domanda sociale nata dal primo decollo industriale.<sup>7</sup> Nacquero le nuove “amministrazioni parallele” sorte nel quindicennio giolittiano, cioè quei nuovi uffici speciali semi-autonomi cui furono delegate funzioni quali il controllo dell'emigrazione (nel 1901 il commissariato per l'emigrazione) e la mediazione pubblica nei conflitti di lavoro (nel 1902, il consiglio superiore del lavoro e l'ufficio del lavoro), nonché iniziò il nuovo interventismo statale nel Mezzogiorno (1900-1915, i commissariati civili, gli uffici speciali e gli altri soggetti particolari previsti dalla nuova legislazione per il Sud).<sup>8</sup>

Il processo attraverso il quale i consigli superiori arrivarono a essere un elemento peculiare della struttura amministrativa statale italiana è certo complesso e non si presta a eccessive semplificazioni. Si possono, però, cogliere alcuni tratti specifici propri del periodo giolittiano. Agli inizi del secolo scorso si assisté, in tempi relativamente brevi, a un radicale mutamento del ruolo e del modo di essere dei consigli superiori. Avvenne, soprattutto, un mutamento delle loro strutture: non solo essi crebbero sensibilmente nel-

---

<sup>6</sup> Cfr. E. GENTILE, *Il mito dello Stato nuovo. Dal radicalismo nazionale al fascismo*, Roma-Bari, Laterza, 2002 [ed. orig.: 1982, in particolare p. 171 e ss.

<sup>7</sup> A partire dall'Unità andò così creandosi una rete di organi consultivi che, in parte recepiamo esperienze precedenti degli stati pre-unitari, in parte rispondevano a nuove esigenze via via emergenti nel paese. Sul rapido sviluppo dell'amministrazione legato «all'espansione dello stato ordinatore e organizzatore della società», si veda G. MELIS, *L'amministrazione*, in R. ROMANELLI, a cura di, *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli, 1995, p. 197.

<sup>8</sup> A questo proposito cfr. G. MELIS, *La burocrazia*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 24-29 e ID., *L'amministrazione*, cit., pp. 225-232.

la loro composizione, ma si modificò anche il rapporto tra esperti dell'amministrazione e funzionari dello stato. Aumentò inoltre il peso relativo della burocrazia.<sup>9</sup>

Non è casuale che la legge sull'emigrazione del 1901 prevedesse, oltre all'istituzione del commissariato generale dell'emigrazione (CGE), che è uno dei primi esempi di amministrazione speciale, anche la creazione di tutta un'altra serie di sistemi di giurisdizione speciale a tutela dei diritti degli emigranti.<sup>10</sup> Il commissariato per l'emigrazione, all'epoca, poteva essere considerato quasi un super-ministero, date le dimensioni del fenomeno migratorio, ma forse la riforma su un piano teorico più importante è l'istituzione di un consiglio dell'emigrazione, che costituirà un *pendant* del Consiglio superiore del lavoro.<sup>11</sup>

La legge del 1901 istituiva dunque il Consiglio dell'emigrazione, un organo politico e consultivo che aveva il compito di assistere il ministro degli esteri nell'adozione dei provvedimenti legislativi relativi all'emigrazione e doveva formulare consigli riguardanti gli aspetti tecnici della politica d'indirizzo nei confronti del ministero e del commissariato, esso doveva inoltre intervenire sulle questioni più rilevanti relative all'emigrazione. Il Consiglio dell'emigrazione aveva la responsabilità d'indirizzare e coadiuvare l'opera del CGE col compito di essere di stimolo per la sua azione concreta nei confronti della gestione dei servizi per la tutela dell'emigrante. Il consiglio, dunque, era di supporto al ministro degli esteri nel lavoro di controllo sulla corretta applicazione della legge e aveva l'obbligo di essere udito nelle questioni più rilevanti relative all'emigrazione e nella trattazione degli affari di competenza di più ministeri. Di esso facevano parte membri del parlamento, esperti di nomina governativa e rappresentanti della Lega nazionale delle cooperative e delle società di mutuo soccorso, allo scopo di cercare di rendere partecipe (anche, ma non soltanto) il mondo del lavoro nella gestione

<sup>9</sup> Si veda a questo proposito A. CARACCILO - S. CASSESE, *Ipotesi sul ruolo degli apparati burocratici nell'Italia liberale*, in «Quaderni storici», VI, 18, 1978, dicembre 1971, pp. 601-608, e in generale tutto quanto il fascicolo dedicato al tema dello *Stato e amministrazione*.

<sup>10</sup> Sul commissariato generale dell'emigrazione si veda F. GRASSI ORSINI, *Per una storia del Commissariato generale dell'emigrazione*, in «Le Carte e la Storia», III, 1, giugno 1997, pp. 112 e ss., e M.R. OSTUNI, *Momenti della "contrastata vita" del Commissariato generale dell'emigrazione*, in B. BEZZA, a cura di, *Gli italiani fuori d'Italia. Gli emigrati d'adozione (1880-1940)*, Milano, FrancoAngeli, 1983, pp. 101-113.

<sup>11</sup> Da notare che anche in Spagna sarà costituito nel 1907 un Consiglio dell'emigrazione. Cfr. *La legge spagnuola del 21 dicembre 1907 sull'emigrazione*, in «Bollettino dell'Emigrazione» (d'ora in avanti, BDE), VIII, 15, 1909, in particolare pp. 28-38.

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

ed elaborazione della legislazione dell'emigrazione. Il consiglio, i cui atti vennero regolarmente pubblicata dal «Bollettino dell'Emigrazione» a partire dal 1902, fu presieduto, tra gli altri, da personalità quali Luigi Luzzatti e Luigi Bodio. Di esso fecero parte, fra i membri di nomina governativa, esponenti quali Francesco Saverio Nitti ed Edoardo Pantano, mentre come rappresentanti del mondo del lavoro troviamo i socialisti riformisti Filippo Turati e Angiolo Cabrini.

L'istituzione del Consiglio dell'emigrazione nel 1901 va inquadrata pertanto nella politica di affiancamento ai ministri di organi di consulenza sull'attività legislativa e sull'opera di intervento su temi specifici dell'emigrazione, ma anche di rappresentanza di gruppi di opinione e di interesse esistenti nella società. Le caratteristiche del Consiglio dell'emigrazione sono due: essere uno dei consigli superiori, in una fase in cui i corpi consultivi stavano diventando un elemento di normale ausilio dell'attività amministrativa; essere l'organo dei problemi dell'emigrazione (ovviamente, insieme al commissariato generale dell'emigrazione) all'interno dello stato. La prima caratteristica conduce a privilegiare i connotati strettamente tecnico-amministrativi della sua attività, mentre la seconda pone il problema del peso della sua azione sul piano politico e legislativo.<sup>12</sup> In effetti, il consiglio si trovò, già dal suo esordio, come schiacciato tra due poli (o, meglio, tra due possibilità): restare sostanzialmente un organo burocratico o diventare il motore dell'emancipazione degli emigranti. Questo spiega la tensione estrinseca al consiglio. Il parlamento temeva l'ulteriore impoverimento del proprio ruolo "generale", e uno stato di frizione col consiglio perdurò fino a quando non entrarono a farne parte i membri della commissione parlamentare di vigilanza.<sup>13</sup> Per il governo esso doveva essere un luogo di sviluppo del dibattito, una sorta di "parlamento dell'emigrazione". Per i socialisti, ad esempio, invece, esso doveva essere l'embrione di un possibile, ipotetico ministero dell'emigrazione.<sup>14</sup> Il consiglio fu nei fatti entrambe le cose, anche perché i due piani si confusero spesso. Da una parte, il consiglio fu un "pic-

---

<sup>12</sup> Proprio in quegli anni viene rapidamente a usurarsi la distinzione tra organi politici di amministrazione e organi tecnici. Si veda a questo proposito C. MOZZARELLI - S. NESPOR, *Il personale e le strutture amministrative*, in S. CASSESE, a cura di, *L'amministrazione centrale*, Torino, UTET, 1984, pp. 226-229.

<sup>13</sup> La composizione del consiglio fu cambiata a seguito della legge del 1910. La commissione parlamentare di vigilanza sul fondo per l'emigrazione doveva garantire la corretta gestione finanziaria: per una sintesi di queste tensioni tra consiglio e parlamento si veda *Rendiconti sommari della adunanze del Consiglio dell'emigrazione (22, 23 e 24 giugno 1912)*, in BDE, XII, 4, 1913, p. 8.

<sup>14</sup> Cfr. F. TURATI, *Azione operaia*, in «Critica Sociale», XIII, 17, 1° settembre 1903, pp. 257-259.

colo parlamento” nel duplice significato di autorevolissima tribuna e di luogo di discussione, ma sostanzialmente privo di potere esecutivo. Dall'altra parte, le classi dirigenti affermarono che esso era una struttura “istituzionale”, quindi più che conquistato dai lavoratori era stato loro “offerto dal governo”.<sup>15</sup>

Considerata nel suo insieme la vicenda del Consiglio dell'emigrazione, collegata alle strutture amministrative tradizionali, aveva un duplice aspetto: positivo perché facilitò comunque la preparazione di un'amministrazione dell'emigrazione in Italia;<sup>16</sup> meno incisivo se si pensa ai risultati concreti della sua opera. Tale potenzialità, infatti, riuscì a esprimersi solo con grandi limiti e contraddizioni. Il quadro della realtà del Consiglio dell'emigrazione non sarebbe completo, tuttavia, se all'esame degli aspetti istituzionali e normativi non si aggiungesse quello degli uomini che nel tempo si avvicendarono al suo interno. Ci siamo, per ora, limitati a trarre elementi per illustrare tre aspetti, che sembrano di particolare rilevanza: il ricambio all'interno del consiglio, l'evolversi della sua rappresentanza professionale, la sua dimensione culturale e politica.

Complessivamente, dopo un breve *exkursus* sui nominativi dei componenti, possiamo affermare che il Consiglio dell'emigrazione, in quanto corpo consultivo, tale cioè da fornire soprattutto pareri in materia di emigrazione, doveva di fatto muoversi in un ambito tecnico-amministrativo, ma non mancava certo, almeno potenzialmente, di un ruolo politico-sociale.<sup>17</sup> L'ente fu, infatti, un elemento di grande novità, capace di contribuire al carattere specifico dell'età giolittiana. Non sembri inutile rilevare, per sottolineare l'importanza di questo organo consultivo dell'emigrazione, come esso sia stato presieduto da personalità (Luigi Luzzatti, Luchino Dal Verme, Luigi Bodio) che hanno avuto al tempo una funzione centrale nel campo della legislazione del lavoro e della politica economica e sociale del paese. La maggior parte degli appartenenti a questo gruppo era stata chiamata a responsabilità governative: il tratto comune della rappresentanza è quello quindi delle classi di governo.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Cfr. F. ANDREANI, *Saggi critici sulla legislazione sociale*, Roma, La voce, 1920, p. 109.

<sup>16</sup> Cfr. V. PELLEGRINI, *Il Ministero degli Affari Esteri*, in G. MELIS, a cura di, *L'amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica. Le strutture e i dirigenti*, Bologna, Il Mulino, 1992, vol. I, pp. 34-38.

<sup>17</sup> L'elenco dei membri del Consiglio dell'emigrazione al 17 dicembre 1912 e successive modificazioni è riportato in BDE, XIII, 1, 1914, p. 2.

<sup>18</sup> Per ricostruire le caratteristiche di queste personalità ci siamo avvalsi degli studi più recenti, quali il *Dizionario biografico degli italiani*, il *Dizionario del liberalismo italiano*, il *Dizionario biografico del movimento operaio italiano*, il *Dizionario storico del movimento cattolico*, il *Repertorio biografico dei*

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

Complessivamente, per quanto riguarda i componenti della presidenza, possiamo affermare che si tratta di un gruppo che costituisce sia per le caratteristiche che presenta, sia per i motivi della nomina nel consiglio, la riproposizione del membro “tipo” con complessa formazione e preparazione. Si tratta di personalità di alto profilo, con profonda competenza tecnica, generalmente schierate politicamente con il centrodestra. La condizione professionale, la provenienza culturale, la posizione politica dei singoli membri del consiglio formano allora aspetti non meno interessanti di quella dei presidenti ai fini della comprensione della “vita” di questa importante istituzione. Tirando le somme, complessivamente, su queste personalità dalle spiccate caratteristiche tecnocratiche, vi è da notare innanzitutto il significativo numero dei membri di diritto appartenenti all’alta burocrazia statale (consiglieri statali, ammiragli, ambasciatori, docenti universitari), ma anche privata: una così formata rappresentanza segnala la tendenza a esaltare il carattere tecnico di certe funzioni amministrative. In secondo luogo, vi è da sottolineare come la maggior parte di questi personaggi partecipasse alla vita politica “ufficiale”, attraverso l’elezione a deputati al parlamento o la nomina a senatori del reno. Una cospicua parte dei restanti componenti veniva designata su proposta di vari ministri: dell’interno, del tesoro, della marina, della pubblica istruzione e di agricoltura, industria e commercio. Tre membri venivano investiti su proposta del ministero degli affari esteri tra i cultori delle discipline geografiche, statistiche ed economiche. Nel caso in cui dovesse rispondere a esigenze più spiccatamente tecniche, pertanto, nel consiglio entravano in gioco gran parte dei cultori illustri delle discipline delle quali si occupavano nelle vesti di consulenti scelti dai ministri. Il che, naturalmente, rendeva assai labile il carattere del consiglio in quanto espressione di parti sociali: la mediazione avveniva in sostanza attraverso i vari ministri, o meglio attraverso la loro prerogativa esclusiva di indicare i componenti dell’organo consultivo. Tra queste componenti spiccavano, tuttavia, talvolta figure di alto prestigio, come Nitti, Pantano e Camillo Corradini.

Queste ultime figure, allora, costituiscono nel consiglio quel tipo di rappresentanza legata alle pratiche politiche, amministrative e a capacità tecniche individuali congiunte all’esperienza che in senso lato possiamo definire social riformista. Si può individuare

---

*senatori dell’Italia liberale e Il parlamento italiano*. Naturalmente tutte le analisi e le valutazioni che seguono sono soltanto mie.

così un filone d'ispirazione progressista all'interno del consiglio, che riuniva liberali "illuminati", socialisti e radicali repubblicani. La maggior parte dei componenti del consiglio era comunque formata dalla nuova generazione di funzionari che ricoprivano importanti cariche nella burocrazia dello stato post-unitario e che svolgevano il loro ruolo in stretto contatto con la classe dirigente politica, senza però accondiscendere alla tentazione di passare nel campo della politica attiva. Questi consiglieri rivelano un connotato nuovo: la loro presenza va infatti ricondotta al comune impegno a favore di un preciso obiettivo programmatico. L'alta burocrazia rappresentava effettivamente una forza esperta e singolarmente compatta. Un posto centrale spettò comunque sempre ai dirigenti dei ministeri. Il fenomeno favorì l'aggregazione tra i membri del consiglio, ma determinò anche il formarsi di gruppi di pressione in seno a esso.

Specularmente la partecipazione dei delegati delle organizzazioni operaie ai vari organi consultivi corrispondeva alla strategia della penetrazione all'interno della macchina statale, per ottenere una rappresentanza nelle decisioni, della quale si faceva paladino gran parte del socialismo riformista. Tra i membri laici, sempre di nomina governativa, ma esponenti delle società di mutuo soccorso troviamo infatti il repubblicano Salvatore Barzilai, sostituito nel 1905 dal socialista riformista Filippo Turati, il che non è senza significato nell'evoluzione dei rapporti tra stato e mondo del lavoro. Attraverso l'analisi delle vicende biografiche di questi esponenti del mondo del lavoro, possiamo sottolineare un dato di fondo. Complessivamente i rappresentanti dei sodalizi a carattere associativo furono incapaci di elaborare una strategia comune di gruppo. Le incertezze mostrate dai delegati delle associazioni operaie, soprattutto nei primi anni di vita del consiglio, corrispondevano, però, alla difficoltà che quest'ultimo incontrava nella fase di decollo. La classe dirigente, almeno fino all'inizio del novecento, si era mostrata particolarmente restia a consentire la rappresentanza degli interessi delle "classi subalterne" all'interno del consiglio. Tutto questo sarà faticosamente spezzato solo in piena età giolittiana. Con la legge del 1910, l'istituzione subì una profonda trasformazione. Da una configurazione più eterogenea si passò dunque a una più mirata. E fu, in fondo, da quel decennio che il consiglio stesso incominciò realmente a rappresentare un indirizzo politico di un certo peso per le stesse iniziative del ministro degli esteri. L'organo consultivo subì un mutamento quantitativo (nel senso che crebbero i componenti al suo interno da 13 a 23) e

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

un mutamento qualitativo. Quest'ultimo fu originato soprattutto dall'affacciarsi di rappresentanze reali dei gruppi sociali. Furono convogliati in esso incaricati delle categorie sociali portatori d'interessi nei problemi dell'emigrazione: il socialista riformista Cabriani, come delegato delle istituzioni di assistenza agli emigranti, e il sindacalista Quaglino, come delegato della confederazione generale del lavoro.

Dopo queste valutazioni, possiamo considerare come venissero così convogliate nel consiglio rappresentanze dei gruppi sociali portatori d'interessi nei problemi del lavoro. Faceva parte, alla fine dell'età giolittiana, del consiglio, insieme a Turati, una robusta compagine appartenente al socialismo riformista, ma anche mutualisti e cooperativisti. Si trattava, però, di un riformismo fortemente variegato, proprio in relazione alla diversità degli organismi rappresentati, e specialmente in rapporto all'emigrazione. Non meno significativa era l'introduzione della presenza di sei parlamentari facenti parte della commissione di vigilanza sul fondo per l'emigrazione. Questo "innesto" non poteva non derivare dall'intenzione di attenuare il carattere autonomo del consiglio rispetto agli organi costituzionali e soprattutto rispetto al parlamento. L'immissione aveva, inoltre, un altro significato politico, perché proponeva un fronte riformatore diversificato.

Proprio per chiarire subito gli aspetti della questione, c'è da sottolineare, nondimeno, che complessivamente la rappresentanza operaia rimase sempre assolutamente minoritaria. Per non parlare di quella "contadina" che risultava sostanzialmente assente. Si favoriva, però, con questo nuovo allargamento, la maturazione di un diverso indirizzo di politica emigratoria della corrente riformista e del sindacato d'ispirazione socialista. In ogni caso, comunque, continuava a essere ben rappresentata e sicuramente maggioritaria l'alta burocrazia statale e la componente tecnocratica. Ultimo aspetto da sottolineare inoltre è come la cultura laica e anticlericale fosse "totalitaria" in quanto mancava la presenza, a parte qualche singolo simpatizzante, delle organizzazioni cattoliche, assenti fino al dopoguerra in tutti gli organismi consultivi.

In sostanza, gli elementi chiamati a entrare nel consiglio avevano tutti una veste professionale di prim'ordine, ma nello stesso tempo erano persone politicamente orientate. Sono tutti personaggi, per usare un termine attuale, "impegnati": la coincidenza con una precisa collocazione politica diventava una variabile pressoché costante nella nomina dei membri del consiglio. Ideologicamente parlando, il nucleo più rilevante era sicu-

mente quello che si collocava nell'area filo-governativa. Non mancavano esponenti, però, più vicini a quella che con un termine piuttosto generale potremmo definire "sinistra". Significativa è la presenza infatti di alcuni nuclei rappresentanti gli interessi del mondo del lavoro. È presente inoltre qualche esponente dell'aristocrazia, come il conte Giovanni Gallina e Luchino Dal Verme: questi componenti spesso divenivano anche esponenti della borghesia professionale. Il loro ruolo veniva, così, progressivamente intrecciandosi con quello dell'alta burocrazia statale. Non mancavano, certo, nella gestione del consiglio personalità con un passato politico di notevole impegno, citiamo ad esempio Nitti e Turati. In una visione d'insieme, il consiglio restava, complessivamente, caratterizzato da una più netta prevalenza della qualificazione professionale e della tecnocrazia, affiancata, tuttavia, da una componente "politica". Tutto questo non poteva non privilegiare la professionalità, che era intrecciata, contemporaneamente, con le cariche parlamentari ricoperte da molti esponenti. Significativo, a questo proposito, è l'aumento della componente "politica", che abbiamo rilevato, a seguito della legge del 1910.

Nel corso del quindicennio giolittiano si assisteva, pertanto, a un mutamento profondo della "politica dell'emigrazione". Tale svolta fu costituita dal fatto che il fenomeno dell'emigrazione non era più considerato come una "valvola di sicurezza" della crisi agraria e della povertà di aree arretrate, ma come un fenomeno dello sviluppo del sistema capitalistico internazionale cui l'Italia era chiamata a partecipare con il lavoro. Non si poteva, quindi, porre argini legali all'emigrazione, né limitarsi a fornire informazioni e assistenza agli emigranti considerandoli la "parte più debole" nei riguardi di agenti, vettori, reclutatori di manodopera, ma si cercava di difendere i loro diritti. Certo non era sufficiente aver superato la concezione assistenziale dell'emigrazione e aver creato il "diritto dell'emigrazione" come parte della legislazione sociale a livello nazionale, per ottenere nei confronti dei nostri connazionali la parità di trattamento con i lavoratori stranieri in materia di legislazione operaia. Sotto questo punto di vista, tuttavia, l'esperienza della legislazione speciale d'inizio secolo costituì un laboratorio fondamentale per il consolidamento di quella nuova cultura di governo che avrebbe alla fine rappresentato una delle eredità migliori trasmesse dal giolittismo ai due decenni successivi. In essa furono sperimentati istituti, procedimenti e uomini destinati a lasciare un segno

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

non effimero nella storia italiana delle istituzioni non solo amministrative ma anche politiche.

### 3. *L'iniziativa internazionale del Consiglio dell'emigrazione*

Il dibattito sull'emigrazione ebbe notevoli ripercussioni anche sugli orientamenti di politica estera. Il Consiglio dell'emigrazione si trovò infatti ad affrontare alcuni aspetti internazionali dell'emigrazione italiana e cercò di tutelare gli emigranti all'estero e di orientare i lavoratori sull'andamento del mercato del lavoro. Il ministro degli esteri di San Giuliano (1905-06; 1910-14), soprattutto, con il suo progressismo conservatore, recuperò l'insegnamento crispino, ma comprese che esso dovesse essere rivisto, nel senso che l'Italia non avrebbe potuto a suo giudizio bruciare le tappe della politica di potenza e coloniale. Egli si diede così il compito di studiare i modi per rafforzare il colonialismo italiano, attraverso territori che, nei suoi calcoli, avrebbero dovuto accogliere gli emigranti italiani, che risultavano perduti sennò, secondo i colonialisti alla sua maniera, ai fini della grandezza della patria. Egli era più propenso a un indirizzo di spese per gli emigranti, perché il problema dell'emigrazione non era soltanto di tutela, per lui rivestiva un ruolo positivo nel quadro dello sviluppo demografico ed economico dell'Italia. Il punto era di assicurare una esplicazione sempre più razionale alla visione dell'emigrazione in armonia con gli interessi generali della nazione.<sup>19</sup>

Sicuramente variarono al loro interno le politiche attuate dai vari governi liberali nei primi decenni del novecento, più o meno liberiste nel caso dell'emigrazione e decisamente interventiste e protezioniste nel caso della colonizzazione. Da questo punto di vista, il Consiglio dell'emigrazione iniziò a elaborare una serie di progetti di colonizzazione oltreoceano. All'interno del consiglio da più parti e a più riprese fu sostenuta, a partire dal 1903, la tesi di creare in Italia compagnie di colonizzazione per l'acquisto,

---

<sup>19</sup> Antonino Paternò Castello, marchese di San Giuliano (noto come Antonino di San Giuliano), fu ministro degli esteri, dopo una breve parentesi tra la fine del 1905 e l'inizio del 1906, ininterrottamente dal 1910 al 1914. Sulla sua figura si veda: G. FERRAIOLI, *Politica e diplomazia in Italia tra XIX e XX secolo. Vita di Antonino di San Giuliano (1852-1914)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, e ID., *Paternò Castello di San Giuliano Antonino*, in *Dizionario del liberalismo italiano*, tomo II, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2015, pp. 858-860. Sulle origini del suo particolare imperialismo cfr. F. GRASSI ORSINI, *Antonino di San Giuliano. La crisi di fine secolo e le origini dell'imperialismo italiano*, in A.L. DENITTO - F. GRASSI - C. PASIMENI, a cura di, *Mezzogiorno e crisi di fine secolo: capitalismo e movimento contadino*, Lecce, Milella, 1978.

grazie al fondo per l'emigrazione, nei paesi dell'America Latina, di terreni da rivendere agli emigranti a prezzo equo. A livello internazionale le società coloniali prevedevano schematicamente società di sfruttamento, semplici basi commerciali o società d'insediamento agricolo. Numerosi furono gli studi preliminari, ma nessun progetto andò in porto.<sup>20</sup>

Questo fermento fece nascere, tuttavia, nel pensiero liberale italiano uno stretto legame tra espansionismo coloniale ed esuberanza demografica, evocato in chiave di alternativa all'importante flusso emigratorio che il paese stava conoscendo verso gli Stati Uniti e con tratti di colonialismo "popolare", che avrebbe dovuto indirizzarsi soprattutto in Africa. Non tutto il pensiero liberale, ovviamente, approdò alle coste africane. Parzialmente intrecciata con la prima, la seconda versione, che andò sotto il nome di "più grande Italia", prevedeva un maggiore radicamento degli interessi economici italiani all'estero, quale sarebbe stato consentito da un'ampia presenza fondiaria in alcune "frontiere" (ma non negli Stati Uniti) della colonizzazione agricola. In concreto si guardava a una precisa area del mondo, l'America Latina, dove vi era stata l'aggressiva presenza in talune zone di coloni tedeschi.

L'opinione pubblica italiana colta sembrò dimostrare, in ogni caso, notevole interesse per questi progetti: fioccarono, nello stesso tempo, consensi e insieme dubbi e manifestazioni di scetticismo e di dissenso.<sup>21</sup> Non erano temi nuovi: la creazione di colonie di emigranti italiani, giovani e lavoratori, nei paesi dell'America Latina aveva alimentato il mito della "nuova grande Italia" nel corso di tutto l'ultimo decennio dell'800. Spiccava la visione dell'Argentina come Eldorado per gli agricoltori più o meno pilotata in alcuni esponenti liberisti dall'influenza della «Riforma sociale», la rivista di Einaudi e di Nitti, che puntava sull'espansione dell'emigrazione italiana in Argentina.<sup>22</sup> Era stata

---

<sup>20</sup> Il consiglio si occupò soprattutto dell'esame di tre proposte concrete, per decidere quale poteva essere la forma più opportuna di finanziamento da elargirsi tramite il Fondo dell'emigrazione. Si confrontarono innanzitutto le proposte di Ernesto Nathan e del prof. Angelo Scalabrini, il terzo "disegno", quello dell'ing. Tansini, non fu ritenuto valido. Cfr. *Rendiconti sommari delle sedute del Consiglio dell'emigrazione tenute nell'anno 1904 (Sessione I<sup>o</sup> - Sedute dei mesi di febbraio, aprile e maggio)*, in BDE, III, 10, 1904, Seduta antimeridiana e pomeridiana del 9 aprile 1904, pp. 78-89.

<sup>21</sup> Cfr. P. GHINASSI, *Emigrazione e colonie. L'inchiesta Rossi nel Brasile*, in «Riforma sociale», IX, 15 luglio 1902; G. PRATO, *Un progetto di colonizzazione italo-argentina*, *ibid.*, XI, 15 giugno 1904; ID., *Per l'emigrazione italiana nell'America Latina*, *ibid.*, VII, 1900, 15 gennaio 1900, pp. 104-117.

<sup>22</sup> A questo proposito si veda E. GENTILE, *La Grande Italia. Ascesa e declino del mito della nazione nel ventesimo secolo*, Milano, Mondadori, 1997, pp. 73-76. Sulla linea politica della rivista, cfr. C. MALAN-

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

enfaticizzata in questo modo un'asserita unicità italiana, quella della specifica esportazione verso l'oltremare di lavoro, invece o più che di capitale. Comuni a tutti i modelli erano generici pregiudizi anti-urbani e vaghe aspirazioni a una maggiore egemonia borghese o clericale sulle comunità italiane all'estero per raggiungere un preciso scopo: aiutare l'emigrante come contadino senza terra a trasformarsi in piccolo proprietario. Vi era chi, rispecchiando le preoccupazioni dei proprietari o, viceversa, dei partiti della democrazia radicale, ammoniva che si pensasse piuttosto a coltivare le terre italiane. La questione era se la colonizzazione dei continenti con terra libera offrisse maggiore facilità che non la colonizzazione interna, e quanti capitali servissero per la colonizzazione all'estero.<sup>23</sup>

L'alternativa di emigrazione, colonie libere o conquista coloniale fu oggetto di un ampio e articolato dibattito. Nasceva così il mito di una nuova Italia nell'America del Sud, che per Bovio era la continuazione degli ideali di missione del risorgimento mazziniano; per altri, come il veneto Bonin, la premessa di un sistema simile a quello che legava l'Inghilterra agli Stati Uniti e comunque, ad ogni buon conto, un vasto campo di attività, come per Ferruccio Macola, autore di un libro di successo, dopo un lungo viaggio nell'America Latina.<sup>24</sup>

È noto che il mito di una "nuova Italia", sorgente nelle regioni del Plata, era presente nella cultura coloniale italiana fin dai primi anni di vita dello stato nazionale. Questo mito conservò la sua vitalità fino ai primi anni del novecento. Per i fautori della "colonia libera" (come alternativa a una politica coloniale di conquista territoriale), l'Argentina era l'ambiente più favorevole dove formare una "nuova e più grande Italia" e, attraverso l'emigrazione, farne la meta di un espansionismo mercantile industriale. Tipica, in questo senso, era la posizione di Luigi Einaudi, il quale fu il più fervido sostenitore del mito di una "nuova e più grande Italia al Plata". Qui si doveva realizzare la prospettiva della "terza Italia", qui vi doveva essere il banco di prova per il rinnovamen-

---

DRINO, *Introduzione* a ID., a cura di, *Una rivista all'avanguardia la «Riforma sociale» 1894-1935*, Firenze, Olschki, 2000, pp. XV-XXXVI.

<sup>23</sup> Cfr. G. MONTEMARTINI, *Colonizzazione libera e colonizzazione protetta*, in «Giornale degli economisti», XXX, 28, febbraio 1904, pp. 149-154.

<sup>24</sup> Cfr. F. MACOLA, *L'Europa alla conquista dell'America Latina*, Venezia, Ferdinando Ongania, 1894. Per una voce fuori dal coro cfr. L. BARZINI, *L'Argentina vista com'è*, Milano, Tipografia del Corriere della Sera, 1902: egli, redattore del «Corriere della Sera», mandava da laggiù corrispondenze poi raccolte, in questo volume, che gettavano molte ombre sull'Argentina.

to di tutta la nostra borghesia: l'emigrazione dei capitali avrebbe seguito quella delle masse. Per Einaudi, l'Argentina era il paese migliore dove realizzare con successo un espansionismo pacifico di uomini e di capitali, perché è in questo paese, come scriveva nel suo famoso libro *Principe mercante* (1900), che si realizzava l'espressione più convinta ed eloquente del mito di una "nuova e grande Italia" al Plata.<sup>25</sup>

Tanta fioritura di progetti, comunque, non diede frutti, anche per la poca sollecitudine del governo, o per la sua riluttanza a garantire un minimo d'interessi al capitale investito in tal modo. Scarsi risultati diedero anche i progetti di colonizzazione statale in grande, resi operativi in Brasile e altrove.<sup>26</sup> Il senatore Odescalchi, nel dibattito parlamentare del 1905, aveva accennato a questa condotta del governo che dimostrava perplessità di fronte a progetti per la creazione di colonie italiane libere in America Latina. Proposte concrete, in questo senso, presentate nell'estate del 1903 e nel maggio del 1904, non avevano, infatti, ancora avuto risposta da parte dell'esecutivo.<sup>27</sup>

Anche i socialisti avevano mostrato qualche perplessità su progetti che richiedevano molti capitali, che sarebbero molto più utilmente impiegabili per colonizzare le zone depresse (agro romano, Sardegna, ecc.), all'interno della penisola italiana. Essi arrivarono a riconoscere, poi, che il fronte socialista era stato diviso fra un nucleo propenso alla colonizzazione e un altro nettamente contrario. La corrente dei riformisti di "destra" era favorevole al cosiddetto colonialismo "democratico" e non restava insensibile all'idea di un abbinamento del problema sociale con una colonizzazione all'estero.<sup>28</sup> Solamente nel 1912, con la vittoria degli intransigenti, si arriverà alla netta condanna dei tentativi di colonizzazione agricola nelle colonie africane, che erano stati considerati al-

<sup>25</sup> Cfr. L. EINAUDI, *Un principe mercante*, Torino, Bocca, 1900, p. 26 e ss., p. 167 e ss.; il volume era centrato sull'analisi dell'attività di Enrico Dell'Acqua, un imprenditore piemontese che aveva dato vita in Argentina a una grandiosa attività industriale. Per una critica da parte socialista, apparsa sulla rivista di Saverio Merlino, cfr. V. RACCA, *La nuova e grande Italia futura*, in «Rivista critica del Socialismo», I, 9, luglio-dicembre 1899, pp. 769-776. Al Racca rispose il Prato: *Per l'emigrazione italiana nell'America Latina*, cit.

<sup>26</sup> Cfr. *Lo Stato di San Paolo e l'emigrazione italiana e le imprese di colonizzazione nel Brasile*, in BDE, IV, 3, 1905, pp. 3-104, e *Ibid.*, 4, pp. 3-57.

<sup>27</sup> ATTI PARLAMENTARI (AP), *Senato, Discussioni*, tornata del 10 maggio 1905.

<sup>28</sup> Bissolati, in una interpellanza del 1904, chiedeva di aprire la colonia Eritrea alla nostra emigrazione e otteneva che una commissione di lavoratori si recasse sul luogo a spese dello stato per studiare la possibilità di colonizzazione, avendo constatato che nella bassa bolognese e nel ravennate la metà della popolazione restava disoccupata per otto mesi all'anno. Sulla commissione di lavoratori di Molinella incaricata di uno studio sulla colonizzazione dell'Eritrea, si veda I. ZANNONI, *Relazione*, in BDE, V, 16, 1906, pp. 5-68.

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

ternativi, più che complementari, rispetto a una linea di tendenza emigrazionista e "americana", perseguita dal partito. Scrisse l'«Avanti!» a questo proposito: «La politica coloniale nei riguardi dell'emigrazione ha dimostrato tutta la sua futilità».<sup>29</sup>

In questo contesto emergeva l'iniziativa sindacale patrocinata da Argentina Altobelli, segretaria della Federterra, per indagare le possibilità di una emigrazione bracciantile e colonica "pilotata" dalle organizzazioni di classe nel Brasile rurale.<sup>30</sup> Ma il progetto proveniente dalla Federterra provocò dissensi all'interno dello stesso campo socialista. La tesi era confutata, nel 1912, nelle conclusioni di una commissione di socialisti che aveva studiato la possibilità dell'emigrazione agricola organizzata in Brasile e aveva respinto la proposta dell'Altobelli.<sup>31</sup> Secondo i socialisti intransigenti, come Costantino Lazzari, sfollare il mercato del lavoro significava indebolire la "lotta di classe", mentre, per il sindacalista Giuseppe Garibotti, bisognava puntare soprattutto sulla fertilizzazione delle terre incolte italiane.<sup>32</sup>

Per quanto riguarda le posizioni espresse dal Consiglio dell'emigrazione, esse iniziavano a diventare, a questo proposito, politicamente più chiare. Gli interventi con una qualche impostazione nazionalista al proprio interno, erano lontani, dal canto loro, dall'ideologia colonialista imperante nel periodo giolittiano. Il nesso tra emigrazione e colonialismo, seppur presente nella linea di alcune affermazioni in seno al consiglio, risultava sfumato e caratterizzato da un moderatismo di fondo. Le colonie nazionali all'estero, colonie libere, economiche, utili all'economia italiana, durante i dibattiti non venivano confuse con le colonie politiche, direttamente collegate alla madrepatria. In tutte le correnti interpretative apparivano inoltre costantemente presenti istanze umanitarie volte ora a suggerire, ora a stimolare iniziative private e interventi statali a favore degli emigranti. Si mostrava, pertanto, del tutto superata, fin dall'inizio dell'attività del consiglio, la concezione essenzialmente privatistica del fenomeno migratorio e della le-

---

<sup>29</sup> A questo proposito, si veda D. SACCO, *La febbre d'America. Il socialismo italiano e l'emigrazione (1898-1915)*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita, 2001, pp. 148-164.

<sup>30</sup> Cfr. A. ALTOBELLI, *Per la difesa della Commissione di studio per il Brasile*, in «La Confederazione del Lavoro», 1° gennaio 1912. Come precedente, ma con diversa prospettiva ideologica, il celebre esperimento anarchico della colonia Cecilia, fondato nei primi anni '90 dall'agronomo Giovanni Rossi, si veda R. GOSI, *Il socialismo utopistico. Giovanni Rossi e la Colonia Cecilia*, Milano, Moizzi, 1977.

<sup>31</sup> Cfr. *L'emigrazione agricola al Brasile*, relazione della Commissione italiana 1912, Bologna, U. Berti e C., 1912.

<sup>32</sup> Il dibattito all'interno del socialismo è riportato in I. BONOMI, *La politica di emigrazione. Colonizzazione interna e colonizzazione estera*, in «Critica Sociale», XIV, 6, 16 marzo 1904, pp. 81-84.

gislazione a esso riferita, che aveva costituito il tipico atteggiamento dell'azione governativa e parlamentare di fine ottocento, rigidamente improntata sui principi liberistici. Abbandonata la vecchia dottrina che considerava l'emigrazione una perdita economica per la nazione, il fenomeno migratorio, nel consiglio, veniva ora reputato un utile strumento di elevazione sociale, oltre che economica, e di progressiva emancipazione culturale per i connazionali all'estero.<sup>33</sup>

In realtà, gli italiani, in materia di *wilderness* e di frontiera, avevano già accumulato, a fine ottocento, una certa esperienza in alcune regioni del sub-continente americano, dove il problema della terra libera si era coniugato con quello del popolamento europeo e dell'emigrazione di massa. Tali regioni erano quelle meridionali dell'America Latina, che pur nella loro specificità e nell'assenza sostanziale di uno sfondo ideologico ancorato, come negli Stati Uniti, a principi, per vaghi che fossero, di eguaglianza e di democrazia, costituirono, in effetti, il primo banco di prova per centinaia di migliaia di emigranti e di immigrati italiani.<sup>34</sup>

Negli Stati Uniti, almeno formalmente, era ammessa solo l'immigrazione libera, essendo vietata l'introduzione d'immigrati sotto contratto, questo tipo di emigrazione, dove permessa, come ad esempio in alcuni stati del Brasile, era quasi sempre fatta a scopo agricolo dagli stati stessi o da grandi compagnie, che non solo trasportavano a loro spese l'immigrante sui terreni destinati, ma gli anticipavano anche, in certi casi, le spese del primo impianto.<sup>35</sup>

Nei paesi d'immigrazione, infatti, la domanda di lavoro era superiore all'offerta. Quando vi era scarsità di manodopera questi paesi cercavano di favorire l'afflusso degli

---

<sup>33</sup> Cfr. *Rendiconti delle sedute del Consiglio dell'emigrazione tenute nell'anno 1903 (sessioni dei mesi di marzo e maggio)*, in BDE, III, 9, 1904. Seduta pomeridiana del 22 marzo 1903, pp. 49-63, e seduta del 16 maggio 1903, pp. 69-87.

<sup>34</sup> Una parte della storiografia, soprattutto negli anni cinquanta e sessanta, ha molto insistito sugli effetti di modernizzazione che gli immigrati – e in particolare gli italiani, che rappresentavano la maggioranza dei lavoratori nelle *fazendas* – avrebbero avuto sull'economia e sulla società brasiliane. La situazione è, però, molto più complessa rispetto a questa visione. Sulla storia dell'emigrazione italiana in America Latina citiamo i recenti lavori di V. CAPPELLI, *Storie di italiani nelle altre Americhe*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009, e ID., *La belle époque italiana di Rio de Janeiro*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013.

<sup>35</sup> Cfr. P. BRUNELLO, *Pionieri. Gli italiani in Brasile e il mito della frontiera*, Roma, Donzelli, 1994. Egli illustra come si dette il via nel 1890 alla stagione delle grandi "leve" gratuite: l'azione dei *fazendeiros* venne sorretta e propagandata da un discreto numero di emigranti italiani (di solito "prezzolati"), mentre nel 1884 era stata approvata la legge paulista destinata a regolamentare e a consentire il trasporto gratuito degli emigranti dall'Europa. Su questi problemi si veda inoltre A. TRENTO, "Là dov'è la raccolta del caffè ...". *L'emigrazione italiana in Brasile, 1875-1940*, Padova, Antenore, 1984, in particolare p. 133 e ss.

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

immigrati con incentivi di vario tipo, quali concessioni di terre, sovvenzioni, contratti di lavoro, gratuità del viaggio.<sup>36</sup> Negli ultimi decenni dell'ottocento, numerosi paesi sudamericani, sotto la pressione delle locali oligarchie espresse dalla grande proprietà latifondistica, la cui valorizzazione richiedeva una massiccia importazione di manodopera straniera a buon mercato, adottarono una politica d'incentivazione della immigrazione europea mediante l'offerta del viaggio transoceanico gratuito.<sup>37</sup> La situazione di lavoro e di vita di questi emigrati, che avevano ceduto alla lusinga del viaggio gratuito, e relegati spesso in condizioni di semi-schiavitù, in piantagioni remote alla piena mercé dei proprietari e dei loro sorveglianti, costituirono uno dei capitoli più oscuri della nostra emigrazione transoceanica.<sup>38</sup>

La posizione politica del Consiglio dell'emigrazione sicuramente emergeva, comunque, rispetto alle altre istituzioni, per il maggior rilievo dato alla crudezza delle descrizioni dell'emigrazione in Brasile. Sulle condizioni dell'emigrato italiano in Brasile, infatti, i giudizi, all'interno del consesso, furono completamente negativi, drastici e senza appello.<sup>39</sup> In realtà, nel settore agricolo, l'immigrazione non scardinò, come desideravano alcuni degli esponenti più illuminati della classe dirigente, il sistema latifondista. La crescita delle piccole e medie proprietà fu limitata alle aree di colonizzazione, cioè a quelle più marginali, mentre la crisi di sovrapproduzione del caffè determinò un ulterio-

---

<sup>36</sup> Per una breve sintesi dedicata al Sudamerica si veda C. VANGELISTA, *Dal vecchio al nuovo continente. L'immigrazione in America Latina*, Torino, Paravia, 1997.

<sup>37</sup> Cfr. M.C. CACOPARDO - J.L. MORENO, *Características Regionales demográficas y ocupacionales de la inmigración italiana a la Argentina, 1880-1930*, in F. DEVOTO - G. ROSOLI, a cura di, *La inmigración italiana en la Argentina*, Buenos Aires, Biblos, 1985. Inoltre F. DEVOTO, *In Argentina*, in *Storia dell'emigrazione italiana*, a cura di P. BEVILACQUA - A. DE CLEMENTI - E. FRANZINA, *Arrivi*, Roma, Donzelli, 2002, in particolare pp. 33-46.

<sup>38</sup> Cfr. A. TRENTO, *In Brasile*, in *Storia dell'emigrazione italiana*, cit., in particolare pp. 9-11. Sulle condizioni particolarmente dure a cui dovevano sottostare gli immigrati in *fazenda* si vedano le osservazioni contemporanee di G. MERITANI, *Un mese nel Brasile. Note e impressioni di viaggio*, Verona, Stab. Tip. di Giuseppe Civelli, 1888. Tra i molti libri di "denuncia" coevi, cfr. N. BELLI, *In Brasile*, Firenze, Tip. Nazionale Bini Santoni e Sevieri, 1892. In effetti, l'arrivo in massa di manodopera consentì ai *fazendeiros* di mantenere metodi mutuati dalla schiavitù ben oltre la sua abolizione, sia nei sistemi produttivi, sia nei rapporti sociali. Tale situazione, peraltro, generò un alto tasso di fughe degli immigrati. Cfr. *Relazione annuale (quarta) sui servizi dell'emigrazione presentata dal Ministro degli Affari Esteri Tittoni*, in A.P., *Camera, Documenti*, 1905, vol. 2, documento n. XVII, seduta dell'8 giugno, pp. 51-52.

<sup>39</sup> Cfr. *Rendiconti delle sedute del Consiglio dell'emigrazione tenute nell'anno 1902 (Sessione del febbraio, marzo, aprile, giugno e novembre)*, in BDE, III, 8, 1904. Seduta dell'11 aprile 1902, pp. 78-79. Da notare, inoltre, che Adolfo Rossi, inviato dal commissariato dell'emigrazione in Brasile, fece un'ispezione abbastanza meticolosa. Molta impressione (in negativo) suscitò i suoi diari di viaggio: A. ROSSI, *Condizioni dei coloni italiani nello stato di S. Paolo del Brasile (Relazione e diarii sulla missione compiuta dal cav. Adolfo Rossi)*, *ibid.*, I, 7, 1902, pp. 3-86.

re inasprimento delle condizioni di vita e di lavoro nelle piantagioni. I fatti che si verificarono fornivano argomento alla cronaca e ai commenti, soprattutto della stampa italiana, che, all'inizio del novecento, chiedeva un soccorso per i coloni "senza difesa".<sup>40</sup>

Da questo punto di vista, la "voce" del consiglio dell'emigrazione, non si dimostrava diversa, rispetto a quelle più diffuse e radicali che si erano articolate sulla stampa progressista. Ciò è particolarmente significativo se si tiene conto dei grandi guadagni che le compagnie di navigazione ricavavano dall'emigrazione agevolata, e quindi, dei notevoli interessi che si stabilivano intorno ai viaggi gratuiti. Specialmente il Brasile fu la terra promessa della marina mercantile, in virtù dei molti e numerosi contratti che riuscì a ottenere con governo e privati di quello stato.<sup>41</sup>

In Brasile, negli anni a cavallo dei due secoli, i metodi di brutale sfruttamento della manodopera italiana nelle grandi piantagioni divennero così insopportabili da provocare oltre a una vera e propria fuga di massa anche un'ondata di protesta in Italia e una crisi diplomatica fra i due paesi, culminata nel 1902 nella sospensione da parte del governo italiano dei permessi di espatrio sovvenzionato verso quel grande stato sudamericano, con il decreto del ministro degli esteri Prinetti.<sup>42</sup> Per iniziativa presa dal senatore Luigi Bodio, allora commissario generale dell'emigrazione, veniva revocata al Brasile la concessione per il trasporto di emigranti con viaggio gratuito o sussidiato, ponendo fine, in questo modo, al flusso ininterrotto per San Paolo.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> Il Veneto era la regione italiana che forniva la maggior massa di emigranti per il Brasile. A questo proposito, si vedano gli articoli raccolti in A. FILIPPUZZI, *Il dibattito sull'emigrazione. Polemiche nazionali e stampa veneta (1861-1914)*, Firenze, Le Monnier, 1976, p. 231 e ss. Da notare che queste corrispondenze giornalistiche sembrano essere confermate da alcune lettere di emigranti raccolte da E. FRANZINA, *Merica! Merica! Emigrazione e colonizzazione nelle lettere dei contadini veneti in America Latina 1876-1902*, Verona, Cierre, 1994 [ed. orig.: Milano, Feltrinelli, 1979], p. 137 e ss.

<sup>41</sup> Nel 1891, con i soli emigranti verso il Brasile, anzi, con i soli sbarcati nei tre porti di Santos, di Rio e di Victoria, che furono 117.000, la marina italiana riscosse da quel governo, come premio, 14 milioni di lire. Cfr. F. MACOLA, *L'Europa alla conquista dell'America Latina*, Venezia, Ferdinando Ongania, 1894, p. 206.

<sup>42</sup> Sulla figura di Giulio Prinetti non abbiamo purtroppo studi aggiornati. Si veda la voce curata da M. MENGHINI, in *Enciclopedia Italiana*, Milano, Treccani, 1935. Sulla sua attività, cfr. F. COGNASCO, *Per un giudizio sulla politica estera del ministro Prinetti*, Torino, R. Accademia delle scienze, 1942. Possiamo comunque disporre di una sintetica scheda curata da A. MOLA, in AV.VV., *Il Parlamento italiano 1861-1988*, vol. 7, 1902-1908. *L'età di Giolitti, da Zanardelli a Giolitti*, Milano, Nuova Cei, 1991, pp. 122-124.

<sup>43</sup> La discussione che portò in Italia all'emanazione del divieto rimasto legato al nome di Prinetti fu assai tempestiva all'interno degli organi di controllo statali. Si veda, a tal proposito, A.P., *Camera, Discussioni*, tornata dell'8 maggio 1902, pp. 1342-1346.

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

Visto l'esito della questione, il Consiglio dell'emigrazione cambiò obiettivo, chiedendo un'emigrazione selezionata secondo i modelli già adottati da irlandesi e tedeschi, organizzati in compagnie. Il consiglio vedeva negli Stati Uniti, dove si stava spostando la grande massa migrante proveniente dalle campagne italiane (sostituendo l'emigrazione in Brasile), un futuro più nell'agricoltura, che nell'industria urbana. Si trattava, bisogna ben sottolinearlo, di posizioni abbastanza "arcaiche", che risentivano ancora degli influssi di alcune teorizzazioni di fine ottocento, ma che non mancavano anche nei tempi nuovi di una loro specifica "modernità".<sup>44</sup>

In questa ottica, il consiglio si batté per la creazione, con il sussidio del fondo per l'emigrazione, di un ufficio del lavoro a New York, con competenza in tema di collocamento, per cercare di tutelare gli emigranti italiani che si recavano a milioni a cercar fortuna negli Stati Uniti. Il commissariato generale dell'emigrazione dava, così, notizia dell'apertura, nel 1906, nella grande metropoli americana, con l'investitura del Consiglio dell'emigrazione, del *Labor Information Office for Italians*. Si trattava di una società privata, diretta da un consiglio composto da cittadini italiani e statunitensi con lo scopo di diffondere tra gli italiani informazioni sul mercato del lavoro; assicurarsi la collaborazione dei sindacati, delle associazioni di categoria, delle autorità americane e in particolare del ministero del lavoro e del servizio immigrazione per favorire il collocamento dei lavoratori italiani. L'ispettore dell'emigrazione, Adolfo Rossi, precisava che «l'ufficio del lavoro di Nuova York era il primo esperimento [...] di altri che sarebbero seguiti».<sup>45</sup>

L'ufficio del lavoro di New York avrebbe dovuto sostituire le associazioni di beneficenza e di patronato e realizzare una forma di collaborazione tra i due governi, italiano e

---

<sup>44</sup> Con una nota positiva si voleva evitare l'arruolamento selvaggio della manodopera, ma ci si dimostrava del tutto immemori dei precedenti insuccessi, indirizzati alla realizzazione del sogno della colonizzazione agricola. Un "Ufficio di informazioni e di protezione dell'emigrazione" era stato aperto, infatti, già nel 1894 a Ellis Island, luogo dello sbarco dei lavoratori stranieri. Nascevano così i primi incitamenti ufficiali a inserire gli emigranti concretamente in un processo di colonizzazione agricola ormai, in realtà, quasi concluso (cfr. L. PILOTTI, *L'Ufficio di informazione e protezione dell'emigrazione italiana di Ellis Island*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1993, in particolare pp. 93-129). Era una teorizzazione che era stata già espressa nel periodo post-unitario da Ferdinando De Luca, un console che proveniva dal servizio diplomatico del regno delle Due Sicilie. Cfr. L. CARPI, *Delle colonie e dell'emigrazione d'italiani all'estero sotto l'aspetto dell'industria, commercio, agricoltura e contrattazione d'importanti questioni sociali*, Milano, Editrice Lombarda, 1874, vol. II, p. 236.

<sup>45</sup> *Relazione sui servizi dell'emigrazione per il periodo aprile 1905 - aprile 1906*, in BDE, V, 7, 1906, pp. 90-92.

statunitense, in materia d'informazione sul mercato del lavoro a favore dei nuovi arrivati (spesso vittime del “bossismo” di speculatori, appaltatori di manodopera e piccoli banchieri italo-americani che aspiravano a esercitare un controllo sulla manodopera italiana). Il programma era quello di deviare il flusso dei nuovi venuti dalle grandi metropoli dove si erano venute a creare delle fortissime concentrazioni di connazionali, le cosiddette *Little Italies* – dei veri e propri ghetti urbani – verso gli stati agricoli all'interno del Sud.<sup>46</sup>

A differenza dei contadini nord-europei, pochi italiani, però, sognavano di diventare “agricoltori americani”. Nonostante gli sforzi del governo italiano e dei riformatori americani, i tentativi di creare colonie agricole italiane nel Sud e nell'Ovest degli Stati Uniti, tranne rare eccezioni, finirono per fallire. Gli immigrati italiani, scartate le possibilità, peraltro chimeriche, di occupazione agricola, propugnate dall'ufficio del lavoro e dal Consiglio dell'emigrazione, nelle forme “coloniali” e proprietarie, rimasero agglomerati nelle località di arrivo o unicamente nei centri urbani dell'Est. L'ufficio del lavoro di New York fallì il compito del collocamento della manodopera, per cui si ridusse a svolgere opera di beneficenza spicciola: ciò portò alla sua liquidazione nel 1911. L'istituzione venne pertanto chiusa: il sogno della “colonizzazione agricola”, motivo non secondario della sua nascita, mancava dei presupposti per realizzarsi.<sup>47</sup>

Il Consiglio dell'emigrazione prese in considerazione, comunque, un altro aspetto dell'emigrazione all'estero, quello dell'emigrazione temporanea dal centro-nord della penisola verso i paesi europei, un'emigrazione, questa, legata all'integrazione dei bassi redditi agricoli. Con questo tipo di emigrazione le difficoltà di fusione sociale e organizzativa erano, soprattutto, quelle legate all'esperienza estraniante della transitoria permanenza in altri paesi. Le organizzazioni operaie delle aree sindacalmente più forti dell'Europa, non si dimostravano, infatti, in grado di difendere i lavoratori immigrati quando, nei periodi di scontro o di recessione economica, erano i primi a perdere il lavoro. I lavoratori italiani in Europa erano così privi dei diritti in materia infortunistica e pensionistica conquistati con dure lotte, in Italia, nel periodo giolittiano. Erano, tra

<sup>46</sup> Cfr. *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione (23 dicembre 1905 – 24 luglio 1906)*, *ibid.*, VI, 2, 1907, Allegato al rendiconto sommario della adunanza del 1° febbraio 1906, pp. 22-28.

<sup>47</sup> Cfr. *L'Ufficio americano governativo di collocamento al lavoro in New York*, *ibid.*, X, 3, 1911, pp. 53-56.

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

l'altro, molto spesso accusati di "crumiraggio" e malvisti dagli stessi lavoratori delle organizzazioni sindacali locali.<sup>48</sup>

Da parte sua, il Consiglio dell'emigrazione, con l'istituzione dell'ufficio di terra a Milano, nel 1911, da un lato, voleva rendere più efficace il controllo dell'emigrazione continentale attraverso la repressione dell'emigrazione clandestina e la disciplina degli arruolamenti; dall'altro, voleva procedere a una più organica diffusione d'informazioni riguardanti il mercato del lavoro nei paesi europei. Tutto questo soprattutto allo scopo di evitare, come spesso era avvenuto, specie in anni di crisi, che si determinassero eccessivi agglomerati di operai in luoghi, dove le condizioni di ambiente e i salari non erano adeguati alle esigenze di vita e di lavoro.<sup>49</sup> Da questo punto di vista, si cercherà soprattutto di ottenere, là dove cominciava a nascere una legislazione sociale e previdenziale, la parità di diritti tra i lavoratori italiani e i lavoratori del paese ospite. Ovviamente questa codificazione protettiva sarà solo embrionale all'epoca della grande emigrazione del periodo dell'inizio del novecento e subirà un'accelerazione solo nel primo dopoguerra, soprattutto riguardo all'emigrazione in Europa.<sup>50</sup>

Il vero punto debole dell'applicazione della legge sull'emigrazione del 1901 riguardava pertanto la protezione dell'emigrante all'estero e il collocamento. Nel primo decennio del secolo scorso si stava insomma sviluppando uno di quei nodi che verranno al pettine con la prima guerra mondiale. Nel primo dopoguerra, infatti, si cercherà di superare lo scoglio del protezionismo operaio (l'avversione dei sindacati indigeni nei confronti dei lavoratori immigrati) attraverso accordi bilaterali tra governi. Ma la questione era molto complessa e complicata. Una delle più gravi che vennero a incrinare le società

---

<sup>48</sup> Cfr. *L'emigrazione italiana dal 1910 al 1923. Relazione presentata a S. E. il ministro degli Affari Esteri dal commissario generale dell'emigrazione*, Roma, Edizioni del Commissariato generale dell'emigrazione, 1926, vol. I, pp. 366-367 e *Relazione sui servizi dell'emigrazione per l'anno 1909-1910*, in BDE, IX, 18, 1910, pp. 284-289. Tra l'altro, nella cittadina francese di Aigues-Mortes nel 1893, la popolazione e i lavoratori locali avevano linciato un gruppo di emigrati italiani. Cfr. E. BARNABÀ, *Morte agli italiani! Il massacro di Aigues-Mortes 1893*, Castel Gandolfo, Infinito, 2008, e G. NOIRIEL, *Il massacro degli italiani: Aigues-Mortes*, Milano, Tropea, 2010 [ed. orig.: Paris, Fayard, 2009].

<sup>49</sup> Cfr. *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione (25 giugno - 22 dicembre 1909)*, in BDE, X, 8, 1911, Ordine del giorno sulla proposta di istituzione dell'Ispettorato dell'emigrazione nei confini di terra in Milano, pp. 114-115.

<sup>50</sup> Cfr. *ibid.*, Adunanza del 10 dicembre, pp. 111-113.

democratiche prima della grande crisi aperta dal conflitto.<sup>51</sup> In particolare nelle Americhe, dove le competenze del commissariato generale dell'emigrazione e i suoi uomini non sempre riuscirono ad agire d'intesa con quelli del ministero degli esteri e della stessa rete consolare. In effetti, se analizziamo la politica emigratoria italiana e ci chiediamo come essa s'inserisca nella politica estera e con quali strumenti operativi si esplicasse, le considerazioni non possono essere confortanti. C'è da sottolineare, innanzitutto, che, abituati a considerare l'emigrazione come un male necessario, gli uomini politici italiani preposti al settore si erano sempre limitati a esercitare un compito notarile di registrazione di un fenomeno ritenuto appunto ineliminabile.<sup>52</sup> Il ministero degli esteri disponeva di un bilancio esiguo rispetto ai suoi compiti e non era disposto a largheggiare nelle spese per l'emigrazione, tant'è che i consoli in base all'ordinamento allora vigente provvedevano parzialmente alle spese del proprio ufficio con entrate assicurate da percezioni varie. D'altra parte, la cessione del servizio di tutela e di assistenza degli emigranti al commissariato generale dell'emigrazione ebbe, almeno inizialmente, valore più di principio che reale. Pertanto, là dove i funzionari del CGE mancavano, e spesso anche dove erano presenti, i consoli continuarono a interessarsi/disinteressarsi del servizio di tutela e di assistenza.<sup>53</sup>

Si dimostrava così evidente che la tutela del lavoro all'estero poteva essere efficace solo quando si operava su un piano internazionale generale o quanto meno nell'ambito di vaste comunità di stati. Diventava cruciale la questione del collocamento all'estero. In siffatto complesso quadro s'inserisce l'attività del Consiglio dell'emigrazione, che dedicò una parte delle sue sedute al problema della tutela e dell'inserimento degli emigrati all'estero. Un argomento di grande interesse, che occupò i dibattiti del Consiglio dell'emigrazione, all'inizio del novecento, fu infatti il collocamento degli emigranti nei paesi d'oltreoceano. Importanti sono, così, gli studi e le deliberazioni prese dal consi-

---

<sup>51</sup> Alcune pubblicazioni coeve mettevano a fuoco la questione. Cfr. l'opera di G. PRATO, *Il protezionismo operaio*, Torino, Tip. del Collegio degli Attigianelli, 1910, ricca anche di una bibliografia internazionale sull'argomento.

<sup>52</sup> Cfr. A. TREGGIARI, *Le strutture dello stato italiano all'estero*, in *Emigrazione. Cento anni 26 milioni*, in «Il Ponte», XXX, nr. speciale, 11-12, novembre-dicembre 1974, pp. 1567-1571.

<sup>53</sup> In generale, sulla diplomazia si veda: L. INCISA DI CAMERANA, *La diplomazia*, in *Storia dell'emigrazione italiana*, cit., in particolare pp. 461-474; E. SERRA, *La diplomazia in Italia*, Milano, FrancoAngeli, 1984 (qui, su diplomazia ed emigrazione le pp. 102-121); PELLEGRINI, *Il Ministero degli Affari Esteri*, cit., pp. 19-53, e UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI LECCE, *La formazione della diplomazia nazionale (1861-1915)*, Indagine statistica, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1986.

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

glio, in questo arco di tempo, in ordine alla tutela dell'emigrazione. La maggior parte dei componenti del consiglio prese coscienza che il consesso avrebbe dovuto specializzarsi nel collocamento di grandi masse e, pertanto, ottenere l'intervento dello stato, che permettesse la stipula di accordi preventivi con stati e con grandi società industriali e commerciali.<sup>54</sup>

Si ponevano così le premesse del periodo – che si sarebbe sviluppato successivamente – che va dalla libera circolazione di manodopera, tipico dell'età giolittiana, ai trattati internazionali di lavoro nel primo dopoguerra e che sarebbe culminato nell'emigrazione assistita a partire dai primi anni del secondo dopoguerra.

### 1. *La nuova politica liberale: la fase burocratica e sociale del Consiglio dell'emigrazione*

Dalle considerazioni finora espresse, possiamo cominciare a intravedere una risposta a un problema che attraversa come un “filo rosso” tutta l'attività del Consiglio dell'emigrazione nell'età giolittiana e cioè quale fosse il grado di coerenza tra le premesse riformistiche e la prassi instaurata nel concreto dalle nuove istituzioni consultive. Dalla ricostruzione dei dibattiti all'interno del consiglio è possibile verificare non solo l'esistenza di uno scarto tra le intenzionalità del legislatore e il raggiungimento dei fini, ma anche dare conto delle “riforme” che sarebbe stato necessario introdurre, sia nella struttura, sia nei poteri e nelle funzioni dell'organo consultivo. Tant'è vero che nel primo dopoguerra si affermerà la tendenza a trasformarlo da organo consultivo in istituto deliberante, sino a farne un “parlamentino dell'emigrazione”.<sup>55</sup>

Nella prima fase dell'età giolittiana le proposte del consiglio trovarono, alcune volte, scarsa udienza e la sua influenza, in alcuni casi, fu assai modesta. Il governo, oltre a disattenderne i pareri e i voti, elaborava a volte, proposte in materia di emigrazione senza sottoporle alle considerazioni del consiglio. Fu, nella sostanza, un rapporto difficile, anche perché il prestigio e l'autorevolezza dei componenti spingevano il consiglio ad assumere posizioni non necessariamente subalterne o prone al volere dell'esecutivo. È

---

<sup>54</sup> Per il dibattito politico in questo senso si veda V. GIUFFRIDA, *Per la tutela internazionale dei nostri lavoratori*, in «La Vita Italiana», I, 5, maggio 1913, p. 360 e ss., e L. RATTO, *Il problema internazionale dell'emigrazione*, in «Rivista d'Italia», IX, 12, dicembre 1906.

<sup>55</sup> Cfr. PRIMICERI, *Il Consiglio superiore dell'emigrazione*, cit., pp. 43-48.

giusto, quindi, ritenere che proprio la nuova forza rappresentata dal Consiglio dell'emigrazione fosse all'origine delle difficoltà subito insorte tra esso e i "poteri tradizionali" (governo e parlamento) fortemente restii ad accettare "innovazioni sostanziali".<sup>56</sup>

L'attività svolta dal consiglio nei suoi primi anni di vita fu così prevalentemente di discussione: dalla disamina approfondita dei temi e dal controllo delle opinioni, però, assai raramente scaturirono decisioni o, quanto meno, prese di posizioni nette. Come succedeva anche negli altri organi consultivi, il rinvio e la nomina di commissioni *ad hoc* per le questioni più controverse erano gli espedienti più comunemente usati per prendere tempo o per evitare di deliberare con il rischio di spaccature interne. Ne conseguivano, comunque, alcune volte, la paralisi dell'attività e lo svuotamento del ruolo dell'organo consultivo.

Se analizziamo l'inizio dell'attività del consiglio dell'emigrazione, non possiamo, infatti, non sottolineare alcune incongruenze e lentezze che sembrano caratterizzare la sua opera. L'azione del consiglio fu spesso macchinosa, per tutta una serie di vincoli burocratici che ne impedivano un agile funzionamento.<sup>57</sup> In ogni caso, grazie pure al contributo di personalità di spicco e competenza notevole, il consiglio poté, all'inizio del secolo scorso, sviluppare un intenso programma relativo all'emigrazione, anche se poi esso trovò raramente uno sbocco definitivo. Esso comprendeva annotazioni su irrisolti problemi di quegli anni, come, ad esempio, la questione di noli o quella della costruzione di ricoveri per gli emigranti nei porti d'imbarco.

Una questione emergente all'interno del Consiglio dell'emigrazione, relativa al funzionamento della legge del 1901, era proprio quella dei noli per il trasporto degli emigranti e quello delle compagnie di navigazione. Il problema "ruotava", soltanto, intorno all'emigrazione ma ne costituiva, in ogni caso, un'appendice importante ed essenziale.

---

<sup>56</sup> Esempio di questi conflitti è la definizione della "tutela dell'emigrante" e dei mezzi per realizzarla. Tutto questo si ricollega al dibattito sull'uso del fondo dell'emigrazione, che impegnò gran parte della vita del consiglio, mentre rimase a lungo aperta la controversia su quali spese dovessero gravare sul fondo e quali sul ministero degli affari esteri. L'esistenza di una speciale cassa destinata alle spese in materia di emigrazione fu, in ogni caso, causa perenne di conflitti sui fini a cui essa doveva servire. Cfr. *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione*, in BDE, VI, 12, 1907, Adunanza del 30 marzo 1906, pp. 22-31.

<sup>57</sup> Cfr. L. BODIO, *Dell'emigrazione italiana e dell'applicazione della legge 31 gennaio 1901*, *ibid.*, I, 8, 1902, pp. 10 e ss.

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

L'intera vicenda della grande emigrazione transoceanica italiana, dai primi esili flussi negli anni precedenti all'unificazione del paese, alla chiusura dei grandi sbocchi americani, mostrava infatti, in filigrana, un'ombra di ben localizzati interessi capitalistici: quelli degli armatori e quelli delle società di navigazione. Il trasporto degli emigranti si qualificò, fin dalla fine dell'ottocento, come un settore volante di attività economiche.<sup>58</sup>

L'esigenza di combattere lo strapotere dei monopoli era stata particolarmente sentita da Luigi Luzzatti, uno dei padri della moderna legislazione sull'emigrazione, e aveva permesso, con la legge del 1901, di sottoporre le società di navigazione al controllo di un apposito organismo statale (il commissariato generale dell'emigrazione), a cui veniva demandato il potere di definire i noli per il trasporto degli emigranti. S'introduceva, in altri termini, quello che fu poi definito "nolo di stato" e che sollevò non poche polemiche da parte dei liberisti più accesi, durante il dibattito parlamentare che precedette l'approvazione della legge all'inizio del secolo scorso.<sup>59</sup>

Si può immaginare, tuttavia, che le gravi misure anti-*trust* contenute nella legge sull'emigrazione del 1901 (quali l'eventuale intervento pubblico diretto nel trasporto di emigranti e la requisizione del naviglio in caso d'insanabile dissenso tra compagnie e commissariato dell'emigrazione sulla fissazione del nolo) erano destinate a restare un'arma spuntata e inutilizzabile, malgrado l'enfasi statalizzatrice che su di esse erano state poste. Era evidente la capacità di pressione della quale i gruppi armatoriali disponevano e che esercitavano con forza nei confronti del governo. L'on. Pantano, infatti, esaminando nei primi anni del secolo, dettagliatamente, l'applicazione della legge del 1901 che portava il suo nome, e rilevando i miglioramenti e i vantaggi conseguiti a distanza di alcuni anni e quelli che ancora restavano da conseguire, indicava uno dei punti principali da risolvere proprio nella questione dei noli.<sup>60</sup> In effetti, gli stessi liberisti, con la loro battaglia contro il "nolo di stato", avevano offerto armi polemiche ai rappresen-

---

<sup>58</sup> Cfr. E. SORI, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, Bologna, Il Mulino, 1979, pp. 315-320.

<sup>59</sup> Questo dibattito è stato ricostruito da F. GRASSI ORSINI, *Introduzione a MAE, Il fondo archivistico Commissariato generale dell'emigrazione (1901-1927)*, inventario a cura di P. SANTONI, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1991, pp. 9-75.

<sup>60</sup> Per un'analisi dei risultati della legge cfr. L. BODIO, *Dell'emigrazione italiana*, in «Nuova Antologia», XXXVII, 183, 1 giugno 1902, e A. FRANZONI, *Per l'emigrazione italiana*, in «Rivista d'Italia», VIII, 2, febbraio 1905. L'intervento di Pantano è riportato in *La Commissione di vigilanza*, in «Avanti!», 16 giugno 1904.

tanti politici legati ai *trust* e tendenti a far proprie le critiche contro il commissariato, così da modificare la legge del 1901 a vantaggio delle compagnie.<sup>61</sup>

In realtà, forte della sua autorità, Bodio, in qualità di maggiore esponente del CGE, spalleggiato dal Consiglio dell'emigrazione, riuscì bene o male a tenere testa alle maggiori richieste degli armatori, in un momento di rialzo dei noli a livello mondiale, e anche Prinetti, che fu ministro degli esteri fino al 1903, dovette, in qualche occasione, esercitare la sua mediazione.<sup>62</sup> In definitiva, il Consiglio dell'emigrazione, che era sensibile, al suo interno, sia agli interessi degli armatori, sia agli argomenti dell'interventismo statale, con i quali si volevano proteggere gli emigranti, confermò il parere secondo il quale il commissariato avrebbe dovuto mantenere un "equilibrio" tra la tutela degli emigranti e la protezione della bandiera nazionale.<sup>63</sup> Che tale questione rimanesse viva nel tempo nel dibattito politico italiano fu dimostrato alcuni anni dopo. Più tardi, nei primi anni venti, quando ancora esercitava il suo fascino, la "nuova economia", teorizzata da Walter Rathenau, l'economista tedesco che alludeva al tramonto del capitalismo liberale classico e preconizzava l'avvento di un sistema di economia regolata,<sup>64</sup> il socialista riformista Turati, per sostenere l'emigrazione tutelata, giunse ad auspicare esperimenti di economia associata in cui lo stato entrasse come azionista per diminuire il potere e gli interessi dei privati.

Un altro dei motivi che aveva tenuto per tanti anni "immobilizzato" il Consiglio dell'emigrazione era quello che ruotava intorno alla questione dei ricoveri di stato. La legge del 1901, infatti, imponeva l'assistenza agli emigranti nei maggiori luoghi d'imbarco e la predisposizione di idonei ricoveri nei porti di Genova, Napoli e Palermo. L'interrogativo ruotava intorno al dubbio se la gestione diretta degli "asili", da parte del commissariato, potesse rappresentare un passivo rilevante per il fondo dell'emigrazione.

---

<sup>61</sup> Per chi volesse seguire l'andamento concreto dei noli, cfr. *Comunicazioni del Commissariato sulla determinazione di noli pel trasporto degli emigranti*, in BDE, VII, 8, 1908, pp. 69-70, e *Memoria del Commissariato sulla determinazione dei noli pel trasporto degli emigranti*, *ibid.*, pp. 70-72.

<sup>62</sup> Cfr. *Rendiconti delle sedute del Consiglio dell'emigrazione tenute nell'anno 1903 (Sessioni dei mesi di marzo e maggio)*, *ibid.*, III, 9, 1904. Seduta del 16 marzo 1903, pp. 29-31.

<sup>63</sup> Cfr. *Rendiconti delle sedute del Consiglio dell'emigrazione tenute nell'anno 1902 (Sessioni del febbraio, marzo, aprile, giugno e novembre)*, *ibid.*, III, 8, 1904. Seduta del 25 novembre 1902, pp. 128-138, e *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione (28 marzo - 4 aprile 1906)*, *ibid.*, VI, 12, 1907. Seduta del 30 marzo 1906, pp. 22-31.

<sup>64</sup> Il libricino del tedesco W. RATHENAU, pubblicato nel 1918, fu tradotto in Italia con il titolo *L'economia nuova*, nel 1919, da Gino Luzzatto per Laterza. Esso è citato in MARUCCO, *Il Consiglio superiore dell'emigrazione*, cit., p. 51. Da notare che il libro è stato ripubblicato da Einaudi nel 1976.

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

La polemica coeva, legata a questo problema, fu molto aspra e portò alla luce posizioni radicalmente contrapposte.

Nelle discussioni sulla questione degli “asili” per gli emigranti, all'interno del consiglio, si erano affermate due tendenze, una favorevole, l'altra contraria alla costruzione dei ricoveri. Gli oppositori confermavano ancora una volta la loro decisa contrarietà a questa spesa per una serie di ragioni, soprattutto per non immobilizzare una parte rilevante del fondo per l'emigrazione in un'opera di tutela la cui utilità e la cui necessità, specie in relazione a molti altri bisogni degli emigranti, si riteneva dubbia. Si spiegava, inoltre, che se isolati gli emigranti nel ricovero, il piccolo commercio napoletano ne avrebbe avuto danno, in quanto gli emigranti prima di lasciare il porto per le Americhe o dopo lo sbarco nel viaggio di ritorno non avrebbero potuto più fare quei piccoli acquisti di vestiario e di altre merci, che avrebbero dato al commercio napoletano il beneficio di qualche decina di milioni all'anno. I favorevoli alla costruzione del ricovero sostenevano invece di non essere i “tutori” degli interessi della città di Napoli, ma esclusivamente i tutori degli interessi degli emigranti, che, all'interno del consiglio, dovevano prevalere su ogni altro. Si argomentava che se i ricoveri rispondevano a un vero bisogno per la tutela degli emigranti, non ci si doveva preoccupare degli altri interessi che potevano essere in contrasto con quelli a cui il consiglio era tenuto a provvedere.<sup>65</sup>

Esplodeva, così, la questione del porto di Napoli, da dove partiva la maggioranza dell'emigrazione proveniente dal Mezzogiorno continentale diretta verso gli Stati Uniti, e si manifestava l'ostilità delle campagne del Sud verso la “capitale morale”.<sup>66</sup> La questione degli arbitri commessi ai danni degli emigranti nel maggior porto del Mezzogiorno fu molto controversa, e anche dopo molti anni non si arrivò mai a una soluzione definitiva. Per provvedere alla tutela degli emigranti nei porti d'imbarco, si poneva il problema di costruire un ricovero per emigranti nel porto di Napoli, previsto dall'art. 32 della legge del 1901. Il commissariato dell'emigrazione avviò sin dai suoi esordi le pratiche per la realizzazione di questo ricovero. La qualità di questo asilo migliorerà – si

---

<sup>65</sup> Cfr. *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione (22,23 e 24 giugno 1912)*, in BDE, XII, 4, 1913. Adunanza del 22 e 23 giugno 1912, pp. 9-20 e 35-43, e *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione (18 dicembre 1912, 20, 21 e 22 maggio 1913)*, *ibid.*, XIII, 2, 1914. Adunanza del 20 maggio 1913, pp. 24-32.

<sup>66</sup> Cfr. O. DE ROSA, *Partono i bastimenti. La grande emigrazione dal porto di Napoli*, in O. DE ROSA - D. VERRASTRO, a cura di, *Pensare il Novecento*, Roma-Bari, Laterza, 2012, pp. 36-62.

pensava – quando esso verrà predisposto all'interno del porto d'imbarco; per effetto della collaborazione tra governo e società private, infatti, in questi pur insufficienti fabbricati si riuscirà a garantire un controllo un po' più capillare. Il modello ideale di riferimento era quello dei ricoveri di Amburgo e di Brema, che Alberto Franz Labriola, aveva visionato per conto del commissariato per l'emigrazione; lì la situazione era veramente all'avanguardia, sia per la collocazione, l'estensione e la distribuzione dei locali, sia per l'ottima areazione, per l'accesso della luce e per la divisione degli spazi tra uomini e donne.<sup>67</sup>

Nonostante il commissariato pensasse che tale investimento avesse carattere di priorità, il Consiglio dell'emigrazione, che al momento riteneva si dovessero privilegiare i progetti di colonizzazione all'estero, iniziò ad attuare una strategia dilatoria. Su questo argomento, il braccio di ferro fra commissariato e consiglio non era destinato a cessare. Il commissario generale Bodio, nonostante il consiglio avesse adottato la tattica del rinvio, continuò a insistere.<sup>68</sup> Contrariamente alle pressanti richieste del CGE, il consiglio, più volte investito della questione, ritenne che la spesa per la costruzione del ricovero esorbitasse le possibilità finanziarie dell'ente e auspicò che la gestione e la costruzione di quegli uffici dovesse attuarsi con il concorso dei vettori di emigranti.<sup>69</sup>

La commissione parlamentare di vigilanza, dal canto suo, concordò sulla necessità di far ricorso all'iniziativa privata, suggerendo una modifica dell'art. 32 della legge sull'emigrazione. In realtà il problema non era finanziario. Lo stesso ministro degli esteri Tittoni, già prefetto di Napoli, si era trovato in difficoltà e aveva dovuto difendersi dagli attacchi parlamentari riguardo ai ritardi nella costruzione del ricovero, ed era stato costretto ad ammettere che non si trattava «di mancanza di fondi, perché il bilancio

---

<sup>67</sup> A.F. LABRIOLA, *Dei ricoveri per emigranti ad Amburgo e del sistema di alloggio a Brema*, in BDE, III, 10, 1904, p. 19 e ss. Alberto Franz Labriola, figlio del filosofo Antonio Labriola, si laureò in legge nel 1894. Divenne ispettore viaggiante dell'emigrazione soltanto dopo la morte del padre (luglio 1904) e ricoprì tale carica fino al 1907, per poi proseguire nella carriera diplomatica.

<sup>68</sup> Per le posizioni di Bodio a questo proposito si veda *Relazione sui servizi dell'emigrazione per il periodo aprile 1905-aprile 1906*, *ibid.*, VI, 7, 1906, p. 40 e ss.

<sup>69</sup> Il consiglio discusse del ricovero a Napoli nelle sedute del 22 marzo 1903 [*Rendiconti delle sedute del Consiglio dell'emigrazione tenute nell'anno 1903*, *ibid.*, III, 9, 1904, pp. 32-42], dell'8 e del 9 febbraio e del 9 aprile 1904 [*Rendiconti sommari delle sedute del Consiglio dell'emigrazione tenute nell'anno 1904*, *ibid.*, III, 10, 1904, pp. 9-13 e 89-90], del 13 giugno 1905 [*Resoconti sommari delle adunanze tenute dal Consiglio dell'emigrazione nelle sessioni di maggio e giugno 1905*, *ibid.*, V, 2, 1906, pp. 31-33], del 23 dicembre 1905, del 3 marzo e del 28 giugno 1906 [*Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione dal 23 dicembre 1905 al 24 luglio 1906*, *ibid.*, VI, 1, 1907, pp. 4-12, 47-51 e 73-81].

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

dell'emigrazione era in una felice posizione». <sup>70</sup> Tittoni (1903-05 e 1906-09), inoltre, consentiva formalmente con la tesi, a suo tempo propugnata da Bodio, che la costruzione dei ricoveri spettasse allo stato e non dovesse essere lasciata ai privati, come sosteneva la maggioranza del consiglio e della commissione parlamentare di vigilanza. In una lunga replica a Nitti, che aveva espresso in tema di ricoveri una tesi "liberista", Tittoni nel 1905 aveva sostenuto che «senza la difesa dello stato [gli emigranti] sarebbero facile preda degli imbrogliatori» e che era «necessario istituire i ricoveri perché, come lo stesso on. Nitti aveva riconosciuto anche le locande autorizzate lasciano molto a desiderare, e in alcune città erano una vera vergogna che era stata messa in rilievo dagli stranieri». <sup>71</sup>

Nelle discussioni svoltesi su questo argomento, il consiglio fu concorde nello stabilire che i ricoveri dovessero essere gestiti direttamente dallo stato, salvo a vedere se la costruzione potesse essere fatta da privati che cedessero in affitto i locali al commissariato. Altre soluzioni il consiglio non era in grado di prospettare per la questione dell'alloggio degli emigranti nel porto di Napoli. Emergeva con forza la questione che la costruzione dei ricoveri avrebbe esaurito in breve le riserve del fondo dell'emigrazione e il commissariato si sarebbe potuto trovare in futuro nelle condizioni di dover sospendere altri servizi indispensabili per la tutela degli emigranti. L'indicazione del consiglio era che il commissariato avrebbe dovuto indirizzare all'estero le sue maggiori cure per elevare le condizioni di vita degli emigranti per un maggiore decoro della nostra emigrazione. Di fronte a quelle esigenze la costruzione dei ricoveri nei porti d'imbarco diventava quasi un lusso del quale in breve ci si sarebbe potuti pentire. <sup>72</sup>

Nonostante il clamore nazionale suscitato dalla vicenda, il Consiglio dell'emigrazione espresse il parere che «non fosse giustificata da necessità la costruzione dei ricoveri e che mediante una rigorosa sorveglianza sulle locande private» si sarebbe potuto evitare «la costruzione o l'acquisto dei medesimi a spese del fondo

---

<sup>70</sup> A.P., *Camera, Discussioni*, tornata del 29 giugno 1904.

<sup>71</sup> *Ibid.*, tornate del 21 e 26 giugno 1905. Sulle posizioni di Tittoni rispetto al tema specifico dell'emigrazione si veda F. GRASSI ORSINI, *Giolitti, Tittoni e l'emigrazione*, in «Affari Sociali Internazionali», I, 3, 1973, settembre 1903, p. 57 e ss. Sulla figura di Tittoni, cfr. ID., *Tittoni Tommaso*, in *Dizionario del liberalismo italiano*, tomo II, cit., pp. 1090-1094.

<sup>72</sup> *Rendiconti delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione, 20-23 maggio 1914, 25 agosto 1914, 20 marzo 1915*, in BDE, XIV, 10-11-12, 1915. Adunanza del 22 maggio 1914, pp. 33-49.

dell'emigrazione». <sup>73</sup> A questa determinazione il consiglio fu probabilmente indotto da varie considerazioni. Esso si mostrò, infatti, soprattutto preoccupato dell'entità della spesa richiesta (più di 5 milioni, tra Genova e Napoli), mentre altri bisogni più importanti e urgenti, oltre a quello del temporaneo ricovero nei porti prima della partenza, reclamavano il concorso finanziario del commissariato dell'emigrazione. <sup>74</sup> Preoccuparono il consiglio inoltre le difficoltà pratiche di esercizio di simili stabilimenti, sia che si desero in appalto, sia che fossero condotti direttamente dal governo in economia. Oltre a ciò, il consesso faceva notare come, per effetto di provvedimenti presi dal commissariato dell'emigrazione e dalla autorità locali, le locande private fossero venute migliorando con l'eliminazione di quelle inadatte all'ospitalità degli emigranti.

Ma fu l'epidemia colerica del 1910 che colpì la città di Napoli a rappresentare uno spartiacque politicamente significativo da questo punto di vista. Essa minacciò d'interrompere le correnti migratorie dal porto di Napoli. La situazione di emergenza costringeva a troncare gli indugi e le sterili discussioni iniziate nel 1902 sulla questione se la "casa" avesse dovuto edificarsi in economia dal commissariato o se si dovesse affidare la costruzione a privati appaltatori. L'epidemia rendeva necessaria la chiusura delle locande private, così si attuava il primo esperimento di ricovero di emigranti gestito in economia dalla stato. Nel dicembre 1910 il Consiglio dell'emigrazione riconobbe la necessità di rendere permanente il ricovero istituito in via provvisoria; e allora il commissariato incominciò a fare una rigorosa selezione delle locande private per emigranti prima di autorizzarne la riapertura. <sup>75</sup> Furono in tal modo eliminati molti inconvenienti e molti illeciti arricchimenti, a danno degli emigranti, da parte degli esercenti. <sup>76</sup>

Certo, bisognava essere consapevoli che la tutela del movimento emigratorio nel porto di Napoli, e più in generale degli emigranti nel Mezzogiorno, doveva essere conside-

<sup>73</sup> *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione (2 dicembre 1907-10 aprile 1908)*, *ibid.*, VII, 8, 1908. Adunanza del 6 aprile 1908, p. 68.

<sup>74</sup> D'altronde, si conveniva che la costruzione dei ricoveri a spese dello stato non fosse obbligatoria, secondo il testo della legge sull'emigrazione; la quale deferiva al regolamento, e quindi all'amministrazione, di determinare i modi in cui esercitare la tutela degli emigranti nei porti d'imbarco «anche mediante l'istituzione di ricoveri» (si veda a questo proposito l'intervento di Nitti). Cfr. *ibid.*, pp. 65-66.

<sup>75</sup> Cfr. *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione (9 luglio-23 dicembre 1910)*, *ibid.*, X, 9, 1911. Adunanza del 22 dicembre, pp. 45-57.

<sup>76</sup> Cfr. *L'emigrazione italiana dal 1910 al 1923. Relazione presentata a S. E. il ministro degli Affari Esteri dal Commissario generale dell'emigrazione*, Roma, Edizioni del Commissariato generale dell'emigrazione, 1926, vol. I, pp. 508-509.

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

rata come indice dei propositi moralizzatori del governo nel Mezzogiorno. Di ciò il consiglio si fece carico debolmente, probabilmente consapevole che non si potesse intervenire efficacemente su problemi così “strutturali” e che forse bisognava adattarsi a essi. Ma tutto questo rimandava a un discorso molto più ampio sulla malavita, sul malgoverno e sulla “questione morale” nel Sud,<sup>77</sup> che non era certo risolvibile, per gli ampi interessi che vi erano connessi, nell'ambito di un dibattito ristretto al solo aspetto migratorio.

In definitiva, la questione dei ricoveri rimase irrisolta. Essa si era prolungata indefinitamente negli anni senza arrivare mai alla soluzione conclusiva.<sup>78</sup> Per tutta l'età giolittiana il consiglio aveva disquisito sull'opportunità che i ricoveri fossero costruiti a spese del fondo dell'emigrazione o dei vettori. Esso non riuscì mai ad arrivare a una decisione risolutiva e concreta. Lo stesso avvenne per i finanziamenti dei patronati italiani all'estero, sui quali si continuò a discutere se dovessero essere considerati, almeno parzialmente, a “carico” dello stato, o se, in qualità di associazioni private, dovessero integralmente auto-finanziarsi.<sup>79</sup>

Iniziava così, all'inizio del secolo scorso, un'attività che sarebbe perdurata per tutta l'età giolittiana e che non sarebbe stata priva di luci e di ombre, e che, in alcuni casi, si sarebbe presentata piena di contraddizioni, in altri, invece, avrebbe rappresentato una “svolta”, nei rapporti politici, tipica della politica riformista portata avanti da Giolitti. La situazione sarebbe cominciata a cambiare con la guerra di Libia, quando, con il consolidarsi delle ideologie politiche nazionaliste, il consiglio inizierà a essere sottoposto a una serie di critiche che ne metteranno in dubbio sia l'utilità sia la funzione svolta a favore degli emigranti.

---

<sup>77</sup> Sulla mafia e sul rapporto mafia/politica si veda P. PEZZINO, *Una certa reciprocità di favori. Mafia e modernizzazione violenta nella Sicilia postunitaria*, Milano, FrancoAngeli, 1990, e S. LUPO, *Una storia della mafia dalle origini ai giorni nostri*, Roma, Donzelli, 1993, in particolare p. 67 e ss.

<sup>78</sup> Si veda, a questo proposito, l'ordine del giorno di Giuffrida, approvato all'unanimità, dopo l'ultima discussione del consiglio sul tema dei ricoveri prima dell'inizio della guerra. *Rendiconti delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione, 20-23 maggio 1914, 25 agosto 1914, 20 marzo 1915*, in BDE, XIV, 10-11-12, 1915. Adunanza del 23 maggio 1914, p. 64.

<sup>79</sup> Cfr. *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione (22, 23 e 24 giugno 1912)*, *ibid.*, XII, 4, 1913. Adunanza del 23 giugno 1912, pp. 22-32, e *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione (18 dicembre 1912, 20, 21 e 23 maggio 1913)*, *ibid.*, XIII, 2, 1914. Adunanza del 18 dicembre 1912, pp. 3-21.

## 2. Tra guerra di Libia e primo conflitto mondiale: la fase politica del Consiglio dell'emigrazione

In tutte le storie dell'Italia liberale, in particolare dell'età giolittiana, la guerra di Libia è indicata come un tornante decisivo, anche e soprattutto sul piano della politica interna. L'intero sistema giolittiano ne sarebbe stato messo in crisi. E l'ascesa al governo di Salandra nel marzo 1914, avrebbe in qualche modo certificato questa crisi, prefigurando una nuova maggioranza aperta all'apporto della destra e rigorosamente chiusa a sinistra.<sup>80</sup> Si era riaffacciata, inoltre, la prospettiva dell'emigrazione guidata, non più lasciata esclusivamente all'iniziativa individuale; essa era comparsa in modo evidente proprio dopo la guerra di Libia del 1911 al declinare dell'età giolittiana. La guerra di Libia doveva far precipitare tutti questi elementi di crisi.<sup>81</sup>

Questa volta sarebbe toccato alla Libia rinnovare i sogni imperialistici dell'Italia, ma in un contesto ben diverso da quello nel quale si erano inserite le iniziative di Depretis e Crispi, quando essi, con l'avvio dell'avventura coloniale in Africa, non avevano potuto esprimere un'aspirazione condivisa da vasti settori della popolazione italiana.<sup>82</sup> La Libia poteva rappresentare, infatti, il riscatto davanti alle frustrazioni di Adua e alle illusioni della "grande Italia" in Argentina.<sup>83</sup> L'opinione pubblica fu, per varie ragioni, in larga maggioranza favorevole all'impresa: a destra, la prospettiva di un'affermazione della potenza nazionale; a sinistra, il miraggio di una valvola di sicurezza per l'emigrazione.<sup>84</sup>

<sup>80</sup> Su questa delicata fase di passaggio si veda E. GENTILE, *Le origini dell'Italia contemporanea. L'età giolittiana*, Roma-Bari, Laterza, 2003, p. 187 e ss. In precedenza, B. VIGEZI, *Da Giolitti a Salandra*, Firenze, Vallecchi, 1969.

<sup>81</sup> Sulla nascita dell'idea dell'emigrazione guidata e sulla politica coloniale dei "tempi nuovi", si veda N. LABANCA, *Oltremare. Storia dell'espansione coloniale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 99 e ss., e L. COGLIA - F. GRASSI ORSINI, a cura di, *Il colonialismo italiano da Adua all'Impero*, Roma-Bari, Laterza, 1981, pp. 123-129.

<sup>82</sup> Sulla guerra di Libia si veda l'ampio e documentato lavoro d'insieme di F. MALGERI, *La guerra libica 1911-1912*, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 1970, e il recente studio di lungo periodo di N. LABANCA, *La guerra italiana per la Libia 1911-1931*, Bologna, Il Mulino, 2012.

<sup>83</sup> La guerra di Libia portò, infatti, ad aspre polemiche: G. SALVEMINI, *Come siamo andati in Libia e altri scritti dal 1900 al 1915*, a cura di A. TORRE, Milano, Feltrinelli, 1963; A. LABRIOLA, *La guerra di Tripoli e l'opinione socialista*, in ID., *Economia, Socialismo, sindacalismo*, Napoli, Società editrice Partenope, 1911, pp. 101 e 104.; T. ROSSI DORIA, *Socialismo e patriottismo*, Milano, Fratelli Treves, 1912; G. PODRECCA, *Libia. Impressioni e polemiche*, Roma, Podrecca e Galantara, 1912.

<sup>84</sup> Per alcuni studi che ricostruiscono almeno un parziale consenso alla guerra cfr. M. TESORO, *Stampa e opinione pubblica in Italia al tempo della guerra contro l'Impero ottomano*, in «Il Politico», LV, 4, ottobre 1990, pp. 713-732, e M. PINCHERLE, *La preparazione dell'opinione pubblica all'impresa di Libia*, in «Rassegna storica del Risorgimento», LVI, 3, luglio 1969.

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

Il trapasso di metodi e di clima si misurava sin dal 1911 ai lavori del II congresso degli italiani all'estero, tenuto a Roma, per cura dell'Istituto coloniale italiano, che si era imposto come importante centro di interessi economici e commerciali dell'Italia giolittiana.<sup>85</sup> Questi lavori si svolsero tutti sotto l'egida, ma sarebbe meglio dire sotto l'ipoteca ideologica e politica, dei nazionalisti (rappresentati al meglio da Federzoni e Luigi Villari) e segnarono uno stacco nettissimo rispetto a quanto si era visto accadere appena tre anni avanti al primo appuntamento del genere svoltosi a Udine. L'emigrazione risultava, infatti, il più grave problema dell'Italia contemporanea. Il nazionalismo finì per riaggregare attorno a ipotesi di condanna sommaria del fenomeno una serie quasi incredibile di politici e di intellettuali provenienti da posizioni ideologiche molto diverse, con l'obiettivo di "annullare" l'emigrazione in America, per evitare così fattori tipici di abbruttimento dell'"italianità" oltreoceano. L'emigrazione diventava senz'altro un male da distruggere: i nazionalisti erano intenzionati a demolirla, in quanto ostacolo all'unico vero progetto d'imperialismo militare e coloniale da realizzarsi preferibilmente in Africa.<sup>86</sup>

I nazionalisti cominciarono ad affermare con sempre maggiore insistenza che una emigrazione formata in larghissima parte da proletari senza coscienza nazionale, quale era l'emigrazione italiana, non assicurava in nessun modo una espansione di italianità, mentre contribuiva a disperdere le energie della nazione e a screditare, con la sua realtà di povertà e di ignoranza, l'immagine dell'Italia all'estero. Su queste basi, il movimento nazionalista avviò la sua campagna sistematica contro l'emigrazione.<sup>87</sup> Dall'altra parte, si delinea, con la crisi dell'età giolittiana, nel Consiglio dell'emigrazione l'emergere di tenue posizioni vicine al nazionalismo, ma soprattutto si nota l'affiorare di tematiche nuove, che fanno pensare alla possibilità della nascita di problemi diversi legati alla futura guerra mondiale. Da una parte, sembra esserci una continuità nel consiglio con il periodo precedente, nelle discussioni sul porto di Napoli e sui patronati, che si svolgono

---

<sup>85</sup> Cfr. *Atti del II Congresso degli italiani all'estero*, vol. I, parte I (11-20 giugno 1911), Roma, Tipografia Editrice Nazionale, 1913.

<sup>86</sup> Sul rapporto tra nazionalismo ed emigrazione cfr. G. PARLATO, *Nazionalismo italiano e colonialismo*, in «Nuova Storia Contemporanea», II, 3, maggio 1998, e R. MOLINELLI, *Il nazionalismo italiano e l'impresa di Libia*, in «Rassegna storica del Risorgimento», LIII, 4, ottobre 1966, pp. 285 e ss.

<sup>87</sup> A questo proposito si veda E. GENTILE, *L'emigrazione italiana in Argentina nella politica di espansione del nazionalismo e del fascismo*, in «Storia contemporanea», XVII, 3, maggio 1986, in particolare pp. 355-360.

su una linea sostanzialmente “liberista” e di limitazione della spesa: proseguono, inoltre, nel consesso le iniziative per la tutela degli emigranti in caso di infortunio negli Stati Uniti. Dall’altra parte, vi è sì la tendenza generale a tutelare con interventi statali il rapporto di lavoro, ma con l’accentuazione della nota nazionalistica, che si stava delineando in Italia, e che portava a considerare la vita e l’attività dell’emigrante all’estero assicurando la continuità del suo rapporto con la madrepatria.

Anche il funzionamento del consiglio subirà, infatti, delle modifiche, che ne preannunzieranno una nuova e più incisiva funzione: il R. D. del 26 maggio 1912 (subito dopo la conclusione della guerra di Libia) aveva ampliato la composizione del Consiglio dell’emigrazione in base a quanto prescritto dalla riforma legislative del 1910 e questa innovazione perdurò fino al termine della prima guerra mondiale.<sup>88</sup> La legge del 1910 aveva allargato, infatti, la sua composizione anche ad alcuni rappresentanti del mondo del lavoro. La riforma “sostanziale” attuata a partire dal 1910, e andata in vigore concretamente nel 1912, era consistita in un ritocco alla composizione dell’ente, in forza del quale le associazioni che rappresentavano interessi di determinate categorie di emigranti o classi non presenti nel consiglio dell’emigrazione entravano a far parte di esso, con voto deliberativo, nelle discussioni. È emerso, così, come il consiglio passasse, verso il tramonto dell’età giolittiana, da una iniziale fase burocratica a una maggiormente “politica”. Durante questo periodo e con il rinnovo dell’ente si accentuò la componente politica, nel senso che si verificò un ampliamento della stessa. Quasi un decennio di dibattiti e di vita del consesso avevano sortito quindi, come risultato, la presenza effettiva di alcune categorie in seno a quello che doveva essere il “parlamento dell’emigrazione”. Nella sua non lunga vita, infatti, il consiglio conobbe un solo periodo di splendore, nella sua fase intermedia, che corrispose proprio agli anni 1912-1914, quando, rinnovato nella composizione, affiancato dal commissario generale l’aristocratico Giovanni Gallina e non impedito da condizionamenti esterni, realizzò l’esperimento più avanzato in materia di politica sociale per l’emigrazione. Va ricordato in proposito che fu proprio il rappresentante della Federazione delle società di mutuo soccorso, Raffaele Gandolfi, a esprimere al conte Gallina, nella seduta del consiglio del 21 maggio 1913, il compiacimento

---

<sup>88</sup> Cfr. *Legge 17 luglio 1910*, n. 538, Provvedimenti riguardanti l’emigrazione, art. 7-bis, riportata in BDE, IX, 11,1910, pp. 292-294.

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

per la vitalità impressa al consesso e a proporre in ordine del giorno di plauso.<sup>89</sup> In seguito, vincolato prima dalla contrazione dell'emigrazione imposta dalla guerra, poi dalle ripercussioni della crisi economica internazionale sui flussi migratori soprattutto transoceanici, fu costretto a ridimensionare più ambiziosi progetti di tutela del lavoro italiano all'estero.

Il punto veramente dirimente, lo spartiacque tra la fase ascendente e quella discendente del giolittismo, andrebbe infatti individuato nella crisi del 1907-1908 e nelle sue conseguenze: crisi mondiale, ma da cui l'Italia, diversamente dagli altri maggiori paesi europei, non si riprese veramente negli anni successivi, e che segnò nel 1913 un nuovo aggravamento.<sup>90</sup> L'emigrazione tocca in quegli anni le punte più alte di tutta la storia d'Italia: dalle 800mila unità del 1906 alle oltre 872mila del 1913. Il Mezzogiorno si caratterizzò come la classica area di esodo, portando alla ribalta la questione meridionale come questione contadina.<sup>91</sup> Il progetto politico progressista di Giolitti, inoltre, imperniato su un rapporto fra maggioranza liberale e socialismo riformista, era sempre più difficile da realizzare dopo la crisi del 1907. Sembra crescere, infatti, l'intransigenza degli ambienti più retrivi, l'ostilità verso le rivendicazioni popolari e l'insofferenza per ogni tipo di mediazione riformista. Fra i liberali tendenze conservatrici e miti nazionalisti prendevano pertanto sempre più campo.

La vivacità del dibattito, svoltosi all'interno del Consiglio dell'emigrazione, alla vigilia della guerra mondiale, sta a dimostrare proprio l'inizio di una nuova fase che il conflitto avrebbe interrotto. Ma l'elemento nuovo da sottolineare, all'interno del consiglio, era l'emergere di alcune convinzioni vicine al montante nazionalismo. Il vicepresidente del consiglio, il liberale on. Luigi Rossi, in occasione della discussione sul «rinnovo dei trattati di commercio», esprimeva una posizione che cercava di collegare i trattati di commercio con i trattati di emigrazione, auspicando di potersi servire di questo nesso per ottenere la protezione dei lavoratori all'estero. La teorizzazione provocava

---

<sup>89</sup> Cfr. *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione (18 dicembre 1912, 20, 21 e 22 maggio 1913)*, *ibid.*, XIII, 2, 1914. Adunanza del 21 maggio 1913, p. 40.

<sup>90</sup> La "svolta" rappresentata dalla crisi economica nazionale del 1907 segna uno spartiacque politicamente significativo all'interno del primo quindicennio del secolo scorso. A questo proposito si veda l'ormai classico lavoro di F. BONELLI, *La crisi del 1907. Una tappa dello sviluppo industriale in Italia*, Torino, Einaudi, 1971.

<sup>91</sup> Per le cifre riguardanti l'emigrazione, cfr. le tabelle riportate in SORI, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, cit., pp. 119-131.

la reazione del radicale Pantano, il quale affermava, piccato, «che si dovrebbe non subordinare mai i trattati di commercio ai trattati di lavoro, nel senso di far pesare le agevolanze commerciali sugli emigranti». Era evidente l'opposizione di Pantano a voler considerare il lavoratore esclusivamente una merce.<sup>92</sup>

Ma è sull'opportunità di limitare le patenti di società estere per il trasporto degli emigranti a un determinato numero di navi, che vennero a determinarsi in seno al consiglio inedite convergenze tra esponenti progressisti e conservatori in difesa della marina nazionale, influenzate dall'emergente nazionalismo. Le domande di società tedesche e inglesi di poter esercitare il trasporto degli emigranti vennero respinte in nome del «salvataggio della bandiera nazionale».<sup>93</sup>

Emergevano dunque i nuovi problemi posti dalla guerra, che orientavano i vari stati verso gli "egoismi" nazionali. Non venne trascurato, infatti, nei dibattiti del consiglio, la possibilità dell'avvento negli Stati Uniti del drastico divieto d'immigrazione contro gli analfabeti, che il conflitto accelerava. La questione suscitò interventi di una qualche vivacità all'interno del consiglio. Vi fu chi cercò di sostenere, in vista della stretta "restrizionista", una ripresa dei vecchi programmi di «istruzione elementare per i lavoratori emigranti».<sup>94</sup> L'impegno, assai caldeggiato dal consiglio, era orientato a debellare il fenomeno dell'analfabetismo (il *Burnet Bill* in discussione da anni negli Stati Uniti e approvato nel 1917 precludeva l'accesso agli analfabeti), ma anche a promuovere presso gli aspiranti all'emigrazione l'istruzione tecnica e professionale. S'intensificò l'impegno per la formazione di un corpo di emigranti più qualificato. Era, questo, un modo per rispondere alla contrazione dell'emigrazione transoceanica, causata soprattutto dalle restrizioni imposte dagli Stati Uniti.

Non era difficile pertanto per il consiglio dibattere sulle questioni inerenti alla guerra. Si era discusso sui problemi che il conflitto avrebbe potuto provocare, evidenziando la possibile creazione di situazioni nuove. Da questo punto di vista, non si erano formate divisioni tra i rappresentanti liberali e la pattuglia riformista all'interno del consiglio. Vi era in tutti, probabilmente, la consapevolezza e la convinzione che un "mondo nuo-

<sup>92</sup> *Rendiconti delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione, 20-23 maggio 1914, 25 agosto 1914, 20 marzo 1915*, in BDE, XIV, 10-11-12, 1915. Adunanza del 20 marzo 1915, pp. 76-78.

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 80.

<sup>94</sup> *Ibid.* Adunanza del 21-22 maggio 1914, pp. 16-23.

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

vo" si stava preparando, anche per le questioni che avrebbero riguardato l'emigrazione. All'interno di questa cornice va inquadrato sicuramente il netto contrasto che si delineò tra chi voleva garantire la tutela degli emigranti con organi propri, dipendenti dal commissariato e retribuiti sul fondo dell'emigrazione, e chi, invece, intendeva limitare a casi eccezionali la creazione di figure e di organismi nuovi, preferendo ricorrere alla rete di rappresentanti all'estero del governo italiano (ambasciatori e consoli). Essi dovevano essere retribuiti sui fondi del ministero degli affari esteri, con eventuali integrazioni per nuove specifiche competenze. Insomma, vi doveva essere una politica di "difesa" dell'emigrazione nazionale, bisognava vedere se con la funzione di nuovi organismi o utilizzando le vecchie reti assistenziali.

Tutto questo influi anche sul modo di considerare il commissariato generale dell'emigrazione da parte di alcune forze economiche e sociali e da vecchie e nuove correnti politiche, che avevano sempre visto con occhio critico l'"autonomia" dell'organo di tutela dell'emigrazione. Il CGE venne sottoposto a diverse inchieste, accompagnate da feroci campagne di stampa, probabilmente montate dalle compagnie di navigazione colpite nei propri interessi, a proposito di presunte irregolarità amministrative nella gestione del fondo per l'emigrazione. Esso era uscito sempre abbastanza pulito da queste indagini.<sup>95</sup>

Le polemiche erano congrue, in relazione al ruolo ormai assunto dal CGE, punto di coagulo d'interessi politici diversi che i gruppi parlamentari e il governo difendevano attraverso le strutture di controllo, cioè il Consiglio dell'emigrazione e la commissione parlamentare di vigilanza. Infatti anche il Consiglio dell'emigrazione, a partire dal primo dopoguerra, fu oggetto di dure critiche.

Francesco Sulpizi, un fascista idealista, di fede liberista ed emigrazionista, giunse a proporre la soppressione del Consiglio dell'emigrazione, che doveva essere sostituito, a suo avviso, con un consiglio di amministrazione, composto di poche persone, possibilmente «emigranti di ritorno», che avessero fatto fortuna all'estero come «uomini di af-

---

<sup>95</sup> *Commissariato generale dell'emigrazione*, serie I, busta 8, fasc. 1. Inchiesta sul CGE (1914) [1913/17], relazione di Gallina al ministro degli esteri, in ARCHIVIO STORICO DIPLOMATICO DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI (d'ora in avanti, ASMAE). Per le reazioni all'interno del commissariato si veda *Personale*, serie V, busta 776, fasc. c1, in ASMAE, dove è conservata una fitta corrispondenza.

fari».<sup>96</sup> Il consiglio di amministrazione si sarebbe dovuto configurare come un organo collegiale composto di poche persone e avente le stesse mansioni dei consigli delle società anonime. Esso avrebbe dovuto ricoprire tutte le funzioni del Consiglio dell'emigrazione e il sistema di tutela dell'emigrazione ne avrebbe tratto, a suo avviso, sicuramente giovamento.<sup>97</sup>

Il Consiglio dell'emigrazione veniva così ritenuto, nelle prese di posizione del primo dopoguerra, un organo inefficiente e pletorico. Si argomentava come esso avrebbe discusso, per dieci anni, sul ricovero nel porto di Napoli senza mai venire a una conclusione. Su molte questioni, inoltre, aveva assunto decisioni quantomeno ambigue. Sulpizi concludeva dunque che «questi parlamentini non hanno l'agilità che è richiesta da questa materia», per cui «dobbiamo prendere esempio dalle organizzazioni capitalistiche private».<sup>98</sup>

Era evidente che, rispetto ai primi anni del secolo scorso, un clima nei confronti degli istituti speciali per l'emigrazione era cambiato in modo irreversibile. Indubbiamente, però, nonostante le insufficienze e le inadempienze puntualizzate dalla stampa, dai critici e dall'opinione parlamentare, un grande cammino era stato percorso, grazie all'opera del commissariato e del consiglio. Erano lontani ormai i giorni in cui il dibattito sui lavoratori e sugli emigranti era lasciato alla carità dei notabili e agli sforzi generosi del mutualismo.

### 3. *Le prospettive del primo dopoguerra*

La Grande Guerra segna una svolta nella politica del Consiglio dell'emigrazione. 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 del conflitto, compreso il nuovo ruolo che l'organo dell'emigrazione avrebbe occupato in quel momento e fino alla sua soppressione da parte del fascismo. Il Consiglio dell'emigrazione rifletteva, infatti, quella tendenza verso una nuova organizzazione dello stato che doveva fare perno, nel campo politico e sociale, non tanto sui ministeri ma

---

<sup>96</sup> F. SULPIZI, *Il problema dell'emigrazione dopo la Rivoluzione Fascista*, Milano-Roma-Napoli, Società editrice Dante Alighieri, 1923, p. 284.

<sup>97</sup> Cfr. *ibid.*, pp. 287-288.

<sup>98</sup> *Ibid.*, pp. 282-283.

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

su nuove istituzioni, più snelle e capaci di fronteggiare le nuove esigenze dell'amministrazione moderna (agenzie, commissariati, enti pubblici, consigli). Questa tendenza si fece strada ai primi del novecento per poi caratterizzare la visione dello "stato amministrativo" giolittiano e affermarsi compiutamente nell'economia di guerra e soprattutto nel primo dopoguerra. Il Consiglio dell'emigrazione fu, pertanto, da questo punto di vista, un'esperienza pilota.<sup>99</sup>

La Grande Guerra agì da spartiacque nella storia dell'emigrazione italiana in America, proprio quando era in corso questo dibattito. Nell'anno cruciale della guerra, il 1917, entrava in vigore, negli Stati Uniti, il famigerato *Literacy Test*, ossia un provvedimento che ostacolava l'accesso a chi non sapesse leggere e scrivere e pareva fatto su misura per impedire l'afflusso di nuovi lavoratori sud-europei. Esso colpiva specialmente il Mezzogiorno d'Italia, dove ancora si registravano tassi molto elevati di analfabetismo sostanziale o di ritorno. I socialisti, che avevano sempre guardato all'America come alternativa alla colonizzazione in Africa,<sup>100</sup> commentarono un po' spaesati dalla «Critica Sociale», che non bisognava essere così ingenui da credere che «fosse proprio la preoccupazione dell'a-b-c» quella che spingeva gli americani, e aveva già spinto altri popoli, a chiudere il varco della nostra emigrazione. Scriveva la rivista teorica del socialismo italiano: «Le leggi di ostracismo contro l'immigrazione rappresentano la lotta dei lavoratori americani contro l'eccessiva concorrenza dei lavoratori d'altri paesi, e specialmente degli italiani che si accontentano di bassi salari, e la guerra dei commercianti contro un elemento che, come il nostro, molto produce e poco consuma».<sup>101</sup>

A nessuno sfuggiva la pericolosità della situazione che si stava generando col rientro di una così ingente massa di lavoratori privi di mezzi e di lavoro. Il sindacato temeva che i rimpatri, aggravando ed estendendo la disoccupazione, potessero rappresentare un ulteriore elemento d'instabilità sociale. In tal modo si produsse una svolta improvvisa nella politica dell'emigrazione: gli Stati Uniti per la pressione dei loro sindacati restrin-

---

<sup>99</sup> A questo proposito si veda D. SACCO, *Prefazione a PRIMICERI, Il Consiglio superiore dell'emigrazione dalla Grande Guerra al regime fascista (1915-1927)*, cit., pp. 9-13.

<sup>100</sup> Cfr. E. MARCHIOLI, *Il miraggio del colonialismo*, in «Critica Sociale», XXII, 2, gennaio 1912, pp. 24-26.

<sup>101</sup> G. PETROCCHI, *Le presenti condizioni dell'emigrazione italiana*, *ibid.*, XIII, 10-11, maggio/giugno 1903, pp. 151-156.

gevano l'afflusso di manodopera.<sup>102</sup> Questa politica era determinata dalla guerra e dalle sue conseguenze, dai problemi politici ed economici del periodo post-bellico, con il suo elevato numero di disoccupati. Ma in realtà, il sindacato italiano, nel mutato clima economico e politico, stava cercando da tempo di cambiare strada nel campo dell'emigrazione. Quello che si domandava non era più solo una protezione dell'emigrante, ma un intervento da parte dello Stato per incidere sulle cause dell'emigrazione stessa, in modo che non fosse più necessario, per una parte dei lavoratori, continuare a emigrare.<sup>103</sup> Quello che chiedeva il sindacato, forse un po' ingenuamente, era l'estensione a tutta l'Italia del "modello romagnolo", con l'introduzione massiccia di lavori pubblici che potessero "frenare" l'emigrazione.<sup>104</sup>

In realtà, la guerra aveva creato una situazione esplosiva dal punto di vista sociale e sindacalmente non più controllabile e certo non risolvibile con la semplice richiesta di lavori pubblici. Eppure questa soluzione iniziava a sembrare, almeno in alcune prese di posizione ufficiali, un modello coerente per una strada eventualmente percorribile da parte del sindacato italiano, che in questo modo cercava anche di opporsi al montante nazionalismo.

Sul periodo bellico, pertanto, occorre soffermare l'attenzione perché in esso ebbero modo di verificarsi modificazioni radicali e profonde, caratterizzate tutte da una spiccata tendenza alla ristrutturazione e alla forte centralizzazione dei servizi. Durante la guerra il movimento emigratorio italiano era pressoché cessato, sostituito dal cospicuo andirivieni dei profughi.<sup>105</sup> Nella sessione del marzo 1917 (in pratica l'unica nel corso del

---

<sup>102</sup> In realtà, la più forte organizzazione sindacale degli Stati Uniti, l'American Federation of Labor, guidata da Samuel Gompers, continuò ad avere una base essenzialmente corporativa, lasciando fuori dall'organizzazione gli operai non qualificati, come i lavoratori italiani. Gompers era favorevole a una politica restrizionista: egli denunciava la dannosità dell'emigrazione "anarchica", ossia disorganizzata, dei contadini e di manovali (spesso analfabeti, quasi sempre italiani meridionali) in un paese come il suo, il cui organismo economico la reclamava, ma i cui sindacati la temevano come fattore di crumiraggio e di disordine. Sulla figura di Gompers, che venne in Italia nel 1909 e incontrò alcuni esponenti del sindacato italiano per cercare di dirimere la questione, si veda R. MONTELEONE, *Sam Gompers: profilo di un jingo americano*, in «Movimento Operaio e Socialista», XXII, 1-2, giugno 1976, pp. 133-152. Inoltre P. BAI-RATI, *Introduzione a S. GOMPERS, Settant'anni della mia vita*, Milano, Feltrinelli, 1979.

<sup>103</sup> Cfr. R. RIGOLA, *Il problema della nostra emigrazione prima e dopo la guerra*, in «I problemi del lavoro», V, 3, marzo 1922, in particolare pp. 18-25, e LA CONFEDERAZIONE, *Concordia?*, in «La Confederazione del Lavoro», 16 dicembre 1914.

<sup>104</sup> Cfr. *Dalla settimana internazionale di Zurigo ai Congressi di Roma*, in «La Confederazione del Lavoro», 16 settembre 1912.

<sup>105</sup> Cfr. P. SALVETTI, *Il movimento migratorio italiano durante la prima guerra mondiale*, in «Studi emigrazione», XXIV, 87, ottobre 1987, pp. 282-294. Ma anche in proposito le osservazioni dei contempora-

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

conflitto) il consiglio dell'emigrazione aveva fissato, anche rispetto al *Literacy Test* statunitense, i criteri cui, a guerra finita, si sarebbe dovuta ispirare la politica emigratoria, ritenendo ottimisticamente possibile, al termine delle ostilità, un forte aumento nella richiesta di manodopera italiana all'estero, compresi quindi gli Stati Uniti.<sup>106</sup>

A maggior ragione, si palesarono fra gli osservatori molte speranze sulla valvola di sfogo e di sicurezza dell'emigrazione. I moniti dei pochi, come Bodio – che, in un discorso del 4 agosto 1918, alla commissione per il dopoguerra, incitava a non sottovalutare i rischi dell'ottimismo corrente sui «problemi del dopoguerra relativi all'emigrazione» – erano rimasti isolati o caduti nel vuoto.<sup>107</sup>

Con lo scoppio della guerra si chiudeva allora una fase della storia dell'emigrazione italiana e se ne apriva un'altra per certi aspetti ancora più drammatica. Il conflitto avrebbe, infatti, portato a rapida conclusione il periodo pionieristico e “selvaggio” della libera circolazione della forza lavoro nei mercati mondiali. Dopo la guerra sarebbero arrivate le prime organiche misure restrizioniste e i primi accordi internazionali a sancire l'avvio di una nuova fase dell'emigrazione.

La questione del collocamento della manodopera assunse immediatamente un ruolo centrale nel dibattito politico all'interno del consiglio, fin dall'entrata in guerra dell'Italia. Tutto ciò rendeva particolarmente inquietanti le prospettive del dopoguerra. Nell'ambito della questione del collocamento e della mobilità della manodopera, l'emigrazione rivestiva un'importanza particolare, sulla base dell'ipotesi tanto diffusa quanto errata che nel dopoguerra sarebbe ripresa una forte emigrazione, incoraggiata dai paesi esteri. Un cambiamento nella politica del consiglio si realizzò, infatti, nel dopoguerra e lo attuò proprio il commissario generale 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

---

nei: U.E. DE GREGORIO, *L'emigrazione italiana e la guerra*, Roma, Tip. Società Cartiere Centrali, 1918, pp. 10-30, e R. MICHELS, *Cenni sulle migrazioni e sul movimento di popolazione durante la guerra*, in «La Riforma sociale», XXIV, gennaio febbraio 1917, p. 19 e ss.

<sup>106</sup> Cfr. *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione*, in BDE, XVI, 2, 1917. Seduta del 15 marzo 1917, pp. 25-26.

<sup>107</sup> L. BODIO, *Dei problemi del dopoguerra relativi all'emigrazione*, in «Giornale degli Economisti e Rivista di Statistica», XXIX, 57, 4, ottobre 1918, pp. 153-165. La commissione fu istituita dal governo nel 1918 per lo studio dei problemi relativi all'emigrazione.

autocratiche e nazionaliste di De Michelis. In questo senso, l'emigrazione nella crisi dello stato liberale fu interpretata in modo diverso, a seconda dei diversi schieramenti politici.<sup>108</sup>

A ciò si aggiungeva, nel primo dopoguerra, la politica del CGE guidato da De Michelis (che non nascondeva simpatie nazionaliste), che nei confronti dell'esodo per gli Stati Uniti si ispirava a criteri sostanzialmente anti-emigrazionistici. Una vera competizione, ormai, divideva il CGE demichelisiano da istituti e da associazioni in passato tollerati e anche soccorsi finanziariamente dallo stato per quanto in misura simbolica e ridotta. E materia del contendere erano le moltiplicate possibilità per patronati come la cattolica Bonomelli e società come la socialista umanitaria d'intervenire con funzioni di guida e di orientamento, qualificate in senso politico, sugli spostamenti della manodopera italiana. Questi contrasti erano il frutto di una vecchia linea di tendenza spesso solo enunciata nel passato, all'interno del commissariato, e risolutamente puntata sul problema del controllo dei flussi emigratori e del mercato del lavoro. Vi era in De Michelis, che era un funzionario potente quasi quanto un ministro, la conclamata e sbandierata volontà di assumere il monopolio totale del collocamento.<sup>109</sup>

Il fascismo, dopo i primi anni di governo, inaugurò, infatti, nel campo dell'emigrazione un drastico "mutamento di rotta" che rompeva definitivamente con la tradizione liberale. Mussolini affrettò i tempi delle trasformazioni che avrebbero dovuto sancire la connessione fra politica estera e politica dell'emigrazione secondo una logica nazionalista e prima ancora crispina.<sup>110</sup> Il dirigismo governativo, così, si faceva sentire nei vari campi dell'intervento dello stato, pesava per di più sugli organi preposti alla trattazione di materie specialistiche e quindi anche sull'emigrazione. Il fascismo sostituì l'autonomia del commissariato generale dell'emigrazione, creatura luzzattiana-giolittiana e vero gioiello del riformismo liberale, con una direzione generale degli ita-

<sup>108</sup> Per tutti questi problemi si rimanda a E. PRIMICERI, *Emigrazione (Istituzioni della)*, in *Dizionario del liberalismo italiano*, tomo I, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, pp. 423-426.

<sup>109</sup> ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Presidenza del Consiglio dei ministri*, 1922, b. 656, fasc. 2/9, Emigrazione, telegramma di De Michelis a Bonomi, datato Roma 23 gennaio 1922. In esso De Michelis condensava, quando erano in stato di avanzata gestione o gestazione alcuni progetti molto propagandati (e presto fatti propri dal fascismo) di collocamento all'estero di lavoratori italiani, il senso della sua azione o meglio dei suoi sogni. Sulla figura di De Michelis, cfr. la scheda biografica curata da M.R. OSTUNI, in *Dizionario biografico degli italiani*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1990, vol. 38, pp. 639-644.

<sup>110</sup> Cfr. E. SORI, *Emigrazione all'estero e migrazioni interne in Italia tra le due guerre*, in «Quaderni storici», X, 29-30, dicembre 1975, pp. 579-606.

Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana

liani all'estero, la quale tradiva visibilmente l'intento di organizzare "fascisticamente" le comunità nazionali fattesi assai folte in America, più che non quello di regolare e disciplinare flussi di partenza divenuti sempre più esigui.<sup>111</sup> Il problema demografico sarebbe stato posto al centro della politica nazionale. Infine, con la creazione di una direzione generale degli italiani all'estero e la concomitante soppressione del commissariato dell'emigrazione, l'esistenza del consiglio era resa inutile e impossibile. Alla sua eliminazione provvede, infatti, il R. D. del 23 ottobre 1927 n. 2146.

Un'intera fase della politica liberale si era conclusa. Il passaggio non sarebbe stato indolore. Lo scioglimento del commissariato e del consiglio per mano fascista ebbe ripercussioni di lungo periodo molto gravi oltre a quelle immediate, perché fece *tabula rasa* di un dibattito, di una formazione, di una professionalità che avevano accompagnato lo sviluppo dell'emigrazione in età giolittiana e che furono ricondotti – nel ministero degli esteri – all'interno di una progettualità politica che rifiutava esplicitamente la stessa emigrazione. Un'enorme mole di competenze sarebbe andata perduta. 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.

---

<sup>111</sup> Uno studio che mette in luce i punti nodali di questo aspetto della politica estera fascista è quello di S. LUCONI, *La "diplomazia parallela". Il regime fascista e la mobilitazione degli italo-americani*, Milano, FrancoAngeli, 2000. Si veda inoltre A. NOBILE, *Politica migratoria e vicende dell'emigrazione durante il fascismo*, in *Emigrazione. Cento anni, 26 milioni*, cit., pp. 1322-1337. Sul tentativo di organizzazione degli emigrati all'estero, cfr. E. FRANZINA - M. SANFILIPPO, *Introduzione a ID.*, a cura di, *Il fascismo e gli emigrati. La parabola dei fasci italiani all'estero (1920-1943)*, Roma-Bari, Laterza, 2003, pp. V-XXXI.

