

EMANUELA PRIMICERI

La prima fase del centrismo e la questione migratoria nel secondo dopoguerra

Abstract: *Within the framework of the beginning of the Cold War, the theme of this essay aims to analyze the policy of centrism on the problem of emigration at the end of the Second World War. The study focuses on the elements related to assisted emigration policies, which were organized and managed by the institutions through the ministries of Labor and Foreign Affairs. It also highlights how some of the Marshall Plan's funds have been used to support the Italian emigration abroad. Therefore, it substantiates the outline of a new migration policy that differs from both the Fascist and the Liberal Italian periods due to a strong public intervention in this matter.*

Keywords: Age of centrism; Christian Democracy; Emigration; Marshall plan.

Premessa

Dopo la fine del secondo conflitto mondiale si riproposero situazioni e problemi in materia di emigrazione e immigrazione già conosciuti in passato. Il presidente del consiglio De Gasperi e gli altri responsabili italiani fecero dell'emigrazione uno degli obiettivi principali della politica estera del paese, in particolare di quella europeistica. Vennero riprese e sviluppate alcune intenzioni maturate nei periodi precedenti ma, pur con qualche ambiguità, gli intenti non erano più quelli nazionalisti e fascisti di utilizzare la manodopera migrante ai fini di una politica di potenza. Certamente, nell'immediato dopoguerra, si assistette a una forte agitazione sul tema del "lavoro italiano in Africa", ma essa era strumentale alla richiesta di assegnazione di mandati fiduciari (che non vennero) ed era politicamente ambigua, con quel suo mescolare di motivazioni progressiste e nazionaliste-nostalgiche, nonché patriottiche. In verità, si mirò a governare e a negoziare sul piano multilaterale i flussi migratori – un obiettivo, quest'ultimo, sancito anche dall'art. 35 della Costituzione (che garantiva la libertà di emigrare) – a riprendere la pratica dei contratti collettivi e a garantirsi l'occupazione e la tutela dei lavoratori attraverso accordi bilaterali. Per l'Italia la liberalizzazione degli scambi commerciali si legò indissolubilmente alla liberalizzazione della circolazione delle persone, sul piano mondiale prima ancora che su quello europeo.¹

¹Su questo periodo si veda A. DE CLEMENTI, *Il prezzo della ricostruzione. L'emigrazione italiana nel secondo dopoguerra*, Roma-Bari, Laterza, 2010, in particolare le pp. 3-39.

Si sviluppò allora la cosiddetta emigrazione *assistita*, consistente in una disciplina concordata dei flussi emigratori, predeterminati in qualità e quantità e attuati con il concorso tecnico, organizzativo e finanziario dei paesi interessati. Questa premessa è fondamentale per comprendere quali e quante difficoltà incontrarono i governi centristi di fronte ai problemi occupazionali e dunque socio-economici, oltre che alle questioni relative alle politiche migratorie che si intrecciavano con la politica economica interna e con le scelte internazionali.

1. *La strategia del centrismo per l'emigrazione*

Nel secondo dopoguerra, uno dei punti centrali delle posizioni politiche governative era rappresentato dalla questione emigratoria come strumento essenziale ai fini della ricostruzione economica. Le forze di governo avevano visto l'emigrazione, fin dalla fine del conflitto, come una importante valvola di sfogo per la pressione demografica, nell'ambito della vecchia concezione liberista che, in questo caso, veniva accettata anche dalle forze cattoliche. Non mancavano, infatti, da parte delle classi dirigenti, richiami alla tesi dell'emigrazione come "valvola di sicurezza" da agitare nei confronti dei governi diretti dalla DC in concomitanza delle lotte del dopoguerra.² Nel 1949, al III congresso nazionale della DC, De Gasperi invitò gli italiani a «riprendere le vie del mondo» e poi rivolto ai contadini meridionali invitava a «imparare le lingue e andare all'estero».³

Un quadro di questo tipo permette di inserire la questione relativa alla strategia di politica migratoria adottata dal centrismo in un panorama piuttosto complesso, in cui compaiono attori differenti e vari scenari. Gli attori sono solo in parte i protagonisti della maggioranza di governo e delle opposizioni, in sostanza saranno anche i governi europei ed extraeuropei che decideranno o rifiuteranno accordi internazionali per la collocazione della manodopera italiana. Su quest'ultimo punto ci soffermeremo più avanti. Per ora ci basta analizzare i problemi e le soluzioni che il centrismo si poneva riguardo all'emigrazione.

²Questi temi sono trattati in Z. CIUFFOLETTI - M. DEGL'INNOCENTI, *L'emigrazione nella storia d'Italia 1868-1975. Storia e documenti*, Firenze, Vallecchi, 1978, vol. II, pp. 230-232.

³Il discorso del 5 giugno 1949 di De Gasperi al III congresso nazionale della DC, Venezia 2-5 giugno 1949, è in A. DE GASPERI, *Discorsi politici*, a cura di T. BOZZA, Roma, Cinque Lune, 1976, vol. I, p. 250.

La prima fase del centrismo

In tale contesto, i diversi governi, che in quegli anni si susseguirono alla guida del paese, finirono con l'individuare nella collocazione all'estero della manodopera in esubero una soluzione obbligata, una via d'uscita indispensabile, per contenere il disagio sociale ed evitare crisi politiche che avrebbero potuto compromettere la stabilità dell'intero sistema. Secondo Federico Romero, tale orientamento, già chiaramente delineato nei mesi che seguirono la fine del conflitto, si venne ulteriormente rafforzando dopo la nascita dei governi centristi nella tarda primavera del 1947, quando furono decise politiche di stabilizzazione finanziaria, di salvaguardia degli equilibri della bilancia dei pagamenti e di rapida integrazione del paese nel sistema occidentale a guida americana.⁴

Naturalmente, in una prima fase, il dibattito sulla ripresa dell'emigrazione era strettamente legato non solo a quello sulla ricostruzione ma anche al confronto, interno e internazionale, sul futuro delle colonie italiane. I governi italiani, soprattutto fino al trattato di pace del 1947, guardarono all'emigrazione nelle colonie come elemento decisivo per la ricostruzione post-bellica, tendendo a unificare emigrazione e colonizzazione.⁵

Di fatto, anche dall'analisi del dibattito parlamentare, risulta evidente come soprattutto la DC puntasse molto verso una riapertura degli sbocchi migratori, in ciò fervidamente appoggiata dal governo americano. In effetti, la paura che serpeggiava oltreoceano era che la forte disoccupazione esistente in Italia e la situazione di arretratezza al Sud, dove vigeva un forte malcontento popolare, si ripercuotessero negativamente sulla bilancia dei pagamenti e sullo sviluppo del paese. Sostanzialmente i governi americani sostenevano con forza un'uscita dalla difficile situazione socio-economica dell'Italia perché essa non divenisse terreno fertile per un radicamento dei partiti di sinistra. Gli Stati Uniti, inoltre, contavano sul fatto che gli aiuti, provenienti dal piano Marshall, funzionassero come spinta propulsiva per lo sviluppo della penisola.⁶

Ciò che di fatto emerge dal dibattito politico di quegli anni è una sostanziale differen-

⁴Secondo Romero la politica di promozione dell'emigrazione fu una componente fondamentale del disegno politico centrista che, da un lato, puntava ad una rapida integrazione dell'economia italiana nel sistema internazionale, sacrificando a tale obiettivo l'esigenza di attuare una politica di ampio sostegno all'occupazione, e dall'altro, doveva garantire la coesione sociale del paese, attenuando le pressioni sul mercato del lavoro. Cfr. F. ROMERO, *Emigrazione e integrazione europea, 1945-1973*, Roma, Edizioni Lavoro, 1991, pp. 33-34.

⁵Cfr. MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI (MAE), *I documenti diplomatici italiani. Decima serie:1943-1948*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1992, V, p. 340.

⁶Sulle posizioni statunitensi si veda I.S.E., a cura di, *Documenti sul Piano Marshall nel primo anno di attuazione*, Milano, Istituto editoriale italiano, 1949, p. 52.

za d'approccio sulla questione delle politiche migratorie. Da una parte la DC di De Gasperi, che dava una valenza essenziale all'emigrazione come componente fondamentale della strategia ricostruttiva del governo italiano, mirando a proiettare sul piano internazionale i problemi dello sviluppo economico e della stabilità sociale in Italia; dall'altra le forze della sinistra, in particolare il PCI e il PSI, che chiedevano una politica di valorizzazione del lavoro italiano in patria e all'estero.⁷

Già in occasione del primo congresso della Democrazia cristiana, nel 1946, si auspicava «accorta e dignitosa politica nazionale in materia di emigrazione», mentre l'anno successivo, al congresso del partito tenutosi a Napoli, si sottolineava la necessità di «un avvio organizzato, sia individuale che collettivo dei nostri lavoratori all'estero». In tale modo, si metteva in evidenza, da parte del partito di governo, che l'emigrazione doveva diventare un elemento costituente della strategia della ricostruzione, un anello di congiunzione nella catena dello sviluppo economico. Mariano Rumor nella sua relazione dal titolo *Necessità per il lavoro italiano*, considerava il problema migratorio come «il principale interesse della stessa politica estera, il cui interesse condiziona l'equilibrio italiano, che a sua volta condiziona l'equilibrio europeo». In sostanza stava nascendo all'interno del sistema politico italiano una nuova concezione dell'emigrazione, non intesa più solo come valvola di sfogo della disoccupazione, ma intesa nel senso proprio della solidarietà internazionale, in particolare per De Gasperi ciò si allineava al concetto di una nuova politica europeista.⁸

All'interno della DC vi erano, comunque, diverse posizioni, in particolare emergeva quella sostenuta da Luigi Sturzo, che non vedeva particolari aspetti positivi nell'emigrazione collettiva, anzi secondo l'esponente democristiano i flussi collettivi andavano ridimensionati in favore di una emigrazione familiare o individuale. Secondo Sturzo la precedenza da accordare all'emigrazione "libera" si coniugava con la necessità di trasferire le competenze riguardo alle questioni migratorie al ministero degli esteri, sottraendole al ministero del lavoro. Di fatto le questioni sollevate nel dibattito all'interno del partito di maggioranza lasciavano intravedere posizioni eterodosse su una

⁷Per focalizzare le posizioni della sinistra cfr. P. CINANNI, *Emigrazione e imperialismo*, Roma, Editori Riuniti, 1975.

⁸La relazione di Rumor è in «Rinascita», V, 3, marzo 1948, pp. 107-108.

La prima fase del centrismo

questione spinosa che interessava da sempre i cattolici.⁹

Non a caso appare interessante un articolo apparso nel '47 su «Civiltà Cattolica». L'autore, De Marco, aveva titolato l'articolo *I fenomeni migratori sono solo di origine economica*, e nello stesso tempo aveva sottolineata e ribadita la posizione sturziana dell'emigrazione come fatto individuale e familiare, non collettivo. La polemica nasceva dal fatto che una parte della DC riteneva inadatto per i cattolici un comportamento governativo che rispondeva esclusivamente alle leggi di mercato, alle richieste di politica internazionale e dimenticasse in parte il ruolo che gli esponenti politici cattolici avrebbero dovuto avere nelle questioni riguardanti l'emigrazione.¹⁰ In sostanza, veniva criticata quella disinvoltura, in particolare delle aree liberali dei partiti politici italiani, ma anche delle frange più moderate all'interno del partito cattolico, che guardavano maggiormente alla sfera internazionale, agli accordi tra stati, privilegiando dunque un tipo di emigrazione collettiva. I cattolici invece, particolarmente quelli di area più progressista, ma anche i cattolici radicali ponevano al centro della questione migratoria l'individuo. Ad ogni modo gli appelli di Sturzo e di quanti credevano in un incremento graduale dell'emigrazione e soprattutto speravano in una gestione del fenomeno all'insegna della giustizia e dell'equità caddero nel vuoto.¹¹

De Gasperi, infatti, già nel '42, in piena guerra, nel suo opuscolo *Le idee ricostruttive della Democrazia cristiana* aveva inserito la questione migratoria nel suo programma, esprimendo una direzione chiara e necessaria che avrebbe dovuto seguire il fenomeno.¹² Alcuni anni più tardi, quando era già presidente del consiglio, volle ulteriormente chiarire la questione, con un discorso poi diventato tra i più conosciuti discorsi di De Gasperi e in cui era completamente espressa la nuova politica migratoria del governo.¹³ La strategia attuata da De Gasperi rappresentò il sentiero su cui si mosse tutta la politica migratoria italiana negli anni del dopoguerra e fino agli anni '50. È chiaro però che una linea

⁹Cfr. *Lettera di Sturzo a De Gasperi*, in ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO (ACS), *Presidenza del consiglio dei ministri*, Fondo De Gasperi 1944-1953, b. 24, fasc. "Emigrazione".

¹⁰Cfr. A. DE MARCO, *I fenomeni migratori sono soltanto di origine economica?*, in «Civiltà Cattolica», XCVIII, 4, 15 novembre 1947, pp. 303-316.

¹¹Cfr. *ibid.*

¹²Si veda a tal proposito l'opuscolo diffuso clandestinamente firmato "Demofilo", ma il cui autore reale era De Gasperi: A. DE GASPERI, *Le idee ricostruttive della Democrazia Cristiana*, Roma, novembre 1942, ora in *Atti e documenti della Democrazia cristiana*, Roma, Cinque Lune, 1959, pp. 12-15.

¹³Cfr. M.R. CATTI DE GASPERI, a cura di, *De Gasperi e l'Europa. Scritti e discorsi*, Brescia, Morcelliana, 1949, pp. 77-78.

politica di questo tipo non poteva semplicemente essere propagandata, ma doveva essere attuata e sostenuta dal principale partito di governo, che aveva bisogno anche di controllare tutti quei giudizi negativi che inevitabilmente ci furono. Il compito di difendere le posizioni della DC in materia di emigrazione fu affidata ad Amintore Fanfani, ministro del lavoro nel quarto e quinto governo De Gasperi.¹⁴

Un ruolo molto importante all'interno della DC, oltre a quelli di De Gasperi e Fanfani, nel dibattito sulla politica migratoria, lo ebbe senz'altro Dominedò, allora sottosegretario di stato per gli affari esteri.¹⁵ Dominedò ricordava come un incentivo fondamentale per la valorizzazione dell'emigrazione era venuto dal fondo di dieci milioni di dollari proveniente dalle risorse del piano Marshall e destinato all'Istituto nazionale di credito per il lavoro italiano all'estero (ICLE), che era l'ente tecnico finanziario per l'emigrazione. L'ICLE era stato già potenziato attraverso un disegno di legge approvato il 7 luglio 1950.¹⁶

Questa iniziativa era stata preceduta da un'altra di eguale importanza, ma di tipo istituzionale, era stato realizzato infatti nel corso del 1947 il comitato di coordinamento dell'emigrazione per creare un collegamento tra il ministero degli esteri e quello del lavoro e nel quale erano stati chiamati a partecipare anche alcuni rappresentanti sindacali. In realtà, tra le posizioni del partito di maggioranza, la DC, e il principale partito d'opposizione, il PCI, non vi erano molte convergenze nella strategia migratoria. De Gasperi, infatti, considerava l'emigrazione come una componente fondamentale nella politica ricostruttiva del governo, collocandola in un ambito di politica internazionale; il PCI invece – ma anche il sindacato – mirava a una politica migratoria che valorizzasse il lavoro italiano all'estero. Secondo Bertuccelli, da parte della sinistra «pesava la tendenza

¹⁴Si veda la risposta di Fanfani alle accuse mosse dalla sinistra alla linea di politica migratoria sostenuta dal governo in Camera di commercio industria e agricoltura di Bologna, *Congresso nazionale per l'emigrazione, 18-19-20 marzo 1949, Atti Ufficiali*, Bologna, Anonima Arti Grafiche, 1949, pp. LXXXII-LXXXIII.

¹⁵Per la sua posizione, a tal proposito, si veda F.M. DOMINEDÒ, *Il lavoro italiano all'estero (1950-1953)*, Roma, Tipografia del Ministero degli Affari Esteri, 1953, in particolare le pp. 18 e ss.

¹⁶Cfr. ATTI PARLAMENTARI (A.P.), *Camera dei Deputati, Documenti-Disegni di Legge-Relazioni*, Disegno di legge n. 1429, 7 luglio 1950, pp. 1-4. Nel disegno di legge per il potenziamento dell'Istituto di credito si affermava: «Allo scopo di stimolare nuove iniziative straordinarie per lo sviluppo dell'emigrazione italiana, in aggiunta alle normali correnti migratorie verso i paesi d'oltremare e dell'America Latina, si è riconosciuto necessario potenziare l'Istituto nazionale di credito per il lavoro italiano all'estero (ICLE), mettendolo in grado di provvedersi i mezzi occorrenti per speciali finanziamenti da concedere ad imprese di lavoro o di colonizzazione all'estero che impieghino manodopera italiana».

La prima fase del centrismo

a considerare l'emigrante come una sorta di fedifrago, un traditore della classe operaia, in altre parole un individuo che abbandonava la lotta collettiva alla ricerca di una più facile soluzione individuale».¹⁷

Cominciò così, ad opera dei partiti marxisti, una fase in cui si diffuse su tutto il territorio nazionale, e in particolare nelle regioni maggiormente soggette ai flussi di espatrio, una vera e propria propaganda negativa nei confronti dell'emigrazione. In particolare, furono numerose le manifestazioni comuniste al Sud che incitavano i lavoratori a non emigrare, mentre venivano diffuse le voci sulle precarie condizioni sociali e di lavoro che incontravano gli emigranti all'estero. In sede politica, però, i parlamentari comunisti cercarono di tenere sempre una posizione di mediazione con il governo, evitando lo scontro diretto, dichiarandosi non semplicemente contrari all'emigrazione ma favorevoli a delle riforme che potessero renderla meno necessaria e appetibile, e soprattutto andando ad attaccare gli interessi privati che, a loro avviso, da sempre lucravano sui lavoratori che espatriavano.¹⁸

In sostanza le sinistre, e il PCI in particolare, accusarono le classi dirigenti (sia politiche sia imprenditoriali) di aver reso necessaria l'emigrazione con la loro politica. Secondo il PCI non bisognava puntare ad aumentare i flussi migratori dal Sud Italia, ma bisognava sfruttare al massimo le risorse del territorio. In realtà le sinistre non avevano nemmeno esse, al di là delle indicazioni molto generiche, nessun piano per la soluzione del problema dell'emigrazione: la loro richiesta più efficace fu rivolta alla sua tutela piuttosto che alla sua cessazione.¹⁹

Per comprendere la situazione socio-economica in cui versava il paese furono istituite due commissioni d'inchiesta, la prima sulla disoccupazione, la seconda sulla miseria.²⁰ Del resto la necessità di favorire l'emigrazione di manodopera era stata espressa anche dalla commissione parlamentare d'inchiesta sulla disoccupazione, che aveva messo in evidenza sia gli aspetti negativi, ma soprattutto i risvolti benefici di un aumento

¹⁷L. BERTUCELLI, *Politica migratoria e politica estera: il ruolo del sindacato*, in V. BLENGINO - E. FRANZINA - A. PEPE, a cura di, *La riscoperta delle Americhe*, Milano, Teti, 1994, pp. 159-160.

¹⁸Si veda F. ASSANTE, a cura di, *Il movimento migratorio italiano dall'unità nazionale ai nostri giorni*, Ginevra, Librarie Droz, 1978, vol. II, pp. 1-21.

¹⁹Cfr. *Il Convegno delle Camere del lavoro del Veneto sui problemi dell'emigrazione e la tutela dei lavoratori interessati*, in «Notiziario CGIL», 28 gennaio 1954.

²⁰Cfr. ARCHIVIO STORICO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Commissione parlamentare d'inchiesta sulla disoccupazione. Storia istituzionale*, b. 1, fasc. 1 e 3, e *Commissione d'inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla (1951-1954)*, b. 1, fasc. 20 e 22.

dell'esportazione di manodopera all'estero.²¹ Secondo l'inchiesta parlamentare sulla miseria del 1951, le condizioni di sottoccupazione e la forte natalità impedivano l'efficacia delle misure di assistenza.²² Dunque anche questi elementi si presentavano come una delle cause maggiori di emigrazione, in particolare dal Sud verso il Nord. Ciò in ogni caso non risolveva il problema della miseria o dell'indigenza e della disoccupazione nel Mezzogiorno.

2. Una questione da dirimere: ministero degli esteri o ministero del lavoro?

Per quanto riguarda i conflitti tra le forze politiche italiane, gli studi storici hanno sottolineato come lo schieramento governativo (DC in testa) avesse ben chiaro il modo in cui utilizzare l'emigrazione fin dagli anni della costituente.²³ Tutto questo a differenza delle opposizioni di sinistra, che contestarono le politiche migratorie dell'esecutivo, ma di fatto – secondo Degl'Innocenti – non elaborarono una vera proposta alternativa, limitandosi a criticare il paternalismo governativo.²⁴

Il vero punto di svolta della nuova emigrazione può essere individuato, tuttavia, nella macchina propagandistica messa in piedi dai governi italiani per favorire gli espatri. La ripresa dell'emigrazione fu di fatto funzionale alla progressiva liberalizzazione del mercato del lavoro. Furono le stesse scelte di politica economica dei governi repubblicani a contribuire al contenimento dell'occupazione e a identificare perciò nell'emigrazione di massa la condizione stessa della ricostruzione. Ma la convinzione dei governi centristi che l'Italia fosse l'unico paese in grado di rispondere alla richiesta di manodopera proveniente dall'estero era in parte illusoria. La concorrenza degli altri paesi di emigrazione finiva, ad ogni modo, per limitare il potere contrattuale dell'Italia sul mercato del lavoro internazionale e concorreva a contrarre le richieste di manodopera italiana da parte degli altri paesi.²⁵

²¹Cfr. ATTI DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLA DISOCCUPAZIONE, *La disoccupazione in Italia. Relazioni dei gruppi di lavoro*, Roma, Camera dei Deputati, 1953, vol. II, tomo 3, p. 247.

²²Cfr. G. FIOCCO, *L'Italia prima del miracolo economico. L'inchiesta parlamentare sulla miseria, 1951-1954*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita, 2004, p. 108 e ss.; P. BRAGHIN, a cura di, *Inchiesta sulla miseria in Italia (1951-1952). Materiali della Commissione parlamentare*, Torino, Einaudi, 1978, pp. XXIII-XXVII.

²³Cfr. L. AVAGLIANO, *L'emigrazione italiana. Testi e documenti*, Napoli, Ferraro, 1976, pp. 321-326.

²⁴Cfr. M. DEGL'INNOCENTI, *Storia del PSI. 3. Dal dopoguerra a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1993, pp. 42-50.

²⁵Cfr. *Sovrappopolazione ed emigranti* in «Bollettino quindicinale dell'emigrazione», III, 19, settembre 1949, p. 378.

La prima fase del centrismo

La mancanza di un disegno complessivo coerente e organico della realtà economica del paese e di misure efficaci per combattere la disoccupazione portò di conseguenza anche ad una carente gestione nell'ambito della politica migratoria: essa, infatti, non dirigeva e non valorizzava l'esodo in vista di obiettivi precisi di sviluppo economico che fosse equilibrato sul piano territoriale nazionale, ma si poneva come unico fine quello di massimizzare gli espatri. Si diffuse, quindi, tra i ceti dirigenti, negli anni della ricostruzione, la propensione a considerare l'emigrazione non tanto come una necessità contingente o come una estrema risorsa per la risoluzione di problemi interni, bensì come un'esigenza strutturale e permanente della vita nazionale e di conseguenza come un "dovere", un sacrificio dell'individuo per il benessere nazionale.²⁶

La ripresa dell'emigrazione era quindi una questione ampiamente dibattuta non solo negli ambienti governativi, ma anche all'interno di organi assistenziali e nella società civile più in generale. A tal proposito, uno dei problemi che emersero con maggiore forza nel periodo delle prime due legislature repubblicane fu proprio l'assegnazione delle competenze in campo migratorio e la gestione e insieme l'organizzazione dell'emigrazione. Tra i problemi sorti con la chiusura degli enti consultivi e organizzativi dediti alla tutela degli emigranti avvenuta durante il fascismo – quando era cessata l'attività del commissariato dell'emigrazione e del consiglio superiore dell'emigrazione – era emerso quello dell'affidamento delle competenze a organi sostitutivi. Parlando di competenze e organizzazione dell'emigrazione non si può prescindere, in questo caso, dalla questione del dualismo tra ministero degli esteri e ministero del lavoro, ma anche della sovrapposizione delle politiche da loro intraprese. Una storia delle politiche migratorie italiane nel secondo dopoguerra non può, pertanto, prescindere dal protagonismo dei ministeri degli esteri e del lavoro e dal parallelismo che caratterizzò le loro stesse politiche.²⁷

Il tema del governo dell'emigrazione provocava, dunque, conflitti anche molto aspri all'interno degli stessi partiti di maggioranza. L'idea che i governi repubblicani avessero forzato eccessivamente la mano nel sostegno all'emigrazione collettiva si fece largo no-

²⁶Si veda, a questo proposito, l'intervento di Rumor in *I congressi della Democrazia cristiana, 1954-1973*, Roma, Cinque Lune, 1976, pp. 252-253.

²⁷Il tema viene dibattuto in CAMERA DI COMMERCIO INDUSTRIA E AGRICOLTURA DI BOLOGNA, *Congresso nazionale per l'emigrazione, 18, 19, 20 marzo 1949. Atti ufficiali*, Bologna, Anonima arti grafiche, 1949, pp. XXX e ss. In modo specifico si veda la relazione di R. BAUER, *ibid.*, pp. 35-37.

nostante fosse chiaro che era impossibile nel contesto del secondo dopoguerra che si ripresentassero le condizioni per la ripresa di una emigrazione simile a quella di età liberale.

3. *Il dibattito alla costituente sull'emigrazione*

Esaminando il periodo del secondo dopoguerra, colpisce immediatamente il consenso, proveniente da differenti parti politiche, nei confronti dello strumento emigrazione, che, pur vista sotto diverse ottiche, veniva considerata, in ogni caso, una risorsa strategica per affrontare il dopoguerra. Su questo obiettivo concordavano, pur volendo far prevalere la loro visione, tutti i partiti, ciascuno impegnato a mediare con gli altri. Tutto questo eliminava il rischio di conflitti insanabili all'interno dell'assemblea costituente.²⁸ Dai primi orientamenti, emergeva chiaramente l'intento di superare definitivamente la politica migratoria del fascismo e in particolare il chiuso isolazionismo demografico e i controlli al libero trasferimento dei lavoratori. Nel dibattito alla costituente tutte le forze politiche sostanzialmente concordarono, pur con diversi distinguo, sul principio della libertà di emigrazione, dando così il via attraverso l'art. 35 della Costituzione repubblicana a una nuova fase dell'emigrazione rispetto al ventennio fascista.²⁹

L'approvazione dell'art. 35 della Costituzione fu il risultato, come ha opportunamente sottolineato Degl'Innocenti, dell'accettazione di due proposte: la prima dell'on. democristiano Dominedò, che sosteneva la necessità di riconoscere un'ampia libertà di emigrazione e la seconda dell'on. Foa (azionista), che promuoveva la tutela del lavoro italiano all'estero. L'aspetto sociale della questione fu invece affidata alla commissione per lo studio dei problemi del lavoro, in particolare ad Attilio Oblath che presentò la relazione su *Problemi dell'emigrazione italiana* e a Ugo Giusti che elaborò una relazione su *Disoccupazione e sovrappopolazione. Emigrazione*.³⁰

Ciò che emerge da queste proposte è la volontà di fare una inversione di marcia rispetto alla politica migratoria fascista poiché la necessità di favorire l'emigrazione in Italia

²⁸La ricostruzione del dibattito dei costituenti è in F. BARBAGALLO, *La formazione dell'Italia democratica*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, I. *La costruzione della democrazia*, Torino, Einaudi, 1994, pp. 110-119.

²⁹Sugli interventi all'assemblea costituente e sui lavori della commissione dei 75, cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Roma, Camera dei deputati, 1976.

³⁰Cfr. CIUFFOLETTI - DEGL'INNOCENTI, *L'emigrazione nella storia d'Italia 1868/1975*, cit., vol. II, pp. 205-216.

La prima fase del centrismo

appariva come un concetto non più discutibile, sebbene tale bisogno poteva anche non coincidere perfettamente con le esigenze dei paesi di immigrazione di accettare numeri sempre maggiori di immigrati. L'emigrazione, dunque, non doveva avere più nell'idea dei nuovi gruppi politici nell'età della costituente una valenza di «espansione politica» com'era stata in epoca fascista, bisognava invece cambiare indirizzo.³¹ La nuova politica migratoria doveva puntare, pertanto, a rendere l'emigrazione una forza economica suscettibile di scambio, senza essere svalutata come una merce a basso prezzo, per diventare in sostanza un coefficiente essenziale di produzione e sviluppo. Da più parti si indicava proprio nell'emigrazione un fattore imprescindibile per risollevare il paese dalla morsa della crisi del dopoguerra, ma non perché fosse da sola efficace per ridare una spinta allo sviluppo, ma perché si rendeva necessaria per rafforzare altre strategie economiche mirate a contrastare la disoccupazione. È bene a questo punto affrontare più da vicino il dibattito relativo all'art. 35 della Costituzione che garantiva la libertà di emigrazione e la tutela della stessa.

Il dibattito sulle politiche migratorie del dopoguerra verrà continuamente attraversato da una doppia lettura. Ciò che è importante sottolineare è che gli stessi governi democristiani, con la loro pluralità di anime divise tra istanze liberiste e riformiste, anche dopo la rottura con le sinistre del maggio 1947, furono profondamente influenzati da due posizioni. Infatti, già nel programma della DC per la costituente, approvato al I congresso nazionale del partito nel 1946, si affermava «particolare protezione merita la dignità del lavoro degli italiani all'estero».³²

I costituenti italiani tennero conto di tutte queste problematiche quando diedero l'avvio alla discussione sull'articolo 35 della Costituzione. Dal dibattito sull'art. 35 relativo alla questione “migratoria” emergeva la volontà da parte dei costituenti di dare un taglio netto con la linea di politica migratoria sostenuta dal fascismo, innanzitutto perché uno degli elementi relativi alla questione definiva la libera circolazione sul territorio italiano e non imponeva più restrizioni sugli spostamenti dei cittadini dalle campagne alla città così come era successo in precedenza. Insomma venivano meno i limiti impo-

³¹Sulla politica fascista a questo proposito, si veda S. LUCONI, *La “diplomazia parallela”. Il regime fascista e la mobilitazione politica degli italo-americani*, Milano, Franco Angeli, 2000.

³²G. GONELLA, *Programma della DC per la costituente approvato dal I Congresso nazionale del partito*, Rovigo, Seli, 1946, p. 19.

sti dal fascismo sulle migrazioni interne.³³

Si chiudeva così un articolato dibattito sulla questione dell'emigrazione e sulle politiche che da lì in poi lo stato italiano avrebbe adottato. L'aspetto che emergeva è l'interesse concreto dimostrato dai costituenti nei confronti del lavoro italiano all'estero. La speranza dei politici italiani, negli anni della ricostruzione, veniva riposta proprio nella volontà di molti lavoratori italiani di varcare la frontiera per cercare occupazione all'estero, poiché la situazione economica dell'Italia all'indomani della fine della guerra presentava enormi problemi sul piano occupazionale. Ciò perché alle tradizionali cause della disoccupazione – come lo scarso sviluppo del capitalismo agrario, la sottoccupazione delle campagne, l'esiguità del settore industriale, la scarsità dei capitali e l'insufficienza del potere d'acquisto – si sommavano quelle contingenti provocate dalla guerra. A tutto questo si aggiungeva la penuria dei generi di prima necessità e delle fonti energetiche, mentre l'inflazione galoppava, deprimendo ulteriormente il mercato e limitando pesantemente il potere d'acquisto dei lavoratori. Sulla base della nuova Costituzione e tenendo conto sia del quadro economico-politico internazionale, sia di quello socio-economico interno, si sviluppò la politica migratoria negli anni della ricostruzione.³⁴

Il dibattito alla costituente non superò, comunque, l'impostazione prevalentemente sociale e si affermò il concetto che l'emigrazione fosse l'unico rimedio alla disoccupazione se non fosse addirittura funzionale allo stesso sviluppo economico. Il faticoso patteggiamento per arrivare però alla stesura di una carta costituzionale condivisa da tutti, non significava che le forze politiche vivessero in piena armonia e senza conflitti. Si delineava larvamente un'ancora confusa – anche perché le sinistre non erano state in quel momento estromesse dai governi di unità nazionale – distinzione politica tra le forze centriste che si presentavano come più “liberiste” in tema di espatri e quelle della sinistra che chiedevano invece una maggiore tutela dell'emigrazione. Emergeva inoltre un elemento nuovo che può essere considerato risolutivo. L'emigrazione veniva finalmente sottoposta, e per la prima volta, al piano del diritto. E tutto questo rappresentava una

³³Per questo problema si veda M. TREVES, *Le migrazioni interne nell'Italia fascista*, Torino, Einaudi, 1976.

³⁴Cfr. A. OBLATH, *L'Italia e il mercato del lavoro internazionale*, in CIUFFOLETTI - DEGL'INNOCENTI, *L'emigrazione nella storia d'Italia*, cit., vol. II, pp. 206-212.

La prima fase del centrismo

piccola “rivoluzione” rispetto ai periodi storici precedenti.³⁵

4. *La discussione sulle istituzioni dell'emigrazione*

Gli studi di Colucci sul secondo dopoguerra hanno messo in evidenza come l'emigrazione, a partire dal 1945, fosse già una materia che veniva «monitorata e governata» da una serie di istituzioni a cui bisognava aggiungere anche le organizzazioni parallele che agivano principalmente nei paesi di arrivo. In tal modo si era creato un groviglio inestricabile di interessi e prerogative specifiche che spesso entravano in contrasto l'una con l'altra.³⁶ Uno dei temi più ricorrenti nell'agenda politica del dopoguerra fu la creazione di una struttura istituzionale in grado di accentrare le competenze in materia. Il tentativo di ridefinire le stesse da parte delle istituzioni repubblicane provocò immediatamente tensioni tra i soggetti interessati. Anche se i governi avevano deciso di invertire la rotta rispetto alle politiche fasciste, il contesto legislativo e amministrativo fu aggiornato con estrema lentezza.³⁷

I progetti di riordino complessivo delle istituzioni incaricate della gestione dell'emigrazione e i relativi tentativi di costruire una nuova struttura centralizzata andarono così incontro ad un generale fallimento. Per analizzare le cause di questo fallimento può essere utile azzardare un confronto con il contesto politico-istituzionale del primo dopoguerra. Provando ad operare un *excursus* nella storia delle istituzioni dedicate all'emigrazione si può giungere a comprendere quali e quante difficoltà si ebbero nel secondo dopoguerra ad amministrare una materia le cui competenze in passato, nell'Italia liberale, erano state distribuite e gestite tra enti diversi.³⁸ Con la ripresa dell'emigrazione nel secondo dopoguerra si accese il dibattito sull'accentramento e il decentramento delle funzioni in materia di emigrazione. Furono soprattutto le sinistre a

³⁵Cfr. MAE, Direzione Generale dell'Emigrazione, *Emigrazione italiana*, Roma, Tipografia Riservata del Ministero Affari Esteri, 1949.

³⁶M. COLUCCI, *Lavoro in movimento. L'emigrazione italiana in Europa 1945-57*, Roma, Donzelli, 2008, p. 85.

³⁷Sulle politiche fasciste, in questo settore, mi permetto di rinviare a E. PRIMICERI, *Il Consiglio superiore dell'emigrazione. Dalla Grande Guerra al regime fascista (1915-1927)*, Lecce, Pensa, 2010, p. 137 e ss.

³⁸A questo proposito si veda A. MIGLIAZZA, *Il problema dell'emigrazione e la legislazione italiana sino alla seconda guerra mondiale*, in B. BEZZA, a cura di, *Gli italiani fuori d'Italia*, Milano, FrancoAngeli, 1983, pp. 237-256, e M.R. OSTUNI, *Leggi e politiche di governo nell'Italia liberale e fascista*, in *Storia dell'emigrazione italiana*, a cura di P. BEVILACQUA - A. DE CLEMENTI - E. FRANZINA, *Partenze*, Roma, Donzelli, 2001, pp. 309-319.

sostenere la necessità del ripristino del commissariato generale dell'emigrazione e del consiglio superiore dell'emigrazione, veri gioielli del riformismo liberale, per dare attuazione a quella tutela che fino ad allora era mancata. Nel 1946 la direzione generale degli italiani all'estero fu soppressa in favore della nascita della nuova direzione generale per l'emigrazione che faceva parte del ministero degli affari esteri. Ma poiché la questione emigratoria riguardava soprattutto l'espatrio di manodopera, dunque lavoratori, anche il ministero del lavoro entrò a far parte di fatto dell'*entourage* delle istituzioni interessate alla materia.³⁹

De Gasperi, comunque, in una dichiarazione fatta alla camera dei deputati il 1° giugno del 1948 prendeva atto della situazione poco favorevole in cui versava l'emigrazione italiana, sfavorita dal fatto che col finire della guerra i problemi di ricostruzione e di disoccupazione erano diventati comuni a molti paesi europei. Ciò significava, secondo il leader democristiano, che bisognava trovare ogni mezzo possibile per facilitare i flussi migratori e non ultimo tra questi doveva esserci la creazione di un organo apposito per la gestione dei problemi specifici della materia. Veniva inoltre auspicata anche la convocazione di uno speciale consiglio dell'emigrazione che probabilmente, come era accaduto in passato, avrebbe dovuto essere formato da esperti della disciplina, parlamentari e non.⁴⁰ Anche il «Bollettino dell'emigrazione» si mostrò in molte occasioni favorevole a una riapertura dei vecchi organi di emigrazione, il Commissariato generale dell'emigrazione (CGE) e il Consiglio superiore dell'emigrazione (CSE), spesso però criticando quella macchina politico-burocratica che impediva sia la realizzazione di progetti efficaci per l'emigrazione, sia uno snellimento di tali istituzioni per un funzionamento più semplice ed efficace delle procedure.⁴¹

Il limite alla ricostituzione dei due enti in realtà proveniva soprattutto dall'interno del

³⁹Cfr. MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Atti della Commissione per lo studio dei problemi del lavoro*, Roma, Stabilimento Tipografico UESISA, 1946, vol. II, pp. 378-379.

⁴⁰Cfr. A.P., *Camera dei Deputati, Discussioni*, I Legislatura, 1 giugno 1948, p. 19.

⁴¹Il «Bollettino» dichiarò di apprezzare la proposta del governo per la ricostituzione dei due enti: «Confortante è la volontà manifestata dall'on. De Gasperi, a nome del nuovo governo, di convocare prossimamente il consiglio dell'emigrazione per esaminare se convenga creare un autonomo organo propulsore. Ma la necessità di un unico ente preposto alle questioni migratorie è ormai tanto generalmente sentita, che non si tratta più di esaminare se sia conveniente o meno di creare un tale organo, bensì di studiarne concretamente struttura e funzionamento, in modo che risulti agile ed armonico in vista dell'importantissimo compito che principalmente gli spetta: la realizzazione di una efficiente politica emigratoria nel paese». Cfr. *Le recenti dichiarazioni del governo sulle prospettive della politica emigratoria del paese*, in «Bollettino quindicinale dell'emigrazione», II, 11, 10 giugno 1948.

La prima fase del centrismo

governo, in particolare dal partito di maggioranza. L'impressione che si ha dall'analisi di molteplici documenti è quella di un partito, la DC, frazionato al suo interno sul tema del ripristino dei due organismi. Nella relazione presentata al senato da Cesare Bastianetto, esponente DC, sullo stato di previsione della spesa del ministero degli affari esteri – nella quale l'oratore aveva delineato le linee di politica migratoria seguita dal governo e aveva comunicato la volontà dello stesso esecutivo di un sempre maggiore interesse sul tema – si era chiaramente sostenuta la contrarietà a una ricostituzione di due enti, che nella realtà dei fatti avrebbero peggiorato, nella sua visione, l'organizzazione e la gestione in particolare dei problemi dell'emigrazione.⁴² Bastianetto, dunque, rappresentava quella parte della democrazia cristiana che vedeva nella riedizione del commissariato il ritorno degli antichi problemi politici legati proprio alla sua esistenza. In sostanza un ente autonomo, così come si pensava dovesse essere nuovamente concepito, creava uno spostamento di potere nelle mani di un gruppo ristretto di persone, anzi ciò poteva addirittura costituire un accentramento di competenze nelle mani di un'unica persona, il commissario dell'emigrazione, esattamente come era accaduto nel primo dopoguerra con Giuseppe De Michelis.⁴³

A questa teorizzazione rispose Jacini, del quale sono da notare due prese di posizione importanti. La prima riguardava la priorità data dall'esponente democristiano alla rinascita del consiglio dell'emigrazione, di cui era stato uno dei protagonisti alcuni decenni prima; la seconda concerneva la necessità della dipendenza del commissariato non più dal ministero degli esteri, ma dalla presidenza del consiglio, considerando in questo modo come fattore irreversibile la presenza del ministero del lavoro nella questione migratoria.⁴⁴

Durante la stessa discussione parlamentare la proposta del ripristino del commissariato venne ripresa da Giacinto Bosco, rappresentante della DC, il quale era stato già funzionario del CGE. Egli aveva sottolineato la necessità, proposta da Jacini, di separare l'emigrazione dalla politica estera, scorporando le funzioni del ministero degli esteri e affidandole alla presidenza del consiglio e dunque al ministero del lavoro. Il relatore Bastianetto ribadì, invece, la propria contrarietà a questa linea nella sua articolata repli-

⁴²Cfr. A.P., *Senato, Discussioni*, 14 ottobre 1948, pp. 2599-2600.

⁴³Sulla figura di Giuseppe De Michelis si veda M.R. OSTUNI, *De Michelis, Giuseppe*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 38, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1990, *ad nomen*.

⁴⁴Cfr. A.P., *Senato, Discussioni*, 14 ottobre 1948, pp. 2599-2600.

ca.⁴⁵

Il 15 ottobre 1948 venne presentata una proposta di legge che proponeva la *Ricostituzione del commissariato*. Il primo firmatario della proposta era stato il deputato socialista Giovanni Giavi, che auspicava un nuovo commissariato dell'emigrazione non più dipendente dal ministero degli esteri, ma dalla presidenza del consiglio.⁴⁶ L'anno successivo, esattamente il 30 marzo 1949, fu presentato un disegno di legge per l'istituzione del consiglio superiore dell'emigrazione. Il progetto era stato presentato dal presidente del consiglio De Gasperi assieme ai ministri del tesoro (Pella), degli esteri (Sforza) e del lavoro (Fanfani). De Gasperi, durante la presentazione, aveva messo in evidenza l'importanza di ricreare un organo politico-consultivo che si occupasse dei problemi dell'emigrazione, in un momento in cui le esigenze socio-economiche si intrecciavano alle richieste internazionali per un alleggerimento della pressione demografica e della disoccupazione. L'esigenza di ricreare tale organo risiedeva nel fatto, secondo De Gasperi, che si avvertiva la necessità urgente di un coordinamento amministrativo, giuridico-istituzionale che procedesse verso una uniformità di indirizzo.⁴⁷

Il disegno di legge era frutto di un dibattito molto articolato sulla questione, che però non avvenne attraverso i canali governativi, ma sulle riviste, nei congressi e nelle dichiarazioni non ufficiali di molti parlamentari. In questa sede è necessario porre in evidenza come l'idea di istituire tale ente sia stata il frutto di una lunga mediazione tra il ministero del lavoro e il ministero degli esteri. Il consiglio dei ministri, infatti, aveva approvato il 10 agosto 1946 e il 6 dicembre 1947 due schemi di decreto legislativo, che però erano vincolati alle modifiche da concordare tra la presidenza del consiglio e i due ministeri interessati. Nelle bozze preparatorie del disegno di legge questo problema emerse con chiarezza, soprattutto in merito alla presidenza dell'organo, che in una prima fase avrebbe previsto la turnazione dei due ministeri. La stessa proposta di un consiglio superiore rappresentava, comunque, un ridimensionamento dei progetti di accentramento dei servizi per l'emigrazione. In una lettera, inviata pochi giorni prima della pubblicazione del disegno di legge, da Aldo Moro (allora era sottosegretario agli esteri) a Be-

⁴⁵Cfr. *ibid.*

⁴⁶La proposta di Giavi è rintracciabile in «Bollettino quindicinale dell'emigrazione», II, 22, 25 novembre 1948.

⁴⁷Cfr. A.P., *Camera dei Deputati, Leggi e decreti*, Disegno di legge n. 456, Istituzione del Consiglio superiore dell'emigrazione, 15 ottobre 1948.

La prima fase del centrismo

niamino Leoni, capo ufficio studi e legislazione della presidenza del consiglio, il problema veniva esplicitato a chiare lettere.⁴⁸

Lo stesso Moro, nei mesi precedenti, aveva avvertito in una missiva inviata a De Gasperi che il ministero degli esteri non avrebbe gradito una presidenza indipendente del consiglio, perché essa avrebbe definitivamente fatto emergere la necessità di regolare il conflitto tra i due ministeri. Per la presidenza era stato fatto il nome di Giulio Andreotti. Ma l'elemento più evidente che emerge dall'analisi dei documenti d'archivio sono le numerose reazioni sia in ambiente politico sia tra gli enti che avevano a che fare con l'emigrazione. Furono molte le richieste arrivate da più parti alla presidenza del consiglio per poter essere inclusi nel corpo dell'ente.⁴⁹

Ma oltre alla proposta governativa vi furono altre posizioni, provenienti proprio dal partito di maggioranza, la DC, che apportavano un contributo non secondario al dibattito sulla ricostituzione degli enti dell'emigrazione. Nonostante il moltiplicarsi delle proposte, continuarono a consolidarsi le due posizioni di favore e di opposizione alla rinascita del consiglio superiore e del commissariato dell'emigrazione. Non bastarono infatti le prese di posizione ufficiali benevole di figure autorevoli quali Sturzo e Jacini, o il parere favorevole espresso pubblicamente in convegni e assemblee, come il Congresso nazionale delle camere di commercio di Bologna, che nelle mozioni conclusive approvò, con la strenua opposizione del ministro del lavoro Fanfani, la nascita della nuova struttura.⁵⁰

Tutte le analisi, le proposte e i progetti in merito a una riforma dei servizi e degli enti per l'emigrazione non videro mai la realizzazione e all'indomani della tragedia di Marinelle nel 1956 il problema del mancato accentramento delle competenze fu indicato come una delle cause politiche del tragico evento.

In definitiva, ci sembra di poter condividere le motivazioni di Colucci, circa le ragioni del mancato accentramento istituzionale e della mancata rinascita del commissariato dell'emigrazione e del consiglio dell'emigrazione.⁵¹ Innanzitutto la rivalità e la compe-

⁴⁸La lettera di Moro è in ACS, *Presidenza del consiglio dei ministri*, Affari Generali 1948-50, b. 30550/1-1-2, fasc. "Consiglio superiore dell'emigrazione".

⁴⁹Cfr. *ibid.*

⁵⁰L'ipotesi dell'unificazione dei servizi si fece strada anche tra i democristiani: cfr. A. DAMILANO, a cura di, *Atti e documenti della Democrazia cristiana*, Roma, Cinque lune, 1968, vol. I, p. 613.

⁵¹Cfr. COLUCCI, *Lavoro in movimento*, cit., pp. 92-95. Sulla funzione svolta da questi enti, prima della loro soppressione da parte del fascismo, cfr. E. PRIMICERI, *Emigrazione (Istituzioni della)*, in *Dizionario del Liberalismo italiano*, tomo I, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, pp. 423-426, e D. SACCO, *Per una*

tizione tra i ministeri degli esteri e del lavoro. In secondo luogo, la suddivisione delle competenze tra il ministero del lavoro e il ministero degli esteri poteva apparire, almeno sulla carta, come un sistema dotato di una sua efficienza. Infine, la rigidità del contesto internazionale, dove la situazione legislativa dei vari stati risultava, come è noto, particolarmente dura e penalizzante nei confronti dell'emigrazione. Fu probabilmente anche per tutte queste ragioni che dall'interno delle istituzioni repubblicane le spinte per creare un ente unico simile al commissariato dell'emigrazione non furono sufficientemente forti.

6. *Emigrazione e piano Marshall*

La storiografia finora ha prestato poca attenzione al rapporto tra piano Marshall e sostegno all'emigrazione e quando lo ha fatto ha evidenziato, non senza qualche ragione, le lacune e i limiti di questa relazione.⁵² In realtà, grazie al prestito del piano Marshall, le iniziative dell'ICLE al dicembre 1953 avevano portato avanti progetti d'insediamento in America Latina, Francia e sussidiato il costo del viaggio agli emigranti italiani in Australia.⁵³

L'ICLE, che era stato istituito nel 1923, ai tempi in cui era commissario dell'emigrazione Giuseppe De Michelis, aveva come scopo quello di finanziare le imprese di colonizzazione italiane all'estero che avessero impiegato prevalentemente manodopera italiana e in generale compiuto le operazioni finanziarie connesse con l'emigrazione, incluso il servizio delle rimesse.⁵⁴ Alla fine della seconda guerra mondiale, l'ICLE venne mantenuto in vita e ricominciò a perseguire i suoi compiti originari, avviando lo studio e la realizzazione di alcuni progetti intesi ad accompagnare la ripresa delle correnti migratorie italiane. Si era riaffacciata, insomma, la prospettiva dell'emigrazione guidata, non più lasciata esclusivamente all'iniziativa individuale; essa era comparsa in modo evidente già al declinare dell'età giolittiana dopo la guerra di Li-

storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana, pubblicato nello stesso numero di questa rivista.

⁵² Si vedano alcune pagine dedicate alla questione da DE CLEMENTI, *Il prezzo della ricostruzione*, cit., pp. 46-53.

⁵³ A questo proposito cfr. E. PRIMICERI, *L'emigrazione italiana e il Piano Marshall. La politica migratoria del centrosinistra negli anni della ricostruzione*, Lecce-Brescia, Pensa, 2016, in particolare pp. 147-158.

⁵⁴ Sulla storia dell'ICLE, con un taglio tipico dello storico economico cfr. F. FAURI, *Il Piano Marshall e l'Italia*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 190-193.

La prima fase del centrismo

bia del 1911.⁵⁵ La questione, come allora, suscitò un dibattito acceso e pieno di valutazioni contrastanti, ma soprattutto ricco di critiche riferite al provvedimento.

Il 24 luglio 1950 si aprì un dibattito proprio sullo stanziamento e la gestione dei fondi dell'*European Recovery Program* (ERP) destinati all'emigrazione per l'approvazione di un disegno di legge denominato *Norme per l'attuazione di programmi straordinari di emigrazione*. Nella relazione di apertura il presidente della commissione rapporti con l'estero e colonie, Gaspare Ambrosini, aveva messo in luce la straordinaria importanza data dal governo al problema della sovrappopolazione, della disoccupazione conseguente e dunque della urgente questione emigratoria. Il relatore del provvedimento fu il sottosegretario agli affari esteri Aldo Moro. L'esponente della DC spiegò alla commissione in che cosa consisteva concretamente il provvedimento, soprattutto in merito al rapporto ai finanziamenti ERP. Infatti, sebbene l'obiettivo del piano Marshall fosse la ricostruzione economica europea, il governo italiano dinanzi ai funzionari dell'Organizzazione per la cooperazione economica europea (OECE) e dell'Economic Cooperation Administration (ECA) aveva chiesto che venisse studiato un provvedimento che prevedesse uno stanziamento di fondi per favorire le correnti emigratorie italiane in America Latina.⁵⁶

In definitiva, le tensioni ingenerate dalla guerra fredda, lo spauracchio delle cifre e quello della pericolosità politica della disoccupazione italiana, agitati a ogni piè sospinto dalle sedi diplomatiche e negli incontri internazionali, si rivelarono efficaci per il varo di un provvedimento che prevedeva, attraverso alcuni fondi del piano Marshall, la colonizzazione italiana in America Latina.⁵⁷

Il progetto consisteva nell'analisi delle condizioni del territorio del paese di immigrazione da parte di alcuni esperti chiamati proprio a verificare la fattibilità di impiantare delle aziende agricole pilota, queste a loro volta avrebbero dovuto beneficiare dell'assistenza tecnica prevista dallo stanziamento dei fondi ERP. Il supporto tecnico risultava assolutamente necessario soprattutto in luoghi particolarmente difficili da col-

⁵⁵Sull'idea di questa particolare forma di emigrazione all'estero che era emersa in età giolittiana, si veda N. LABANCA, *Oltremare. Storia dell'espansione coloniale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2002, pp. 99 e ss.

⁵⁶Cfr. A.P., *Camera dei deputati, Commissioni riunite esteri e lavoro*, discussioni seduta antimeridiana del 24 luglio 1950, pp. 2-3.

⁵⁷Cfr. *Relazione sull'attività svolta dalla Direzione generale dell'emigrazione per lo sviluppo di una migrazione colonizzatrice italiana in America Latina, in connessione all'impiego di Fondi ERP*, in ARCHIVIO STORICO DIPLOMATICO DEL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI (ASMAE), *Ambasciata d'Italia a Washington*, 1060, b. 17, fasc. 2, USA-ITALIA.

tivare, sia per la conformazione territoriale, sia per una questione climatica. Il supporto tecnico però era vincolato all'acquisto di mezzi provenienti da ditte americane, e dunque questo diveniva un mezzo di investimento alquanto redditizio per gli Stati Uniti. In sostanza dai documenti dell'ambasciata italiana a Washington si evince come i fondi stanziati per favorire la colonizzazione in America Latina fossero vincolati all'acquisto di forniture tecnico-logistiche statunitensi, inoltre veniva esplicitamente richiesto per la concessione di tale supporto una relazione che mettesse in evidenza gli aspetti positivi e l'importanza di poter usufruire dell'assistenza tecnica prevista dai fondi.⁵⁸

Il dibattito sull'ICLE non era solo circoscritto agli organi di stampa, ma ebbe un suo percorso anche in parlamento. A tal proposito appaiono interessanti alcune dichiarazioni, alquanto contrastanti, enunciate alla V commissione del senato nel 1952. I protagonisti del dibattito furono: il senatore del PSI Michele Lanzetta, il senatore Federico Ricci del Partito repubblicano e il senatore Paolo Fortunati del PCI. La questione riguardava la gestione della missione in Brasile da parte dell'istituto di credito.⁵⁹ Le critiche sull'ICLE piovvero sia da parte americana, sia italiana. Il dipartimento di stato di Washington chiese a più riprese all'ambasciata americana a Roma ragguagli sull'utilizzo dei 10 milioni di dollari concessi all'Italia per l'emigrazione. Il sospetto era che il mancato riscontro sull'impiego di questa somma nascondesse ritardi o possibili frodi.

Nel 1954, dunque, l'ambasciata statunitense si sentì chiamata in causa e cercò di difendere in ogni modo le buone intenzioni dell'ICLE, affermando che i ritardi da parte italiana erano una caratteristica del paese e forse le cose sarebbero andate diversamente se fossero state fatte da una direzione americana riconosciuta più efficiente e organizzata. I fondi, comunque, erano stati in buona parte impegnati, i tempi di attuazione dei progetti erano di lungo periodo e i risultati si sarebbero visti solo negli anni successivi. Il funzionario per gli affari economici, Francis Deak, in una lettera all'ambasciatore americano a Roma, concluse dicendo che, in fondo «l'Italia non ha l'obbligo, tranne la buona volontà, di rendere conto a noi dei 10 milioni impiegati per l'emigrazione».⁶⁰

⁵⁸Cfr. *Telespresso* 1485/760 del 9 febbraio 1950, *Fondi ERP per l'emigrazione*, in ASMAE, *Ambasciata d'Italia a Washington*, 1060, busta 17, fasc. 2, USA-ITALIA.

⁵⁹Il dibattito al senato sull'ICLE è riportato in *L'ICLE in Brasile*, in «Bollettino quindicinale dell'emigrazione», VI, 18, 25 settembre 1952.

⁶⁰*Questione trasporti marittimi emigranti: cessione navi USA. Rapporto DGCI sull'emigrazione italiana. ERP*, in ASMAE, *Ambasciata d'Italia a Washington*, 1060, busta 17, fasc. 1 USA-ITALIA.

La prima fase del centrismo

Anche la stampa italiana di allora fu molto critica nei confronti dell'ICLE accusato di «sguinagliare per il mondo» missioni di emigranti inutilmente e di portare avanti iniziative poco costruttive e non trasparenti. Inoltre erano enormi le spese che l'istituto assorbiva annualmente per la propria amministrazione, circa 90 milioni, di cui beneficiavano più gli amministratori che gli emigranti. L'attività di colonizzazione fu la più controversa, accusata di macinare insuccessi e sperperare denaro pubblico.⁶¹

Del resto l'insofferenza per la cattiva gestione dell'ente veniva anche dagli ambienti parlamentari; nei primi mesi del '54, infatti, alcuni esponenti del gruppo parlamentare misto (Macrelli, De Vita, Pacciardi, Camangi e La Malfa) avevano chiesto di interpellare il ministro degli affari esteri e il ministro del lavoro sulla situazione dell'emigrazione italiana.⁶² Anche il «Giornale d'Italia» si era interessato alle questioni migratorie legate all'ICLE. Il giornale, dopo aver accennato agli insuccessi dell'ente nei vari tentativi di colonizzazione durante i trent'anni di esistenza e dopo aver sostenuto che l'istituto rimaneva ancora in piedi per forza di inerzia, tipico degli istituti burocratici italiani del periodo, ne affermò l'inutilità.⁶³

I fondi del piano Marshall avevano così fugacemente riportato alla ribalta una istituzione dello stato liberale, ma ad onta della pariteticità formale degli accordi bilaterali proliferati in quegli anni, l'Italia si era ritrovata partner debole e nel complesso renitente alla tutela dei connazionali. I dispacci delle ambasciate e, per converso, le direttive del ministero degli esteri e del lavoro avevano trasudato di tanto in tanto vibrante recriminazioni sull'arroganza, l'insensibilità e, ancor più, il mancato rispetto degli impegni scritti per la colonizzazione all'estero.⁶⁴

I progetti di colonizzazione in America Latina avviati attraverso i fondi del piano Marshall saranno, pertanto, destinati al più completo fallimento. Nel frattempo alcune sconsiderate leadership d'oltreoceano fantasticavano di grandiosi propositi in cui il drenaggio di europei e il successo economico formavano un binomio indissolubile.

⁶¹Come ammetteva lo stesso presidente dell'ICLE, Vittorio Ronchi, la colonizzazione agricola si era rivelata «la più difficile pagine della nostra attività». Cfr. *Relazione di V. Ronchi "Difficoltà della nostra emigrazione"*, in ARCHIVIO DELL'ISTITUTO NAZIONALE PER LA STORIA DEL MOVIMENTO DI LIBERAZIONE IN ITALIA, Fondo Parri, b. 15, fasc. 42.

⁶²Cfr. *Interpellanza sull'emigrazione*, in «Bollettino quindicinale dell'emigrazione», VIII, 4, 25 febbraio 1954.

⁶³L'articolo sull'ICLE è in «Il Giornale d'Italia», 22 aprile 1954.

⁶⁴Cfr. ACS, *Ministero del lavoro*, Direzione generale per il collocamento della manodopera, Divisione VIII, b. 384, fasc. «Interrogazioni».

Conclusioni

In definitiva, in questa sede, ho preso in considerazione un aspetto dell'emigrazione italiana relativamente poco studiato: l'esodo del secondo dopoguerra e il ruolo dei governi centristi nel promuovere una politica di emigrazione "assistita", vale a dire pianificata e gestita dalle istituzioni, per mezzo dei ministeri del lavoro e degli esteri. Gli emigranti si muovevano all'interno di un quadro normativo che verrà definito dai governi per mezzo di accordi bilaterali e sulla base di ragioni e interessi di ordine politico ed economico, nel tentativo di creare una politica migratoria e una *governance* della mobilità internazionale.

La scelta di puntare sull'emigrazione per affrontare la ricostruzione post-bellica maturò pertanto tra le future classi dirigenti repubblicane già durante la seconda guerra mondiale. Le colonie erano allora ancora ritenute il luogo privilegiato dell'emigrazione e anche nel dopoguerra, dopo la sconfitta, come si vide a proposito delle *Idee ricostruttive della democrazia cristiana*, la DC aveva chiesto che all'Italia fosse concesso di svolgere in Africa un'opera colonizzatrice intesa non più come conquista ma come apportatrice di lavoro e benessere. Nel 1949, al III congresso nazionale della DC, caduta la possibilità di emigrare nelle ex-colonie, De Gasperi invitò gli italiani a riprendere «le vie del mondo». Guardando ai tempi e ai modi con cui si sviluppò il dibattito sulla ricostruzione, colpisce immediatamente un elemento: il consenso (convergente da differenti parti politiche) nei confronti dello strumento dell'emigrazione come risorsa strategica per affrontare il dopoguerra.

Si potrebbe aggiungere che, anche questa volta in deroga all'indirizzo dominante, a tanto liberalismo corrispose un parziale ma assai significativo controllo della mobilità. E non solo in sintonia con un orientamento invalso su scala internazionale. La precocità di alcuni accordi bilaterali interstatali sta a indicare che esistevano tutte le premesse per la consegna agli apparati burocratici istituzionali della programmazione la gestione di flussi di manodopera. La coerenza liberista poteva tranquillamente essere sacrificata sull'altare della stabilità politica.