

ROBERTO SALA, *Il controllo statale sull'immigrazione di manodopera italiana nella Germania federale*, in «Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento» (ISSN: 0392-0011), 30 (2004), pp. 119-152.

Url: <https://heyjoe.fbk.eu/index.php/anisig>

Questo articolo è stato digitalizzato dal progetto ASTRA - *Archivio della storiografia trentina*, grazie al finanziamento della Fondazione Caritro (Bando Archivi 2021). ASTRA è un progetto della Biblioteca Fondazione Bruno Kessler, in collaborazione con Accademia Roveretana degli Agiati, Fondazione Museo storico del Trentino, FBK-Istituto Storico Italo-Germanico, Museo Storico Italiano della Guerra (Rovereto), e Società di Studi Trentini di Scienze Storiche. ASTRA rende disponibili le versioni elettroniche delle maggiori riviste storiche del Trentino, all'interno del portale [HeyJoe](#) - *History, Religion and Philosophy Journals Online Access*.

This article has been digitised within the project ASTRA - *Archivio della storiografia trentina* through the generous support of Fondazione Caritro (Bando Archivi 2021). ASTRA is a Bruno Kessler Foundation Library project, run jointly with Accademia Roveretana degli Agiati, Fondazione Museo storico del Trentino, FBK-Italian-German Historical Institute, the Italian War History Museum (Rovereto), and Società di Studi Trentini di Scienze Storiche. ASTRA aims to make the most important journals of (and on) the Trentino area available in a free-to-access online space on the [HeyJoe](#) - *History, Religion and Philosophy Journals Online Access* platform.

## Nota copyright

Tutto il materiale contenuto nel sito [HeyJoe](#), compreso il presente PDF, è rilasciato sotto licenza [Creative Commons](#) Attribuzione–Non commerciale–Non opere derivate 4.0 Internazionale. Pertanto è possibile liberamente scaricare, stampare, fotocopiare e distribuire questo articolo e gli altri presenti nel sito, purché si attribuisca in maniera corretta la paternità dell’opera, non la si utilizzi per fini commerciali e non la si trasformi o modifichi.

## Copyright notice

All materials on the [HeyJoe](#) website, including the present PDF file, are made available under a [Creative Commons](#) Attribution–NonCommercial–NoDerivatives 4.0 International License. You are free to download, print, copy, and share this file and any other on this website, as long as you give appropriate credit. You may not use this material for commercial purposes. If you remix, transform, or build upon the material, you may not distribute the modified material.



# Il controllo statale sull'immigrazione di manodopera italiana nella Germania federale

di Roberto Sala

*Abstract* – This article deals with the state control of Italian labor migration to West Germany after World War II. In this respect, the actions of both the German and the Italian governments are taken into consideration, as both countries took measures to control the influx of the Italian workforce to the Federal Republic of Germany. Migration was subject to an institutional framework based on diplomatic negotiations between Germany and Italy. In this context, the Federal Republic and National Socialist Germany proceeded in a similar way regarding the recruitment of Italian labor. In 1955, the recruitment of Italian labor was reintroduced by means of a German-Italian agreement, which served as a model for further recruitment agreements between Germany and other Mediterranean states. However, from 1962 onwards, Italian laborers, in contrast to all other groups of «guestworkers», came to benefit from the liberalization within the European Economic Community. Consequently, state recruitment was superseded by spontaneous migration, which turned out to be beyond the control of both the German and the Italian authorities.

«In coincidenza con periodi di forte espansione capitalistica e delle correlate turbolenze del mercato del lavoro internazionale, il nostro paese ha conosciuto due grandi cicli migratori, l'uno compreso grosso modo tra il 1870 e il 1920 e l'altro tra il 1946 e la crisi petrolifera del 1973. Mentre, però, il primo è stato scandagliato in lungo e in largo da una folta pattuglia di studiosi che hanno ormai riempito intere biblioteche, non si può dire altrettanto per il secondo, che risulta a tutt'oggi, salvo qualche pregevole eccezione, assai poco esplorato. La storiografia italiana e le scienze sociali italiane condividono questa omissione con la comunità scientifica internazionale e, per sincerarsene, basta sfogliare una delle più recenti e documentate sintesi di uno specialista come Klaus Bade, dove al secondo dopoguerra sono dedicate poche informazioni essenziali a tutto vantaggio della successiva immigrazione dai paesi extraeuropei. È facile prevedere che il perdurante sbalordimento occidentale, la mole dei problemi e la costante attualità di questo fenomeno tenderanno a monopolizzare il campo della ricerca»<sup>1</sup>.

Così scriveva di recente Andreina De Clementi, una delle più autorevoli esperte di emigrazione italiana, lamentando l'oblio in cui la storia più vicina

<sup>1</sup> A. DE CLEMENTI, «Curare il mal di testa con le decapitazioni». *L'emigrazione italiana nel secondo dopoguerra. I primi dieci anni*, in «900», 2003, 8-9, pp. 11-27, qui p. 11. Il volume cui si riferisce la De Clementi è K. J. BADE, *L'Europa in movimento. Le migrazioni dal Settecento a oggi*, Roma - Bari 2001.

del fenomeno pareva sprofondare e auspicando una nuova stagione di studi. Negli ultimi anni alcune pubblicazioni hanno dato un segnale positivo in tal senso<sup>2</sup>. Perdura tuttavia la carenza di opere di sintesi, mentre le ricerche su aspetti specifici, prodotte principalmente al di fuori dall'Italia, non sembrano ancora collocarsi nell'ambito di un organico dibattito storiografico.

Tra i temi per cui l'indagine storica risulta necessaria, e possibile, rientra l'intervento statale sulle correnti emigratorie italiane postbelliche. Il controllo amministrativo esercitato sui migranti dai diversi stati costituiti, assieme alla congiuntura economica nei luoghi di origine e di arrivo, una delle variabili fondamentali che determinarono la natura e il volume dei grandi flussi migratori tra gli anni Cinquanta e i primi anni Settanta. Il presente contributo propone una lettura incrociata del duplice tentativo di controllo da parte del paese di immigrazione Germania e del paese di emigrazione Italia. Si intende in questo modo evidenziare la centralità dell'evento migratorio nelle relazioni tra i due paesi e, su questa base, mettere in luce alcuni aspetti del rapporto tra stato e migrazioni nell'Europa postbellica.

### 1. *Premesse storiche e genesi politica del reclutamento statale di manodopera italiana*

Un passo necessario per comprendere l'incontro tra le politiche migratorie italiana e tedesca, ovvero la loro azione congiunta sui flussi migratori dall'Italia alla Germania nel secondo dopoguerra, consiste nel considerare l'influenza delle precedenti migrazioni italiane sulle strutture politico-culturali e istituzionali coinvolte da entrambe le parti. Va tenuto conto che l'immigrazione di italiani nella Repubblica federale tedesca non era una novità nella storia dei due paesi in età contemporanea, bensì rappresentava la terza grande migrazione. La presenza di massa in terra tedesca di migranti provenienti dalla penisola aveva costituito un dato importante, per quanto discontinuo, perlomeno a partire dagli anni Novanta dell'Ottocento. L'Impero Guglielmino fu meta fondamentale per gli abitanti dell'Italia settentrionale, in particolare Friuli e Veneto, nell'ambito per lo più di occupazioni stagionali in settori quali l'edilizia, le fornaci e l'industria della pietra, ma in misura crescente anche di attività nella moderna industria metallurgica<sup>3</sup>. E

<sup>2</sup> M. BLANC-CHALÉARD - A. BECHELLONI (edd), *Gli italiani in Francia dopo il 1945*, in «Studi Emigrazione», 39, 2002, 146; M. GUIDOTTI - S. HAUG (edd), *Italian Migrants in Germany*, in «Studi Emigrazione», 42, 2005, 158.

<sup>3</sup> Si vedano R. DEL FABBRO, *Transalpini. Italienische Arbeitswanderung nach Süddeutschland im Kaiserreich 1870-1918* (Studien zur historischen Migrationforschung, 2), Osnabrück 1996; A. WENNEMANN, *Arbeit im Norden*, Osnabrück 1997.

ancora, all'interno di accordi tra le due potenze dell'Asse, alla fine degli anni Trenta, trovarono lavoro nell'agricoltura e nell'industria tedesca centinaia di migliaia di italiani, specie di origine centro-settentrionale, ma non solo<sup>4</sup>.

Significativamente diverse furono le principali zone di origine dei tre flussi: l'Italia nordorientale tra Otto e Novecento, vaste parti del territorio nazionale sotto il fascismo, il Mezzogiorno in età repubblicana. Inoltre, per via del loro accentuato carattere di precarietà, ma anche in seguito agli eventi bellici, le prime due ondate migratorie non avevano determinato l'insediamento sul lungo periodo di quote ragguardevoli di migranti. Tra le tre migrazioni intervennero infine consistenti cesure temporali: più di un ventennio dopo la prima guerra mondiale, almeno un decennio dopo la seconda. Nel complesso i tre movimenti non vennero legati – se non in misura molto limitata – da catene migratorie su base personale e furono sostanzialmente autonomi l'uno dall'altro.

Ciò nonostante, nel secondo dopoguerra, per le autorità delle due neonate repubbliche le precedenti migrazioni erano lungi dall'essere prive di importanza. Sulla base delle esperienze passate, la figura del migrante italiano in Germania costituiva importante e consolidato elemento dei rapporti tra i due paesi e presentava caratteri ben precisi: si trattava di lavoratori senza famiglia al seguito, che si recavano all'estero a fini di guadagno per periodi limitati. Più specificatamente, sotto il fascismo l'impiego temporaneo di lavoratori italiani nel Reich aveva rappresentato oggetto di precise trattative tra i due stati, che si concretizzarono in una serie di accordi bilaterali tra il 1937 e il 1942. L'afflusso di manodopera italiana in Germania venne completamente irreggimentato attraverso reclutamenti collettivi con il concorso delle autorità di entrambi i paesi. Questo particolare flusso migratorio era inteso come ben definito elemento delle relazioni economiche italo-tedesche. La Germania nazista, che aveva avanzato per prima la richiesta dei reclutamenti, otteneva braccia necessarie per l'economia di riarmo ovvero di guerra, mentre l'Italia fascista riceveva in cambio attraverso le rimesse dei migranti preziosa valuta straniera per compensare la deficitaria bilancia dei pagamenti con l'alleato e, in parte, opzioni per acquistare un'indispensabile materia prima quale il carbone<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Si vedano B. MANTELLI, «Camerati del lavoro». *I lavoratori italiani emigrati nel Terzo Reich nel periodo dell'Asse 1938-1943*, Firenze 1991; C. BERMANI, *Al lavoro nella Germania di Hitler. Racconti e memorie dell'emigrazione italiana 1937-1945*, Torino 1998.

<sup>5</sup> Brunello Mantelli ha descritto come, nel corso del conflitto, questo rapporto sia andato trasformandosi in uno strumento di espropriazione di risorse italiane da parte della Germania,

Andreina De Clementi ha sottolineato il legame tra i reclutamenti di manodopera italiana per la Germania nazista e quelli per diversi paesi europei ed extra-europei che l'Italia repubblicana promosse nel primo decennio postbellico sotto la paternalistica denominazione di «emigrazione assistita»<sup>6</sup>. È noto che, immediatamente dopo la fine del conflitto, i governi italiani cercarono – nell'ambito di una fervente attività diplomatica – nuovi sbocchi migratori attraverso la conclusione dei trattati bilaterali di reclutamento. Per la classe politica italiana il riavvio dell'emigrazione di massa rappresentava una risposta obbligata alla piaga della disoccupazione e un contributo importante per il riequilibrio della bilancia internazionale dei pagamenti. Il riconoscimento dell'emigrazione come 'male necessario' era orientamento ampiamente condiviso anche nei partiti di opposizione e negli ambienti sindacali che criticavano semmai l'insufficiente tutela dei migranti<sup>7</sup>. Sebbene in un contesto politico radicalmente differente, i trattati stipulati – ad esempio – con il Belgio e la Francia nel 1946 e nel 1948 richiamavano sostanzialmente in vita il sistema statale di collocamento all'estero di lavoratori italiani nato nel contesto particolare del dirigismo proprio delle potenze dell'Asse. I negoziati del secondo dopoguerra avvennero inoltre in considerazione di aspetti di politica economica in linea con quelli già determinanti per le convenzioni tra Roma e Berlino: situazione occupazionale nei due paesi interessati da un lato, bilancia dei pagamenti e rapporti commerciali tra i due paesi dall'altro.

Le linee di continuità tra la politica migratoria italiana del secondo dopoguerra e le esperienze precedenti diventano ancor più evidenti se si allarga la prospettiva temporale. La stipulazione di trattati internazionali in materia di migrazione di manodopera italiana non fu una novità introdotta dal regime fascista, bensì risale al primo Novecento. In particolare, l'Italia concordò con la Francia a partire dal 1904, importanti misure volte a tutelare i migranti<sup>8</sup>. Dopo la prima guerra mondiale, che pose definitivamente fine alla sostanziale libertà di migrare ancor vigente nell'Europa ottocentesca,

anche tramite la sistematica insolvenza nella bilancia dei pagamenti: B. MANTELLI, «*Camerati del lavoro*», cit., p. 17.

<sup>6</sup> A. DE CLEMENTI, «*Curare il mal di testa con le decapitazioni*», cit., pp. 13 ss.

<sup>7</sup> Si veda P. SALVATORI, *Politica sindacale per l'emigrazione nel secondo dopoguerra*, in V. BLENGINO - E. FRANZINA - A. PEPE (edd), *La riscoperta delle Americhe. Lavoratori e sindacato nell'emigrazione italiana in America Latina 1870-1970*, Milano 1994, pp. 132-146.

<sup>8</sup> L. TOSI, *L'Italia e gli accordi internazionali di emigrazione*, in [P. VARETTO (ed)], *The World in my Hand: Italian Emigration in the World 1860/1960 - Il mondo in mano: l'emigrazione italiana nel mondo 1860-1960*, Roma 1997, pp. 186-195, in particolare pp. 187-188.

i trattati conclusi dall'Italia riguardarono anche aspetti quali il volume dei flussi migratori. Già queste prime convenzioni furono influenzate da considerazioni di carattere economico-commerciale e posero l'emigrazione italiana all'estero come 'elemento di scambio' nelle relazioni internazionali dell'Italia. Con le intese tra i regimi nazista e fascista alla fine degli anni Trenta vennero poi sviluppati strumenti che mutarono il controllo passivo dell'emigrazione spontanea in una forma più profonda di intervento. Tramite l'adozione dei reclutamenti collettivi di manodopera, concordati e realizzati bilateralmente, le autorità italiane e tedesche venivano a promuovere l'emigrazione direttamente nei luoghi di origine, a prestabilirne natura e destinazione e a regolare ulteriori aspetti quali la selezione dei candidati e la forma dei contratti di lavoro.

Le premesse storiche sopra considerate sono importanti per comprendere la nascita dell'accordo «per il reclutamento e il collocamento di manodopera italiana» nell'economia tedesca occidentale, stipulato dalle due neonate repubbliche nel dicembre 1955<sup>9</sup>. Nonostante la radicale cesura politica occorsa, l'identità dei paesi coinvolti rafforza il valore di continuità con i trattati del periodo fascista. È vero che fu abbandonato un elemento quale l'organizzazione gerarchica dei contingenti di lavoratori italiani sul territorio tedesco, che sotto Mussolini era stata presa in carico dagli organi sindacali fascisti. Inoltre, nel dopoguerra non furono stipulati, come precedentemente, accordi distinti per la manodopera agricola e industriale, bensì un trattato unico. Ma, con l'eccezione di questi aspetti, nel testo postbellico sono individuabili gli elementi elaborati nelle convenzioni nazi-fasciste (e presenti in genere anche negli altri accordi bilaterali conclusi dall'Italia repubblicana): preselezione della manodopera attraverso le autorità del lavoro italiane; selezione finale sul territorio italiano attraverso delegati tedeschi, visita medica e professionale dei candidati, modelli prestabiliti per i contratti di lavoro. La documentazione di archivio ci offre inoltre diversi esempi che mostrano – sia per la parte italiana che la parte tedesca – come la chiara conoscenza dei passati reclutamenti abbia rappresentato un importante riferimento durante i negoziati e la messa in opera del trattato<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> «Accordo fra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica federale di Germania per il reclutamento e il collocamento della manodopera italiana nella Repubblica federale di Germania», in «Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana», n. 205, 17 agosto 1956, pp. 3004-3007.

<sup>10</sup> Archivio Centrale dello Stato, Roma (d'ora in poi ACS), *Presidenza del Consiglio dei Ministri 1951-54*, b. 7, n. 98901, Ministero del Tesoro a Presidenza del Consiglio dei Ministri, «Servizio rimesse per emigrati in Germania», 30 novembre 1954; Bundesarchiv Koblenz (d'ora in poi BAK), *Bundesanstalt für Arbeit* (d'ora in poi B119), 3052, Commissione tedesca

Significativa è l'assenza che sembra leggersi nel materiale accessibile, di una riflessione problematica sulla ripresa di una pratica che aveva segnato un aspetto cruciale del Patto di Acciaio. Assenti sono inoltre riferimenti all'esperienza drammatica dei lavoratori italiani in Germania dopo l'armistizio dell'Italia con gli alleati. Per via della grave insolvenza da parte delle banche tedesche nell'inoltrare all'Italia le rimesse dei migranti, interpretata da Brunello Mantelli quale consapevole strumento per espropriare risorse all'alleato, il governo italiano aveva richiesto, all'inizio del 1943, il rimpatrio di tutta la manodopera italiana. La reazione tedesca fu in principio seccamente negativa, sebbene si giungesse poi ad acconsentire al graduale rimpatrio degli italiani, da effettuarsi nei mesi successivi. Dopo l'8 settembre, i circa 100.000 civili italiani ancora in territorio tedesco si trovarono all'improvviso nello stato di lavoratori coatti, condiviso da altre decine di migliaia di nuovi deportati dall'Italia. Al lavoro coatto in Germania furono inoltre costretti – in condizioni particolarmente violente per via del risentimento tedesco di fronte al tradimento italiano – circa 600.000 tra i militari italiani fatti prigionieri dopo l'armistizio<sup>11</sup>.

Analogamente ai trattati della fine degli anni Trenta, l'accordo del 1955 fu inteso come elemento interno ai rapporti economici tra Italia e Germania. Nel dopoguerra, tuttavia, le variabili in gioco si presentarono in parte invertite. La Germania federale della metà degli anni Cinquanta non presentava, come alla vigilia del conflitto, gravi carenze di forza lavoro. Si trovava anzi a doversi confrontare con una diffusa disoccupazione che colpiva in particolare i milioni di rifugiati giunti dai territori annessi alla Polonia e le centinaia di migliaia di persone che continuavano a giungere dalla zona sovietica. In questo contesto si inserisce la chiusura delle possibilità di immigrazione dall'estero messa in atto dal governo tedesco anche nei confronti della sia pur moderata domanda di manodopera italiana da parte dell'agricoltura tedesca<sup>12</sup>. Tra l'altro questa non corrispondeva a

in Italia, «Anwerbung italienischer Arbeitskräfte», 12 aprile 1956; BAK, *Bundesministerium für Arbeit und Soziales* (d'ora in poi B149), 6228, «Kurzprotokoll über die Ergebnisse der Besprechung mit den Sozialpartnern am 10. Juni 1955 im Bundesministerium für Arbeit über das Verfahren und die Arbeitsbedingungen bei einer etwaigen Hereinnahme von italienischen Arbeitskräften».

<sup>11</sup> Si vedano G. SCHREIBER, *I militari italiani internati nei campi di concentramento del Terzo Reich 1943-1945: traditi, disprezzati, dimenticati*, Roma 1992; G. HAMMERMANN, *Zwangsarbeit für den Verbündeten: die Arbeits- und Lebensbedingungen der italienischen Militärinternierten in Deutschland 1943-1945*, Tübingen 2002.

<sup>12</sup> J.-D. STEINERT, *Migration und Politik. Westdeutschland-Europa-Übersee 1945-1961*, Osnabrück 1995, pp. 210 s.; K. DOHSE, *Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat. Genese*

reali carenze di forza lavoro locale, bensì nasceva dalla lunga tradizione di impiegare braccianti stranieri ai fini di contenere i salari<sup>13</sup>.

Come ben evidenziato dalle ricerche di Johannes-Dieter Steinert, fu l'Italia ad avanzare per via diplomatica – in modo esplicito a partire dal 1954 – la richiesta di un trattato di reclutamento, nell'ambito della propria strategia volta a rendere accessibile il maggior numero possibile di sbocchi migratori<sup>14</sup>. Da parte italiana veniva lamentato uno squilibrio favorevole alla Germania nella bilancia dei pagamenti, che andava equilibrato con l'apertura del mercato del lavoro tedesco ai lavoratori italiani, pena l'attuazione di una politica commerciale restrittiva<sup>15</sup>. L'iniziativa dell'Italia determinò in un primo momento due posizioni radicalmente differenti nel governo di Bonn. Il Ministro dell'economia Ludwig Erhard, in questo appoggiato dal Ministero degli Esteri, manifestò il proprio consenso nei confronti di un rinnovato afflusso di manodopera italiana sul territorio tedesco, esprimendo pubblicamente la convinzione che l'economia tedesca avrebbe presto registrato carenze di forza lavoro che rischiavano di frenare la sua espansione. Il Ministero del Lavoro, invece, escluse qualsivoglia accordo con l'Italia in materia di immigrazione, ottenendo il pieno appoggio delle forze sindacali: la situazione socio-demografica interna e gli alti livelli di disoccupazione non giustificavano l'apertura della Germania a lavoratori stranieri. La divergenza interna al governo federale si chiarisce per un lato in uno specifico interesse di Erhard ad andare almeno parzialmente incontro al *partner* italiano per ottenere vantaggi nell'ambito delle relazioni economiche. Fu lo stesso Ministro dell'economia a formulare il compromesso che vinse le reticenze del dicastero del lavoro e che pose le basi per iniziare le trattative con l'Italia nel febbraio 1955: i colloqui sul futuro accordo erano da considerarsi parte di una 'politica preventiva' volta a permettere un intervento tempestivo per ovviare a eventuali carenze di manodopera, ma non comprendevano l'obbligo per la Repubblica federale a impiegare lavoratori italiani, se tali carenze non fossero insorte<sup>16</sup>.

*und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht. Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland*, Königstein 1981, pp. 146 s.

<sup>13</sup> U. HERBERT, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*, München 2001, p. 205.

<sup>14</sup> J.-D. STEINERT, *L'accordo di emigrazione italo-tedesco e il reclutamento di manodopera italiana negli anni Cinquanta*, in J. PETERSEN (ed), *L'emigrazione tra Italia e Germania* (Società e cultura, 2), Manduria - Bari - Roma 1993, pp. 139-167, in particolare pp. 142 s.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 148.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 149.

L'intesa tra le diverse componenti del governo tedesco si fondava sul riconoscimento pragmatico delle ripercussioni negative che un rifiuto incondizionato a trattare in materia migratoria con il governo italiano avrebbe comportato per i rapporti commerciali. L'avvio dei negoziati con l'Italia veniva così accettato da parte del Ministero del Lavoro come necessario elemento tattico della politica economica estera. Veniva tuttavia chiarita la necessità di non inserire gli accordi sull'introduzione di forza lavoro italiana nei trattati commerciali: altrimenti sarebbe potuta sorgere l'impressione che «si scambino lavoratori contro merci allo stesso modo delle merci»<sup>17</sup>. Già prima degli incontri con i delegati italiani, le autorità del lavoro delinearono la propria strategia volta a difendere la situazione occupazionale interna dalle pretese italiane, che si esplicitava nel lasciare aperta la questione di quando iniziare i reclutamenti di manodopera. Grazie a questo espediente, nel corso del 1955, poté essere definito il testo dell'accordo di reclutamento, senza concedere alla controparte italiana promesse concrete sul momento della sua messa in pratica. Un'inaspettata, per quanto modesta, carenza di forza lavoro nell'agricoltura tedesca – individuata nell'autunno di quell'anno nei dati sulla passata stagione – pose fine alla condotta di temporeggiamento del Ministero del Lavoro che si impegnò anzi per una rapida conclusione del trattato<sup>18</sup>. E ancor prima della stipula vennero presi provvedimenti al fine di preparare il reclutamento di stagionali italiani per la primavera del 1956<sup>19</sup>.

Nonostante il finale cambiamento di posizione, l'atteggiamento di cautela del Ministero del Lavoro tedesco non fu privo di conseguenze concrete per la natura dell'accordo bilaterale. Recitava una nota stampa formulata da quel dicastero in occasione della firma del trattato:

«L'accordo non contiene alcuna indicazione di quanti lavoratori italiani dovranno essere reclutati ... Nel caso vi fosse a disposizione adeguata forza lavoro tedesca, un reclutamento degli italiani non è preso in considerazione; anche per il futuro il compito di collocare ogni lavoratore tedesco idoneo ... è al primo posto»<sup>20</sup>.

Il breve testo è chiaramente indirizzato a controbattere eventuali proteste degli ambienti sindacali nei confronti dell'accordo appena concluso, ma

<sup>17</sup> BAK, B149, 6228, «Tagung des deutsch-italienischen Regierungsausschusses», 19 gennaio 1955.

<sup>18</sup> J.-D. STEINERT, *L'accordo*, cit., p. 158.

<sup>19</sup> BAK, B119, 3051, «Vorbereitung der Anwerbung italienischer Arbeitskräfte», 29 novembre 1955.

<sup>20</sup> BAK, B149, 6230, «Deutsch-italienische Vereinbarung über die Anwerbung italienischer Arbeitskräfte», 20 dicembre 1955. Traduzione dell'autore.

riferisce anche un dato di fatto. A differenza degli accordi nazi-fascisti o di altre convenzioni concluse dall'Italia nel dopoguerra, il trattato del 1955 non fissava le cifre relative ai reclutamenti. Una clausola prevedeva in effetti che i due governi concordassero la quantità di lavoratori coinvolti, ma non specificava alcuna procedura a questo proposito<sup>21</sup>. Nella prassi il governo tedesco si limitò a comunicare alla controparte il fabbisogno di manodopera pronosticato a inizio anno, senza che ciò avesse un vero significato per la messa in atto degli arruolamenti. Il loro reale volume, infatti, dipendeva esclusivamente dalla congiuntura economica, essendo ogni operazione di reclutamento obbligatoriamente collegata a una concreta offerta di lavoro appositamente espressa per la manodopera italiana. La continua e profonda discordanza – sia in eccesso che per difetto – tra le stime ufficiali e i risultati concretamente riscontrati anno per anno portò nel 1960 all'abolizione della previsione annuale<sup>22</sup>. Quest'ultima tra l'altro non venne adottata nei nuovi accordi bilaterali di reclutamento conclusi successivamente dalla Germania con altri paesi mediterranei.

Paradossalmente, la natura in sostanza quantitativamente aperta del trattato del 1955, che fu dettata da un atteggiamento protezionistico di una parte del governo federale, significava anche che non vi fossero limiti verso l'alto per gli arruolamenti. Grazie alla possibilità di espandere i reclutamenti in Italia senza dover ricorrere a ulteriori convenzioni, le autorità del lavoro tedesche venivano così a disporre di un duttile strumento per rispondere al fabbisogno di manodopera. Ciò sarebbe valso anche nel caso di una consistente domanda interna che tuttavia, a metà degli anni Cinquanta, non si era ancora verificata.

L'accordo con l'Italia fu la prima di una serie di convenzioni bilaterali per il reclutamento statale di manodopera all'estero stipulate dalla Germania con diversi paesi mediterranei e fu il fondamento dell'immigrazione di massa negli anni Sessanta e nei primi anni Settanta. Il trattato del 1955 è per converso tradizionalmente posto quale momento di avvio dei flussi migratori nella Germania federale e di inizio dell'era dei *Gastarbeiter*. Per questa ragione la sua genesi, qui brevemente ripercorsa, è stata oggetto di molteplici analisi da parte della storiografia tedesca che, al contrario di quella italiana, si è molto interessata all'argomento. Alla fine degli anni

<sup>21</sup> «Accordo fra il Governo della Repubblica Italiana e il Govertno della Repubblica federale di Germania», cit., art. 1.

<sup>22</sup> BAK, B149, 6233, Ambasciata d'Italia, «Nota Verbale», 20 febbraio 1961. Cfr. Y. RIEKER, «Ein Stück Heimat findet man ja immer». *Die italienische Einwanderung in die Bundesrepublik*, Essen 2003, p. 25.

Settanta, Knut Dohse formulò uno schema interpretativo a lungo dominante: il trattato avrebbe costituito un passo consapevole del governo tedesco – specialmente nella persona di Erhard – verso l'apertura del mercato del lavoro interno, al fine di prevenire attraverso l'impiego di lavoratori stranieri la spirale inflattiva che sarebbe derivata da una situazione di piena occupazione<sup>23</sup>. Questa posizione è stata radicalmente criticata dal già citato Johannes-Dieter Steinert che, grazie a materiale documentario, ha evidenziato per primo la rilevanza da un lato degli interessi di politica commerciale estera e dall'altro delle pressioni di parte italiana:

«Decisive per la presa di posizione [di Erhard] non erano, in nessun modo, le paure di un surriscaldamento della spirale salari prezzi, quanto la preoccupazione di restrizioni delle importazioni da parte dell'Italia da un lato e, dall'altro, la preoccupazione di una maggiore esportazione di prodotti italiani, soprattutto di prodotti agricoli, nella Repubblica federale»<sup>24</sup>.

In questa forma l'interpretazione di Steinert è stata giudicata come riduttiva dagli studi più recenti che hanno riconosciuto come centrali per la nascita dell'accordo italo-tedesco le ragioni di politica internazionale-economica, ma hanno riproposto a un tempo l'influenza degli elementi di politica economica interna, così come indicati da Dohse<sup>25</sup>. In polemica con quest'ultimo, è stato tuttavia negato che il governo tedesco intendesse attuare con il trattato un passo decisivo verso l'immigrazione di massa<sup>26</sup>.

Queste controversie interne alla storiografia tedesca e la tendenza di alcuni studi a cercare spiegazioni unilaterali possono essere messe in relazione con una specifica circostanza: il trattato del 1955 viene considerato come l'inizio della pratica di reclutamento di manodopera straniera nella Repubblica

<sup>23</sup> K. DOHSE, *Ausländische Arbeiter*, cit., pp. 176-179; Cfr. C. PAGENSTECHE, *Ausländerpolitik und Immigrantentendenz. Zur Geschichte der Gastarbeit in der Bundesrepublik*, Berlin 1994; K. H. MEIER-BRAUN, *Integration und Rückkehr? Zur Ausländerpolitik des Bundes und der Länder, insbesondere Baden-Württembergs*, Mainz - München 1988; H. ESSER, *Gastarbeiter*, in W. BENZ (ed.), *Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, II: *Wirtschaft*, Frankfurt a.M. 1989.

<sup>24</sup> J.-D. STEINERT, *L'accordo*, cit., p. 148.

<sup>25</sup> Y. RIEKER, «Ein Stück Heimat findet man ja immer», cit., p. 20, nota 28; B. SONNENBERGER, *Nationale Migrationspolitik und regionale Erfahrung: die Anfänge der Arbeitsmigration in Südbessen (1955-1967)*, Darmstadt 2003, p. 60.

<sup>26</sup> U. HERBERT, *Geschichte der Ausländerpolitik*, cit., p. 205; K. SCHÖNWÄLDER, *Einwanderung und ethnische Pluralität. Politische Entscheidungen und öffentliche Debatten in Großbritannien und der Bundesrepublik von den 1950er bis zu den 1970er Jahren*, Essen 2001, p. 247.

federale, senza che venga contemplata la sopra evidenziata continuità con la prassi in vigore a cavallo degli anni Trenta e Quaranta<sup>27</sup>. All'accordo è stata attribuita la funzione di avere introdotto nel dopoguerra il sistema di reclutamento che fu poi determinante per la storia dell'immigrazione di massa nella Germania occidentale<sup>28</sup>. Ciò ha portato a sopravvalutare gli elementi contingenti che accompagnarono la genesi del trattato e a sottacere il fatto che il reclutamento statale di manodopera straniera era già stato attivato su larga scala per l'economia di riarmo e poi di guerra della Germania nazista. L'accordo del 1955 va invece letto anche in questa prospettiva: costituì un ponte che, nell'ambito delle relazioni diplomatiche italo-tedesche, determinò il recupero di una parte dell'esperienza fatta con i lavoratori stranieri nel Reich.

## 2. *La realtà dei reclutamenti*

Il reclutamento statale di manodopera italiana iniziò nella primavera del 1956 e nelle stime ufficiali del governo tedesco avrebbe dovuto coinvolgere attorno ai 30.000 lavoratori, in massima parte stagionali e destinati per lo più all'agricoltura e all'edilizia<sup>29</sup>. Si trattava di una cifra consistente sebbene non enorme, in linea con il primo anno degli arruolamenti sotto il fascismo. Alla fine del 1956 i risultati ottenuti dalla Commissione tedesca di Reclutamento, insediatasi a Verona dopo una breve parentesi a Milano, smentirono clamorosamente le previsioni governative: le persone interessate furono circa 10.000, per più della metà braccianti agricoli. Il fallimento derivò dalla combinazione di diversi fattori. Il fabbisogno di operai al di fuori dei settori agricoli era stato del tutto sovrastimato rispetto alla situazione socio-economica tedesca che si distinse tra l'altro per una rafforzata immigrazione dalla Germania orientale. Così le offerte di lavoro per manodopera industriale furono molto scarse. Le richieste di braccianti non risultarono invece drasticamente inferiori alle aspettative – circa 10.000 sulle 13.000 previste – ma ne vennero ritirate circa metà per i lunghissimi tempi di attesa ovvero per le difficoltà a trovare candi-

<sup>27</sup> Yvonne Rieker cita i reclutamenti di italiani nel Reich quali premessa storica dei reclutamenti nel dopoguerra, ma non considera le implicazioni della sua osservazione: Y. RIEKER, «*Ein Stück Heimat findet man ja immer*», cit., p. 17; cfr. M. RIEDER, *Migrazione ed economia. L'immigrazione italiana verso la Germania occidentale dopo la seconda guerra mondiale*, in «Studi Emigrazione», 2004, 155, p. 641.

<sup>28</sup> Si vedano, tra gli altri, i testi citati *supra*, nota 23.

<sup>29</sup> J.-D. STEINERT, *L'accordo*, cit., p. 160.

dati<sup>30</sup>. I salari agricoli tedeschi erano infatti su livelli tanto bassi che i migranti spesso rifiutavano gli ingaggi, preferendo paesi quali la Francia.

La ripresa dell'emigrazione italiana nella Germania del dopoguerra indotta dall'accordo bilaterale fu non solo quantitativamente modesta e del tutto precaria per la stagionalità degli ingaggi, ma anche particolarmente drammatica nell'esperienza delle persone coinvolte, specie se braccianti<sup>31</sup>. Questi ultimi erano disseminati in gruppi assai piccoli, o addirittura come singole unità, presso le imprese agricole tedesche e vivevano in una situazione di grave isolamento sociale e psicologico. Disgustati dal vitto loro dato, si sentivano truffati perché in Italia si erano illusi, in base alle carenti informazioni ricevute, di poter ottenere guadagni maggiori. La miseria delle retribuzioni era tale da non garantire l'invio in patria di una somma sufficiente per il sostentamento delle famiglie, tanto meno per il risparmio necessario alla 'disoccupazione invernale'<sup>32</sup>. I rimpatri anticipati in rottura di contratto interessarono in certe regioni più di un terzo dei reclutati<sup>33</sup>. Spesso chi desiderava rientrare in patria era privo del denaro necessario per il treno ed era costretto a chiedere aiuto – con esiti più o meno positivi – ai consolati italiani. In considerazione della quasi totale carenza di apposite strutture di assistenza, gli addetti consolari si trovavano inoltre costretti a intervenire in favore dei migranti presso i datori di lavoro, trasformandosi in «esperti sindacali», in «tecnici delle relazioni umane»<sup>34</sup>.

Dal punto di vista delle autorità italiane questa emigrazione 'povera' era del tutto insoddisfacente non soltanto per via delle esperienze dolorose dei migranti. Il predominio degli impieghi agricoli permetteva per via degli scarsi guadagni un volume di rimesse molto basso. I funzionari tedeschi giunsero a formulare il sospetto che per questa ragione le autorità del lavoro italiane favorissero sistematicamente il reclutamento di braccianti italiani per altre

<sup>30</sup> BAK, B149, 6234, Ambasciata tedesca di Roma a Ministero degli Esteri di Bonn, «Anwerbung italienischer Arbeiter», 18 agosto 1956.

<sup>31</sup> ACS, *Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale* (d'ora in poi *ML*), 370, Consolato d'Italia di Stoccarda ad Ambasciata d'Italia di Bonn, «Problemi dell'emigrazione agricola stagionale nel Baden-Württemberg», 11 settembre 1956.

<sup>32</sup> ACS, *ML*, 370, «Appunto per il Console generale d'Italia Ministro Tassoni d'Estense», allegato a Ministero degli Affari esteri a Ministero del Lavoro, «Lavoratori agricoli in Germania: assistenza ed ispezioni», 10 settembre 1956.

<sup>33</sup> ACS, *ML*, 371, Ambasciata d'Italia di Bonn a Ministero degli Affari esteri di Roma, «Lavoratori italiani presso aziende agricole nel Baden-Württemberg», 20 dicembre 1956.

<sup>34</sup> BAK, B119, 3052, Commissione tedesca in Italia, «Anwerbung italienischer Arbeitskräfte», 21 aprile 1956.

mete europee, ove il tenore dei salari agricoli era maggiore<sup>35</sup>. Le evidenze disponibili non forniscono fondamento a questa ipotesi, ma di certo il governo italiano, pur non escludendo la «emigrazione agricola», poneva la massima importanza sulla «emigrazione industriale»<sup>36</sup>. L'impiego dei lavoratori italiani al di fuori dei settori agricoli, oltre a permettere maggiori volumi di rimesse grazie alle più consistenti retribuzioni, avrebbe potuto evolversi in «un futuro impiego permanente [in Germania] e quindi [in] un'emigrazione definitiva con conseguente sollievo della pressione demografica, economica ecc. [in Italia]»<sup>37</sup>. Ma a metà degli anni Cinquanta questi desideri risultavano irrealistici rispetto alla situazione economica tedesca.

Per di più, la prospettiva di una «emigrazione definitiva» non era condivisibile da parte tedesca. Come ben noto, anche nella fase di grande immigrazione degli anni Sessanta prevalse in Germania una forma mentale volta a sottolineare la temporaneità della presenza dei migranti stranieri che vennero a essere definiti *Gastarbeiter* («lavoratori ospiti»). Per decenni la retorica politica tedesca ha evitato di associare agli stranieri la locuzione 'immigrati', elaborando anzi lo slogan: «La Germania non è un paese di immigrazione».

Nel secondo e terzo anno dei reclutamenti, il 1957 e il 1958, le cifre registrate furono ancor più modeste rispetto all'inizio, per quanto nel 1958 l'immigrazione complessiva avesse conosciuto un piccolo progresso. Un certo aumento delle retribuzioni agricole a livello federale poté migliorare la situazione dei braccianti italiani e determinare una minore quota di rimpatri anticipati. Ma a un tempo calarono le richieste da parte degli imprenditori agricoli tedeschi<sup>38</sup>. L'interesse dell'agricoltura tedesca verso la manodopera italiana rispondeva per tradizione a una funzione di contenimento dei salari, in precedenza assoluta dall'immigrazione stagionale di polacchi<sup>39</sup>. Il generale rialzo delle retribuzioni agricole, favorito anche da forti pressioni

<sup>35</sup> BAK, B119, 3052, Commissione tedesca in Italia, «Anwerbung italienischer Arbeitskräfte», 21 aprile 1956.

<sup>36</sup> ACS, ML, 370, Ambasciata d'Italia di Bonn a Ministero degli Affari esteri di Roma, «Emigrazione agricola e industriale italiana nella Repubblica federale tedesca», 11 giugno 1956.

<sup>37</sup> ACS, ML, 370, Consolato d'Italia di Colonia ad Ambasciata d'Italia di Bonn, «Emigrazione agricola italiana nella Renania-Westfalia», 14 settembre 1956.

<sup>38</sup> ACS ML, 371, Ambasciata d'Italia di Bonn a Ministero degli Affari esteri di Roma, «Prospettive dell'occupazione di lavoratori italiani nella Repubblica federale nel 1957», 15 febbraio 1957.

<sup>39</sup> U. HERBERT, *Geschichte der Ausländerpolitik*, cit., pp. 14 s.

diplomatiche delle autorità italiane<sup>40</sup>, minava le premesse dell'impiego di stranieri sui fondi agricoli in Germania. Simili considerazioni valgono anche per i migranti italiani in settori industriali che fossero caratterizzati da bassa produttività. L'ancora debole economia tedesca non poteva giocare, per la manodopera italiana, come era avvenuto invece nell'Impero Guglielmino, su livelli retributivi più bassi rispetto a quella locale. Da un lato la parità salariale era stata espressamente stabilita nell'accordo di reclutamento, dall'altro i migranti stessi non si manifestavano disposti a forme eccessive di sfruttamento, manifestando anzi talora un atteggiamento rivendicativo e sindacale<sup>41</sup>.

Durante i primi tre anni di applicazione dell'accordo italo-tedesco del 1955 l'afflusso di manodopera italiana sul territorio federale rimase nel complesso a livelli molto bassi, marginali rispetto agli anni successivi. In questa prospettiva si può considerare improprio porre il trattato a diretto inizio della grande emigrazione italiana nella Germania federale, come invece spesso avviene<sup>42</sup>. L'ondata migratoria dall'Italia ebbe inizio solo in seguito al reale fiorire del 'miracolo economico' tedesco e al progressivo raggiungimento di una virtuale situazione di piena occupazione. L'impennata degli espatri tra Italia e Germania si verificò nel 1960 con più di 140.000 ingressi ufficialmente registrati. Tuttavia già l'anno precedente si era verificato un cospicuo incremento dei flussi, alimentato in primo luogo dall'edilizia, ma anche dall'industria manifatturiera, in particolare metalmeccanica<sup>43</sup>. Proprio a partire dal 1959 le autorità tedesche dovettero affrontare un'importante questione relativa al controllo dell'immigrazione italiana, ovvero il ruolo dei reclutamenti statali rispetto all'immigrazione complessiva (cfr. tabella).

Prima dell'introduzione della libertà di circolazione della manodopera nella Cee a partire dal 1962, per i migranti italiani due erano le vie di accesso legali alla Germania per scopo lavorativo. Una era l'arruolamento da parte della Commissione tedesca di Verona (o dal 1960 anche della Commissione di Napoli, istituita per agire nel cuore della disoccupazione italiana). L'altra

<sup>40</sup> J.-D. STEINERT, *L'accordo*, cit., p. 158.

<sup>41</sup> BAK, B119, 3052, Commissione tedesca in Italia, «Anwerbung italienischer Arbeitskräfte», 21 aprile 1956.

<sup>42</sup> In proposito può essere significativo rilevare come il cinquantenario dell'accordo, nel 2005, abbia dato adito a diverse manifestazioni culturali sull'immigrazione italiana in Germania, tra cui il convegno «Andare, restare, tornare. Italia e Germania. 50 anni di migrazioni in Europa» presso il Goethe-Institut di Roma il 17 e 18 febbraio 2005.

<sup>43</sup> BAK, B149, 6233, «Aufzeichnung des Sozialreferenten der Botschaft Rom über den Besuch bei der deutschen Kommission in Verona am 27. u. 29 Oktober 1959».

Tab. 1: *Afflusso annuale di manodopera italiana nella Repubblica federale tedesca e incidenza dei reclutamenti*<sup>44</sup>

	1956	1957	1958	1959	1960	1961
totale ingressi	15.608	14.687	19.398	42.364	141.168	165.667
di cui: reclutati dallo stato	10.273	7.725	9.691	25.004	93.284	107.030
con visto consolare	5.335	6.292	9.707	17.360	47.884	58.637
incidenza dei reclutamenti	65,8%	52,0%	50,0%	59,0%	66,1%	64,6%

consisteva nell'ottenere per i singoli un visto da parte dei consolati tedeschi in Italia. Per quest'ultimo era necessario essere in possesso di una concreta offerta di lavoro prima della partenza; inoltre, la pratica doveva passare in Germania al vaglio delle autorità del lavoro, cui spettava escludere che il posto in oggetto potesse essere ricoperto da manodopera locale, oltre che delle autorità di polizia che dovevano filtrare eventuali individui socialmente 'indesiderabili'. Sussisteva in realtà una terza modalità di accesso, rappresentata dall'ingresso con visto turistico con annessa richiesta di permesso di lavoro e di soggiorno. A partire dalla fine degli anni Cinquanta questa via venne tuttavia progressivamente e sostanzialmente scartata dal governo federale, nonostante continui dissidi con alcuni *Länder*, che ritenevano più funzionale tollerarla in una certa misura<sup>45</sup>. La 'regolarizzazione a posteriori' rimase a ogni modo un'eccezione del sistema di immigrazione tedesco e interessò quote ristrette, per quanto difficilmente quantificabili, di lavoratori. Sino alle prime norme per la liberalizzazione dei flussi migratori nella Cee, non pochi furono gli italiani rimpatriati per mancanza dei documenti necessari<sup>46</sup>.

Sul piano formale, l'accesso per via consolare avrebbe dovuto rappresentare la via 'normale' per recarsi al lavoro in Germania, valida per tutti gli stranieri. In questa prospettiva il reclutamento statale si profilava quale possibilità aggiuntiva per conseguire un collocamento razionale e più efficiente della manodopera italiana, nell'ambito di un monopolio dello stato

<sup>44</sup> Dati tratti da BUNDESANSTALT FÜR ARBEITSVERMITTLUNG UND ARBEITSLOSENVERSICHERUNG, *Anwerbung und Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer. Erfahrungsbericht 1961*, in «ANBA», 26 aprile 1962, 4, p. 25.

<sup>45</sup> B. SONNENBERGER, *Nationale Migrationspolitik*, cit., pp. 82 s.

<sup>46</sup> BAK, B149, 6232, Ambasciata tedesca di Roma a Ministero degli Affari esteri di Roma, senza oggetto, 2 aprile 1960, allegato a «Bericht der Botschaft Rom vom 12. April 1960» e Ministero degli Esteri di Bonn a Ministero federale del Lavoro, «Einreise italienischer Staatsangehöriger, die im Bundesgebiet eine Arbeit aufnehmen wollen», 16 marzo 1960.

in merito all'arruolamento collettivo di forza lavoro all'estero, ovvero di un divieto per le imprese di intervenire autonomamente in proposito. Nel primo anno di applicazione del trattato italo-tedesco, il 1956, i reclutamenti contarono circa due terzi del modesto flusso complessivamente registrato. L'alto valore di questo dato può spiegarsi considerando due circostanze. In primo luogo, con la ridottissima presenza di italiani in Germania nella prima metà degli anni Cinquanta, veniva a mancare una premessa fondamentale per il ricorso al canale consolare: l'esistenza di contatti individuali che rendessero possibile la trasmissione in Italia della preesistente offerta di lavoro necessaria per richiedere il visto. Inoltre, le autorità del lavoro tedesche avevano provveduto a indirizzare nel canale di reclutamento la domanda di manodopera italiana. In questa prospettiva, nel 1956, all'indomani dell'inizio delle operazioni, l'Ambasciata d'Italia in Germania sconsigliò il governo di Roma dal cercare di soddisfare al di fuori degli arruolamenti bilaterali e con il ricorso al visto consolare richieste rivolte da ditte tedesche direttamente a istituzioni italiane<sup>47</sup>. Un intervento dello stato italiano esterno ai termini stabiliti nell'accordo non avrebbe incontrato il favore delle autorità del lavoro tedesche, dalle quali dipendeva l'esito definitivo delle richieste di visto.

Nel secondo e nel terzo anno di applicazione dell'accordo, l'incidenza dei reclutamenti scese a circa metà del totale. Questa flessione è riconducibile alla componente maggioritaria di lavoratori stagionali. Diversi tra coloro che erano stati reclutati nel 1956 o 1957 poterono richiedere il visto consolare per la stagione successiva, sfruttando i contatti maturati in Germania. Nel 1957 il Ministero federale del Lavoro prescrisse tra l'altro di accogliere anche migranti sprovvisti dei necessari permessi. Questa direttiva, assieme al ridotto peso percentuale degli arruolamenti, è stata interpretata da Johannes-Dieter Steinert come segno di un preciso piano dello stato tedesco diretto a indebolire il significato dell'accordo e facilitare le vie di ingresso informali<sup>48</sup>. Considerati gli sviluppi successivi, sembra del tutto inappropriato ipotizzare che le autorità tedesche intendessero sistematicamente boicottare i reclutamenti e favorire l'immigrazione al di fuori dei canali ufficiali. I provvedimenti del 1957 furono di natura temporanea e miravano a superare i ritardi che il sistema di reclutamento ancora mostrava, nell'ambito a ogni modo di cifre molto contenute.

<sup>47</sup> ACS, ML, 370, Ambasciata d'Italia di Bonn a Ministero degli Affari esteri di Roma «Reclutamenti di lavoratori italiani da impiegarsi nella Repubblica federale tedesca», 13 gennaio 1956.

<sup>48</sup> J.-D. STEINERT, *L'accordo*, cit. p. 164.

Con la prima espansione dell'immigrazione di manodopera italiana nel 1959 divenne evidente nell'amministrazione tedesca un atteggiamento che intendeva prioritaria l'azione della Commissione tedesca di Reclutamento, all'interno di un rigido controllo dei flussi, e ciò anche a discapito degli ingressi con visto consolare. Si moltiplicarono i casi in cui ai consolati tedeschi in Italia fu impedito dalle autorità in patria di elargire i visti di ingresso<sup>49</sup>. Diversi uffici di collocamento in Germania, cui competeva dare il via libera al visto in relazione alla situazione occupazionale locale, si rifiutarono di elaborare la pratica, invitando il Consolato a segnalare il lavoratore alla Commissione tedesca di Reclutamento. Il Ministero federale del Lavoro si trovò costretto a prendere chiara posizione in proposito, anche per via di lamentele da parte italiana:

«Sulla base dell'accordo italo-tedesco di reclutamento del 20 dicembre 1955, non sussiste alcun obbligo a utilizzare la Commissione tedesca che è stata principalmente istituita per ... la copertura di offerte di lavoro rimaste libere e per l'organizzazione di trasporti di gruppo a costi vantaggiosi; un tale obbligo infatti verrebbe a significare una discriminazione dei cittadini italiani rispetto ai cittadini di tutti gli altri paesi. Questo punto di vista è stato più volte manifestato da parte del governo italiano»<sup>50</sup>.

Ma lo stesso Ministero del Lavoro mantenne un atteggiamento contraddittorio. Esemplari in questo contesto sono alcune prescrizioni date alle rappresentanze diplomatiche in Italia nel settembre 1960 in relazione alle procedure per concedere il visto consolare<sup>51</sup>. Se il richiedente si fosse presentato al Consolato con una proposta di lavoro dello stesso imprenditore presso il quale era stato impiegato l'anno precedente, la domanda non andava presa in considerazione, bensì inoltrata alla Commissione tedesca; solo nel caso che questa condizione non sussistesse la pratica andava normalmente accolta. Ciò veniva giustificato con la recente introduzione nei reclutamenti di uno speciale percorso riservato ai datori di lavoro intenzionati ad assu-

<sup>49</sup> BAK, *B149*, 6232, Ministero federale del Lavoro a Ente federale del Lavoro, «Einreise italienischer Arbeitnehmer in die Bundesrepublik ohne Inanspruchnahme der Deutschen Kommission in Verona», 4 novembre 1959 ed Ente federale del Lavoro a Ministero federale del Lavoro, «Anwerbung und Vermittlung italienischer Arbeitnehmer», 30 settembre 1960.

<sup>50</sup> BAK, *B149*, 6232, Ministero federale del Lavoro a Ente federale del Lavoro, «Einreise italienischer Arbeitnehmer in die Bundesrepublik ohne Inanspruchnahme der Deutschen Kommission in Verona», 4 novembre 1959 ed Ente federale del Lavoro a Ministero federale del Lavoro, «Anwerbung und Vermittlung italienischer Arbeitnehmer», 30 settembre 1960.

<sup>51</sup> BAK, *B149*, 6234, Ministero federale del Lavoro all'Ambasciata e ai consolati tedeschi in Italia, «Einreise italienischer Arbeitnehmer in die Bundesrepublik zur Arbeitsaufnahme», 13 settembre 1960.

mere la stessa manodopera stagionale adoperata l'anno precedente. Veniva presupposto che una centralizzazione presso la Commissione tedesca delle pratiche relative ai richiami accorciasse in ultima istanza i tempi.

Più gravi restrizioni del canale consolare intervennero solo diversi anni più tardi e solo per altri gruppi nazionali, quando ormai la cornice giuridico-istituzionale dell'afflusso dei lavoratori italiani era già stata profondamente modificata dalle normative comunitarie<sup>52</sup>. Ma già nel 1960 – alla vigilia dell'avvio degli arruolamenti nei paesi mediterranei con cui la Repubblica federale concluse nuovi accordi bilaterali – l'esperienza fatta con la manodopera italiana aveva visto lo stabilirsi di una precisa gerarchia tra i canali di accesso alla Germania. Il reclutamento statale era ormai inteso da parte tedesca come via privilegiata e non a caso venne a essere chiamato *Erster Weg* («prima via») e posto sopra all'ingresso con visto consolare, detto *Zweiter Weg* («seconda via»). La concessione del visto consolare prevedeva che un datore di lavoro intendesse assumere un determinato lavoratore, ovvero che il primo rilasciasse al secondo un'offerta di lavoro nominale. Però anche la Commissione tedesca di Reclutamento operava con offerte di lavoro nominali oltre che anonime e veniva così a includere l'ambito operativo del visto consolare.

Vanno qui anche considerate le prerogative delle autorità del lavoro tedesche. L'Ente federale del Lavoro (il braccio operativo del Ministero del Lavoro e responsabile dei reclutamenti) faceva rientrare l'arruolamento di forza lavoro all'estero nei suoi compiti istituzionali, tra cui vi era quello di rifornire l'economia tedesca della forza lavoro necessaria<sup>53</sup>. Oltre a un compito di controllo veniva cioè rivendicato un ruolo attivo nei confronti dell'afflusso dei lavoratori stranieri. Per l'Ente federale il visto consolare riservava margini di controllo passivo, non di intervento, sull'ingresso del lavoratore straniero. Un'operazione di reclutamento, nominale o anonima che fosse, partiva invece da un'interazione tra il datore di lavoro e l'ufficio di collocamento locale e confluiva in un sistema che permetteva una gestione razionale, finalizzata, del flusso migratorio. In questa prospettiva, con l'incremento dei flussi, vennero convogliate sempre maggiori risorse economiche e amministrative nel sistema di reclutamento. La concessione dei visti consolari fu invece caratterizzata da continui impedimenti, provocati anche dagli insufficienti mezzi messi a disposizione per assolvere alle pratiche necessarie. In proposito è significativa una relazione del Consolato

<sup>52</sup> K. DOHSE, *Ausländische Arbeiter*, cit., p. 197.

<sup>53</sup> BUNDESANSTALT FÜR ARBEITSVERMITTLUNG UND ARBEITSLOSENVERSICHERUNG, *Erfahrungsbericht 1961*, cit., p. 9.

di Palermo risalente al 1961<sup>54</sup>. Con un tono non privo di amarezza, si lamentavano i lunghi tempi di attesa e le difficoltà incontrate nell'ottenere dalla Germania le autorizzazioni necessarie al rilascio del visto e si richiedeva di concedere al Consolato il potere di conferire i visti autonomamente. Spesso erano necessarie numerose settimane per esaudire le richieste presentate, anche se tanto la proposta di lavoro quanto il giudizio sul singolo lavoratore offrivano la certezza dell'esito positivo della pratica. Di fronte a tale situazione, si osservava, non doveva sorprendere che diversi siciliani tentassero di accedere come presunti turisti al suolo federale, per poi venire respinti alle frontiere. Dal Consolato il comportamento delle autorità patrie veniva denunciato come inutilmente lesivo sia per i lavoratori interessati che per l'economia tedesca nel suo complesso.

Come ci si appresta a vedere, per via della libertà di circolazione della manodopera nella Cee introdotta a partire dal 1962 i reclutamenti persero nel giro di pochi anni gran parte del loro peso rispetto all'immigrazione complessiva dall'Italia. Ciò mentre l'arruolamento di manodopera negli altri paesi mediterranei si avviava ad acquisire enorme rilievo. Gli arruolamenti in Italia, tuttavia, avevano allora già costituito un formidabile campo di prova, con un risultato (mai superato negli altri paesi) di 107.030 unità nel 1961. Fu nell'ambito di quell'esperienza che vennero messi a punto non solo i procedimenti materiali necessari all'operazione, ma anche le strutture concettuali indispensabili per sostenere sul piano interno e internazionale un impegno politicamente e finanziariamente tanto massiccio, quale quello richiesto dall'istituzione delle commissioni di reclutamento all'estero.

L'ampiezza raggiunta dai reclutamenti statali di manodopera nell'Europa del Sud nel corso degli anni Sessanta ha posto la Repubblica federale in una posizione di assoluta unicità rispetto agli altri paesi europei che nel dopoguerra adottarono iniziative analoghe. Viene spontaneo interrogarsi sui motivi che videro il sistema di reclutamento imporsi come principale canale di accesso per i lavoratori stranieri diretti in Germania, mentre negli altri stati industriali europei la sua applicazione rimase limitata e incontrò grosse difficoltà. Una risposta senz'altro parziale può essere ricercata nell'esperienza fatta dall'apparato statale, pur nelle sue conseguenze drammatiche, con l'arruolamento dei *Fremdarbeiter* prima e durante il secondo conflitto mondiale. In questa prospettiva, non sembra inopportuno estendere alla concreta esperienza dei reclutamenti in Italia il valore di collegamento con quella vicenda già in precedenza sottolineato.

<sup>54</sup> BAK, B149, 6232, Consolato tedesco di Palermo a Ambasciata tedesca di Roma, «Arbeitseinsatz sizilianischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik», 13 giugno 1961.

### 3. *L'intervento della libertà di circolazione nella Cee*

Già ai tempi della stipula del trattato di reclutamento con la Repubblica federale del 1955, il governo italiano aveva spostato l'asse gravitazionale della propria politica migratoria dall'emigrazione assistita all'introduzione della libertà di circolazione della manodopera nel progettato Mercato Comune Europeo. Gli accordi bilaterali avevano consentito una certa apertura di nuovi sbocchi migratori, che risultava però insufficiente rispetto ai piani italiani, cosicché si puntò sulle intese multilaterali. Non è un caso che nel trattato italo-tedesco venisse specificatamente indicato che le norme concordate sarebbero state subordinate a eventuali più favorevoli regolamenti internazionali volti a permettere una maggiore libertà di movimento dei lavoratori tra i paesi europei<sup>55</sup>. Durante la conferenza di Messina, tenutasi nello stesso 1955 e prima fase dei negoziati che portarono all'istituzione della Cee nel 1957, questa prospettiva trovò un importante sostenitore nella delegazione tedesca. Fu il governo tedesco a proporre la formula sulla base della quale l'istituzione della libertà di circolazione venne posta tra gli obiettivi della Comunità. Federico Romero scrive che la Germania era «ormai direttamente interessata a favorire le possibilità di immigrazione»<sup>56</sup>. La sua analisi, altrimenti molto preziosa per la comprensione della vicenda, è fuorviante su questo punto. Non può essere trascurato il fatto che una forma di apertura 'controllata' e parziale del mercato del lavoro federale, quale era quella operata con il trattato di reclutamento, determinò profonde controversie all'interno del governo tedesco. È possibile, se non probabile, che le stesse componenti che appoggiarono in Germania l'accordo, fossero favorevoli a una liberalizzazione dei movimenti di manodopera all'interno dell'Europa, almeno sul lungo periodo. Ma con ogni probabilità la delegazione tedesca a Messina era soprattutto interessata da un lato a mostrarsi solidale con l'Italia, importante *partner* nel processo di integrazione europea, e dall'altro a non far passare un tipo di libertà di circolazione che fosse lesivo degli interessi tedeschi. Infatti, i tedeschi si opposero ai piani formulati dall'Olanda di una politica di collocamento concordata a livello comunitario; ciò avrebbe rappresentato una sgradita interferenza nella politica migratoria interna<sup>57</sup>. Venne proposto invece con successo un programma che prevedeva di diminuire in tre tappe, articolate nel corso di un lungo periodo di transizione, e infine abolire il numero di settimane necessarie

<sup>55</sup> «Accordo fra il Governo della Repubblica Italiana e il Governo della Repubblica federale di Germania», cit., art. 22.

<sup>56</sup> F. ROMERO, *Emigrazione e integrazione europea 1945-1973*, Roma 1991.

<sup>57</sup> *Ibidem*, pp. 78 s.

affinché un posto di lavoro rimasto libero potesse essere occupato di diritto da un lavoratore comunitario; analogamente si sarebbe dovuto procedere con il numero di anni richiesti per ottenere un permesso di lavoro illimitato. Si trattava di un approccio che, limitando l'impegno dei singoli governi a una graduale riduzione degli impedimenti burocratici nei confronti della manodopera comunitaria, intendeva diluire negli anni gli effetti della libertà di circolazione. Con questo spirito il trattato istitutivo della Cee nel 1957 definì cautamente tale libertà come il diritto a muoversi nella Comunità solo per «rispondere a offerte di lavoro effettive» e prevede la possibilità per i governi «di arginare legalmente gli eventuali movimenti di disoccupati»<sup>58</sup>. La partita attorno alla reale portata della libertà di circolazione era ancora da giocare in occasione delle trattative per i tre ordinamenti comunitari, cui spettava introdurla nel corso dei dodici anni successivi.

Nel 1973, Heinz Werner, un economista tedesco, osservava che il primo regolamento Cee per l'introduzione della libertà di circolazione della manodopera (il nr. 15/61, promulgato il 16 agosto 1961) non apportò significative modifiche all'interno della prassi decisionale nei confronti dei lavoratori comunitari: a suo dire, la nuova normativa andava poco al di là delle legislazioni nazionali già vigenti in merito ai lavoratori stranieri<sup>59</sup>. In effetti, le disposizioni del regolamento si presentano come limitate, almeno in rapporto alla cruciale questione dell'accesso al mercato del lavoro da parte del migrante. Ogni cittadino della Comunità acquisiva il diritto di assumere un'occupazione dipendente in un altro stato membro, se entro tre settimane dalla registrazione dell'offerta di lavoro presso gli uffici di collocamento non si fosse trovata adeguata manodopera locale; alcune eccezioni valevano per le offerte di lavoro nominali.

In una situazione di alta congiuntura economica, quale quella dei primi anni Sessanta, nella prassi anche i lavoratori extracomunitari avevano generalmente accesso ai posti di lavoro vacanti per un periodo prolungato, il che parrebbe confermare l'osservazione di Werner. I due regolamenti seguenti, rispettivamente del 25 marzo 1964 e del 15 ottobre 1968, contenevano formulazioni della libertà di circolazione ben più incisive. Nel 1964 veniva a decadere la priorità dei lavoratori locali rispetto ai lavoratori comunitari e inoltre, dopo il primo anno di attività, il lavoratore comunitario acquisiva il diritto a un permesso di lavoro sostanzialmente illimitato. Nel 1968 venne

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 80.

<sup>59</sup> H. WERNER, *Freizügigkeit der Arbeitskräfte und die Wanderungsbewegungen in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft*, in «Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung», 1973, 6, pp. 326-371.

a mancare la necessità stessa del permesso di lavoro per i cittadini comunitari che, al fine di trovare un'occupazione, potevano tra l'altro trattenersi liberamente per un periodo di tre mesi in un altro stato della Comunità.

In realtà, nonostante le norme introdotte nel 1961 possano apparire a prima vista di limitata importanza, già prima del 1964 l'afflusso dei lavoratori italiani registrò quel mutamento poi individuato come il principale effetto della libertà di circolazione, e cioè il progressivo e netto incremento dei movimenti spontanei al di fuori del canale di reclutamento statale. Un articolo, forse trascurato dagli analisti, del regolamento nr. 15/61, riprendendo la formulazione della libertà di circolazione contenuta nel trattato di Roma del 1957, prevedeva che «ogni cittadino di uno Stato membro [potesse] liberamente lasciare il territorio di questo Stato per rispondere ad un'offerta di lavoro effettiva sul territorio di un altro Stato membro»<sup>60</sup>. Il testo nulla diceva in merito sia alle modalità che avrebbe dovuto seguire chi era intenzionato a espatriare sia ai criteri per stabilire quale fosse «un'offerta di lavoro effettiva».

A chiarire il primo di questi due punti intervenne subito un'apposita direttiva che, in riferimento al regolamento nr. 15/61, varò un fondamentale mutamento normativo: i lavoratori comunitari e i loro famigliari ottennero la possibilità di accedere agli altri stati della Cee con il solo documento d'identità, senza dovere esibire il passaporto e tanto meno richiedere il visto di ingresso ai consolati<sup>61</sup>. I destinatari di questa disposizione erano coloro che si recavano in uno stato membro per «rispondere a offerte di lavoro effettive»; non veniva specificato quale significato andasse attribuito a questa formulazione che manteneva quindi un alone di ambiguità tale da permetterne un'interpretazione non restrittiva. In corrispondenza alla condizione di alta congiuntura, dal gennaio 1962 venne così accettato dalle autorità tedesche, se non dato per scontato, che i migranti italiani potessero giungere sul territorio federale anche se privi di un contratto o proposta di lavoro e di conseguenza cercare autonomamente un'occupazione<sup>62</sup>. Per

<sup>60</sup> «Regolamento n. 15 relativo ai primi provvedimenti per l'attuazione della libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità», in «Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee», n. 57, 26 agosto 1961, pp: 1073-1084, art. 5.

<sup>61</sup> «Direttiva in materia di procedure e di pratiche amministrative relative all'ingresso, all'occupazione e al soggiorno dei lavoratori di uno Stato membro, nonché delle loro famiglie, negli altri Stati membri della Comunità», in «Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee», 80, 13 dicembre 1961, art. 3.

<sup>62</sup> BAK, B119, 3056, «Freizügigkeit im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft», maggio 1962; Ente federale del Lavoro a Unione federale delle Associazioni degli

i lavoratori italiani si realizzò in tal modo una prima ma sostanziale libertà di accesso al mercato del lavoro tedesco. Secondo Karen Schönwälder la libertà di movimento dei lavoratori italiani, che certo fu favorita dalla positiva congiuntura economica, era percepita come necessaria conseguenza politica dell'adesione al processo di integrazione europea<sup>63</sup>.

Tab. 2. *Afflusso di manodopera italiana nella Repubblica federale tedesca e incidenza dei reclutamenti*<sup>64</sup>

	1961	1962	1963	1964	1965	1966
totale ingressi	165.793	165.250	134.912	142.120	204.288	165.540
di cui: reclutati dallo stato	107.030	76.732	31.784	26.537	26.579	13.469
incidenza reclutamenti	64,6%	46,4%	23,6%	18,7%	13,0%	8,1%
	1967	1968	1969	1970	1971	1972
totale ingressi	58.510	130.236	136.225	168.300	158.725	154.184
di cui: reclutati dallo stato	3.985	10.470	10.206	7.367	4.327	2.092
incidenza dei reclutamenti	6,8%	8,0%	7,5%	4,4%	2,7%	1,4%

Sebbene l'amministrazione tedesca ammettesse sin dal primo ordinamento per la libertà di circolazione il *Freie Einreise* («libero ingresso») dei lavoratori italiani, non mancò di suscitare sorpresa e disappunto la caduta dei reclutamenti ufficiali in Italia. Il tasso di incidenza del canale ufficiale sul flusso totale di manodopera scese da due terzi nel 1961 a meno di metà nel 1962, a circa un quarto nel 1963, per contare poi solo pochi punti percentuali all'inizio degli anni Settanta. In particolare, il tracollo dei reclutamenti nel 1963 provocò preoccupazione presso le autorità del lavoro tedesche, dato che fu accompagnato da una flessione dell'immigrazione complessiva. Ci si chiese se la positiva congiuntura economica in Italia stesse determinando un esaurirsi della spinta migratoria italiana<sup>65</sup>. La concorrenza delle

Imprenditori (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände), «Einreise italienischer Arbeitnehmer nach der Bundesrepublik Deutschland», 26 giugno 1962.

<sup>63</sup> K. SCHÖNWÄLDER, *Einwanderung*, cit., p. 287.

<sup>64</sup> Dati tratti da BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT, *Ausländische Arbeitnehmer. Beschäftigung, Anwerbung, Vermittlung. Erfahrungsbericht 1972/1973*, p. 114.

<sup>65</sup> BAK, B119, 3057, «Vermerk des Unterabteilungsleiters zu dem Auftrag, die Ursachen rückläufiger Anwerbungszahlen in Italien festzustellen», 15 luglio 1963; cfr. BUNDESANSTALT FÜR ARBEITSVERMITTLUNG UND ARBEITSLOSENVERSICHERUNG, *Anwerbung, Vermittlung, Beschäftigung*.

industrie nord-italiane, avidi di forza lavoro sull'onda del «miracolo economico» (prossimo a sfiorire), portò a difficoltà suppletive nelle operazioni di reclutamento, accelerandone il declino<sup>66</sup>. In questo contesto poté forse inserirsi la scarsa collaborazione degli uffici di collocamento comunali italiani, considerato anche come molti sindaci meridionali – nel timore di uno spopolamento dei propri paesi – si opponessero all'emigrazione tanto nel Settentrione italiano quanto nel Nord Europa<sup>67</sup>.

Ben presto divenne evidente che il calo dei reclutamenti non dipendeva dall'insufficiente interesse dei lavoratori italiani all'emigrazione in Germania, che nel 1965 raggiunse il massimo storico degli ingressi registrati annualmente. Il problema era strutturale ed era rappresentato dalla radicata tendenza dei lavoratori italiani a evitare se possibile i canali istituzionali<sup>68</sup>. Il loro atteggiamento trovava una prima ragione nell'avversione a legarsi a un posto di lavoro alla cieca e nella preferenza accordata alle informazioni e all'aiuto che potevano provenire da conoscenti e famigliari già emigrati. Per i migranti la via dei reclutamenti significava inoltre un'impegnativa spesa di tempo e, in parte, di denaro. La preselezione da parte degli uffici di collocamento provinciali, la visita medica preliminare da parte delle autorità sanitarie italiane, la convocazione da parte del Centro di emigrazione, nonché la successiva presentazione alla Commissione tedesca necessitavano settimane, se non mesi<sup>69</sup>. Giocava un preciso ruolo anche il timore nei con-

*tigung ausländischer Arbeitnehmer. Erfahrungsbericht 1963*, in «ANBA», 27 febbraio 1964, 2, p. 11.

<sup>66</sup> BAK, B119, 3057, «Anwerbung und Vermittlung italienischer Arbeitskräfte nach Deutschland: Entwicklung des Mitwirkungsgrades der Deutschen Kommission. Gründe und Folgerungen», 4 aprile 1963.

<sup>67</sup> BAK, B119, 3057, «Aktenvermerk über die Besprechung im italienischen Arbeitsministerium am 4. September 1963», 25 ottobre 1963.

<sup>68</sup> Le considerazioni che seguono si basano su: BAK, B119, 3059, Commissione tedesca in Italia, «Abschlussbericht», luglio 1966; BAK, B119, 3057, «Vermerk des Unterabteilungsleiters zu dem Auftrag, die Ursachen rückläufiger Anwerbungszahlen in Italien festzustellen», 15 luglio 1963; Commissione tedesca in Italia, «Bericht über die Entwicklung der Anwerbung und Vermittlung italienischer Arbeitskräfte für die Bundesrepublik Deutschland», 21 febbraio 1964; Commissione tedesca in Italia, «Anwerbung und Vermittlung italienischer Arbeitskräfte nach Deutschland: Entwicklung des Mitwirkungsgrades der Deutschen Kommission, Gründe und Folgerungen», 4 aprile 1963; Commissione tedesca in Italia, «Anwerbung und Vermittlung italienischer Arbeitskräfte nach der Bundesrepublik Deutschland: Assistierte und nichtassistierte Auswanderung», 31 luglio 1962.

<sup>69</sup> I Centri di emigrazione erano le istituzioni italiane che fungevano da collegamento tra la Commissione tedesca e la rete di uffici di collocamento italiani; presso i Centri tra l'altro avevano la propria sede le filiali della Commissione.

fronti della visita medica presso la Commissione, che – sulla base di esami assai accurati e rigorosi – doveva valutare l'attitudine fisica del candidato per il posto di lavoro cui era destinato. A prestar fede alle considerazioni delle autorità tedesche, il ritorno a casa in seguito a un esito negativo della selezione medica era vissuto dagli interessati come una grave vergogna, anche di fronte alla comunità di origine. Non di rado erano inoltre gli stessi datori di lavoro tedeschi a esortare – tramite parenti e conoscenti – i lavoratori italiani a recarsi in Germania al di fuori dei canali ufficiali, considerati dalle stesse imprese macchinosi e dispendiosi di tempo.

Già prima dell'introduzione della libertà di circolazione non aveva mancato di manifestarsi la tendenza, sia da parte dei migranti che dei datori di lavoro, ad aggirare i reclutamenti<sup>70</sup>. Peraltro l'alternativa legale, rappresentata dall'ingresso con visto consolare, presupponeva il possesso di un'offerta di lavoro ancor prima della partenza ed era caratterizzata da lunghi tempi di attesa e complesse pratiche burocratiche; partire invece alla ventura con un visto turistico poteva talora andare a buon fine, ma grande era il rischio di essere respinti. Con le nuove normative Cee venivano invece a decadere i maggiori svantaggi del percorrere una via diversa dalla Commissione tedesca e si rendeva così possibile salire su un treno diretto in Germania, per rispondere all'invito di un conoscente o solo per cercare fortuna, senza incorrere nell'illegalità.

Per le autorità tedesche l'incremento dell'immigrazione spontanea dall'Italia rappresentava un fenomeno indesiderato, per quanto politicamente inevitabile, un'anomalia nell'ambito del severo sistema di immigrazione tedesco. Chi giungeva in Germania su propria iniziativa eludeva i filtri della selezione operata con i reclutamenti (così come quelli seppur minori attuati dal canale consolare). I reclutamenti garantivano anche alcuni meccanismi di tutela, cosicché con l'incremento dei 'liberi ingressi' crescevano – a dire tedesco – i problemi relativi ai contratti, agli alloggi e all'assistenza degli italiani<sup>71</sup>. Gli immigrati spontaneamente abbandonavano di frequente il posto di lavoro con la rottura del contratto e si aggiravano in massa sul territorio federale alla ricerca di una nuova occupazione. Secondo le autorità federali, questa tipologia di migranti manifestava comportamenti criminali e asociali in misura sopra la media e faceva crescente ricorso alla sanità pubblica tedesca.

<sup>70</sup> Y. RIEKER, «*Ein Stück Heimat findet man ja immer*», pp. 43 s.

<sup>71</sup> BAK, B119, 3057, Commissione tedesca in Italia, «*Bericht über die Entwicklung der Anwerbung und Vermittlung italienischer Arbeitskräfte für die Bundesrepublik Deutschland*», 21 febbraio 1964.

#### 4. *L'alta fluttuazione quale peculiarità della manodopera italiana*

È opinione condivisa tra gli studiosi che la condizione di maggiore libertà di cui – grazie alle norme per la libertà di circolazione nella Cee – vennero a godere i migranti italiani nell'accedere alla Repubblica federale sia stata fondamentale nel determinare una condizione di peculiarità rispetto ai lavoratori extracomunitari, che si manifestò nella forte temporaneità dell'esperienza migratoria dei lavoratori italiani e in una loro intensa fluttuazione, ovvero nell'esistenza di un flusso di rimpatri non di molto inferiore all'afflusso dall'Italia<sup>72</sup>.

L'alto indice di rotazione (il rapporto tra ritorni e ingressi) era caratteristica effettiva dell'afflusso della manodopera italiana in Germania in questo periodo. Valori analoghi o superiori vennero presentati dagli altri gruppi nazionali solo durante la recessione economica del 1966-1967 o – all'inizio degli anni Settanta nel caso degli spagnoli e dei greci – nel contesto di una riduzione degli ingressi. Importanti erano anche la particolare ampiezza tanto del movimento in entrata quanto di quello in uscita degli italiani e il forte peso percentuale di questi due elementi rispetto al numero di presenze sul suolo federale<sup>73</sup>.

Non sembra contestabile il fatto che l'afflusso dei lavoratori italiani in Germania potesse mostrarsi più provvisorio rispetto all'afflusso della manodopera extracomunitaria proprio per i minori vincoli a cui era sottoposto. La mobilità spontanea e individuale divenuta possibile per gli italiani grazie ai benefici comunitari poteva articolarsi in 'soggiorni lampo' oltralpe oltre che in un frequente 'pendolarismo' (stagionale ma non solo) tra i due paesi. Vi era poi il fatto che potevano giungere sul suolo federale in grande quantità anche individui che non avrebbero passato il severo filtro dei reclutamenti, quindi più facilmente soggetti a un 'fallimento', sul breve o medio termine, dell'esperienza migratoria; così come, d'altra parte, la difficoltà di ricercare autonomamente un'occupazione in territorio straniero costringeva verosimilmente molti migranti a indirizzarsi verso i settori più precari del mercato del lavoro.

<sup>72</sup> Tra i tanti interventi in questa direzione: F. ROMERO, *Emigrazione*, cit., pp. 112 s.; G. MOITURA - E. PUGLIESE, *Agricoltura, Mezzogiorno e mercato del lavoro*, Bologna 1975, p. 224; B. VON BREITENBACH, *Italiener und Spanier als Arbeitnehmer in der Bundesrepublik. Eine vergleichende Untersuchung*, München - Mainz 1982, pp. 32 s.; S. RONZANI, *Arbeitskräftewanderung und gesellschaftliche Entwicklung. Erfahrungen in Italien, in der Schweiz und in der Bundesrepublik Deutschland*, Königstein 1980, p. 181.

<sup>73</sup> Cfr. i dati delle presenze e degli ingressi contenuti in BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT, *Erfahrungsbericht 1972/73*, cit., pp. 70-71, 114.

È difficile, invece, valutare in che misura la libertà di circolazione venne a determinare la temporaneità del flusso migratorio italiano o viceversa in che proporzione questa si sarebbe manifestata senza la liberalizzazione degli accessi. Altissimi valori di rotazione si registravano anche tra gli italiani in Svizzera, in un quadro normativo del tutto diverso: qui i migranti erano dipendenti da un rigido sistema di permessi temporanei, che rendeva estremamente problematico l'insediarsi sul lungo periodo<sup>74</sup>.

Va inoltre considerato che l'intensa fluttuazione della manodopera italiana in Germania rientra in un quadro meno univoco di quanto indicato dai soli dati sugli ingressi. Tra i diversi gruppi nazionali, i lavoratori italiani mostravano la maggiore stagionalità e la maggiore rotazione, ma anche la maggiore quota di presenze a lungo termine nella Germania federale<sup>75</sup>. L'esistenza di vasti strati di migranti stabili non contraddice il quadro di un'emigrazione italiana intensamente precaria, anzi in un certo senso lo rafforza. Se parte importante dei lavoratori italiani presenti in Germania non erano coinvolti direttamente da fenomeni di rotazione, questi ultimi dovevano allora presumibilmente concentrarsi sui nuovi arrivati. Particolarmente frequenti dovevano essere le esperienze migratorie di breve e brevissima durata, nell'ambito di un'intensa mobilità tra i luoghi di origine e le mete di emigrazione. In questo contesto, la liberalizzazione comunitaria sembra forse profilarsi, più che come presupposto per forme di migratorietà temporanee in genere, come condizione per una temporaneità concentrata sul corto periodo.

Le norme comunitarie, oltre a facilitare l'accesso alla Germania, indussero per la manodopera italiana anche una sostanziale libertà di muoversi anche all'interno del mercato del lavoro tedesco. L'amministrazione tedesca attuava un efficace controllo sulla manodopera straniera presente in Germania tramite lo strumento del permesso di lavoro, che poneva diversi vincoli relativi alla professione esercitabile e alle regioni in cui era consentito lavorare. Per i lavoratori Cee, nel 1964 vennero drasticamente limitate le possibilità coercitive connesse al permesso di lavoro che nel 1968 venne del tutto abrogato. Ma già a partire dal 1962 le autorità federali riconobbero e sostanzialmente accettarono la facoltà per gli italiani di muoversi sul territorio federale con il solo documento d'identità, il che limitava radicalmente

<sup>74</sup> Cfr. F. ROMERO, *Emigrazione*, cit., p. 113.

<sup>75</sup> P. KAMMERER, *Sviluppo del capitale e emigrazione: la Germania federale*, Milano 1976, p. 82; U. ASCOLI, *Movimenti migratori in Italia*, Bologna 1979, pp. 98-100; cfr. BUNDESANSTALT FÜR ARBEIT, *Repräsentativuntersuchung '72 über die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer im Bundesgebiet und ihre Familien- und Wohnverhältnisse*, Nürnberg 1973.

le possibilità di controllo<sup>76</sup>. Ciò valeva anche per la rottura del contratto di lavoro, che per la manodopera extracomunitaria implicava – almeno in linea teorica – l'impossibilità di accedere a una nuova occupazione e la conseguente espulsione. Tra gli italiani la rottura del contratto divenne pratica molto frequente senza che le istituzioni potessero evitare una nuova assunzione; i migranti erano alla continua ricerca di un'occupazione che garantisse loro maggiori guadagni immediati e che soddisfacesse altri criteri, quali la vicinanza ad amici o parenti.

La forte mobilità della manodopera italiana fu oggetto di attenzione specifica da parte dell'amministrazione tedesca. Le imprese lamentavano la continua fluttuazione e la frequente rottura dei contratti da parte dei lavoratori italiani, descritti come inaffidabili e troppo pretenziosi<sup>77</sup>. Ciò si tradusse in una ritrosia nei confronti degli italiani, che assunse in parte le caratteristiche del pregiudizio. A dar credito alle considerazioni delle autorità del lavoro, molte aziende tedesche tendevano a non assumere italiani, il che si sarebbe talora verificato addirittura nei confronti di preziosa manodopera qualificata<sup>78</sup>. Quanto riscontrato da parte delle autorità tedesche deve essere tuttavia in parte relativizzato. Non va trascurato che, in relazione agli stranieri, il rapporto degli uffici di collocamento con le aziende si incentrava sul reclutamento nei paesi d'origine dei lavoratori. Si fecero frequenti i casi in cui la manodopera italiana assunta per il tramite della Commissione tedesca venne a rompere il contratto e a defilarsi immediatamente dopo l'arrivo. L'arruolamento statale poteva così venir considerato una sorta di passaggio gratuito alla volta della Germania. Per le imprese la beffa era particolarmente bruciante, anche per via dei soldi pagati per l'operazione di reclutamento. Simili episodi accelerarono il declino dei reclutamenti di manodopera italiana, dato che le imprese rifiutavano in misura crescente di ricorrere alla Commissione tedesca, per di più poco efficiente a causa

<sup>76</sup> BAK, B149, 6233, Commissione mista italo-tedesca, «Processo verbale», 27 gennaio 1962.

<sup>77</sup> È quanto emerge dalle relazioni annuali degli uffici di collocamento centrali dei *Länder* sull'impiego di manodopera straniera. I rapporti portano il titolo «Beschäftigung, Anwerbung und Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer. Erfahrungsbericht», con in aggiunta l'indicazione del *Land* e dell'anno. In BAK, B119, sono reperibili le relazioni degli anni 1966 (3017), 1967 (3014), 1968 (3018), 1969 (3013 e 3019) e 1970 (3015).

<sup>78</sup> BAK, B119, 3015, Ufficio di collocamento centrale del Nordbayern, «Beschäftigung, Anwerbung und Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer. Erfahrungsbericht 1970». Nel documento si riferisce che nel distretto di Norimberga era stato manifestato disinteresse nei confronti di carpentieri italiani immigrati spontaneamente, nonostante la grave carenza di lavoratori di quel settore.

della carenza di candidati. Nei confronti di chi si presentava direttamente in Germania, senza comportare quindi il pagamento delle spese di arruolamento, la diffidenza verso gli italiani aveva un peso assai limitato. Scriveva nel 1968 un funzionario tedesco:

«Nella valutazione [da parte delle imprese] in merito alla nazionalità dei lavoratori stranieri ci sono diversi giudizi che sono privi però di una certa oggettività. La stessa critica ai lavoratori italiani per la mancata osservanza dei contratti e per la loro incostanza non può venire generalizzata. Contro tal cosa parla infatti la circostanza che la maggior parte degli italiani giunti spontaneamente trova lavoro quasi senza eccezione»<sup>79</sup>.

Gli italiani scesero, agli inizi degli anni Settanta, al terzo posto dopo turchi e jugoslavi tra le nazionalità più rappresentate, ma le presenze di manodopera italiana sul suolo federale continuarono a crescere e rimasero su livelli molto elevati. In questa prospettiva, forme di 'discriminazione antitaliana' più che determinare una generale espulsione degli italiani dall'economia tedesca poterono con probabilità rendere difficoltoso l'accesso a determinati settori occupazionali, in particolare per quanto concerneva le grandi industrie. Queste ultime pianificavano accuratamente le assunzioni degli stranieri, facendo largo utilizzo dei reclutamenti per i paesi diversi dall'Italia e tendendo in particolare a concentrarsi su una sola nazionalità per tagliare i costi di assistenza linguistica e sociale e facilitare l'ambientamento dei migranti.

Le autorità italiane lamentarono con crescente veemenza gli effetti negativi che derivavano dalla spiccata mobilità dei lavoratori italiani con riguardo in particolare alla sistematica preferenza che si credeva le imprese accordassero alla più disciplinata e controllabile manodopera extracomunitaria. Quest'ultimo aspetto veniva letto nei termini di un'estromissione dei lavoratori italiani a vantaggio di gruppi nazionali esterni alla Cee. Agli inizi degli anni Settanta, il governo italiano intervenne in proposito con enfasi in sede comunitaria, portando a sostegno dei propri argomenti le scarsissime richieste di reclutamento ufficiale pervenute in Italia e reclamando una maggiore collaborazione tra i diversi servizi di collocamento nazionali<sup>80</sup>. Si può qui individuare una contraddizione di fondo nella linea italiana, se si considera il disinteresse mostrato per i reclutamenti durante i primi anni di applicazione della libertà di circolazione.

<sup>79</sup> BAK, B119, 3018, Ufficio di collocamento centrale del Nordrhein-Westfalen, «Beschäftigung, Anwerbung und Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer. Erfahrungsbericht 1968».

<sup>80</sup> COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Memorandum del Governo italiano sulla politica dell'occupazione nella Comunità*, Bruxelles 1972; cfr. F. ROMERO, *Emigrazione*, cit., pp. 109, 120 s.; A. FERRUCCI, *Il mercato del lavoro comunitario e la «politica migratoria» italiana*, in «Studi emigrazione», 1971, 23-24, pp. 269-303.

Immediatamente dopo il primo il calo dei reclutamenti le autorità tedesche avevano espresso le proprie preoccupazioni alla controparte italiana, ma senza incontrare risposta positiva. In incontri bilaterali del 1963 il governo italiano confermava a parole l'impegno del proprio governo verso gli arruolamenti, ma insisteva sul fatto che in mancanza di una radicale semplificazione e di una riduzione del carattere selettivo delle procedure di reclutamento non sarebbe stato possibile limitare l'affermarsi dell'emigrazione spontanea<sup>81</sup>.

La carenza di fonti d'archivio italiane non permette di essere precisi su questo aspetto, ma sembra potersi individuare da parte dell'Italia l'intenzione di massimizzare i flussi migratori indipendentemente dal canale ufficiale. Ciò trova conferma nelle posizioni italiane all'interno della Commissione mista italo-tedesca, consesso bilaterale previsto dall'accordo del 1955<sup>82</sup>. La Commissione mista si era occupata in passato di questioni tecniche relative ai reclutamenti, ma anche di aspetti quali l'assistenza ai migranti, i loro alloggi e il problema dei bassi salari agricoli. Dopo l'introduzione della libertà di circolazione, la delegazione italiana dedicò sempre minore attenzione ai problemi specifici dei lavoratori reclutati, per cercare invece garanzie generali per la globalità dei migranti<sup>83</sup>. Durante l'incontro tenutosi a Roma nell'aprile 1964, su richiesta italiana la delegazione tedesca dovette esplicitamente dichiarare che i migranti spontanei avevano diritto a tutte le tutele previste per i reclutati dalla Commissione tedesca. L'anno successivo, nell'ottobre 1965, i delegati italiani fecero presente che in Italia era allo studio una nuova forma di accordo bilaterale con i paesi dove era impiegata manodopera italiana<sup>84</sup>. Oggetto di questo nuovo trattato, che nel caso tedesco non venne stipulato, sarebbero dovuti essere non solo i

<sup>81</sup> BAK, B119, 3057, Commissione tedesca in Italia, «Aktenvermerk über die Besprechung im italienischen Arbeitsministerium am 4. September 1963», 25 ottobre 1963.

<sup>82</sup> Dagli atti presenti nel fondo del Ministero federale del Lavoro (BAK, B149), dopo l'introduzione delle prime norme comunitarie per la libertà di circolazione sembrerebbero aver avuto luogo solo cinque incontri della Commissione mista: dal 22 al 27 gennaio 1962 a Monaco (6233), dal 14 al 18 aprile 1964 a Roma (22380), dal 7 al 18 luglio 1964 a Bonn (22380), dal 18 al 25 ottobre 1965 a Roma (22382) e dal 23 al 26 novembre 1966 a Bonn (22382).

<sup>83</sup> BAK, B149, 6233, Commissione mista italo-tedesca, «Processo verbale», 27 gennaio 1962; BAK, B149, 22380, Commissione mista italo-tedesca, «Tagung vom 7. bis 10. Juli 1964 in Bonn. Ergebnisprotokoll», 10 luglio 1964.

<sup>84</sup> BAK, B149, 22382, Commissione mista italo-tedesca, «Gemeinsame Niederschrift», 25 ottobre 1965.

reclutamenti statali, ma anche i problemi derivanti dalla presenza italiana nel suo complesso.

Fu proprio nel 1965 che la Commissione mista venne per la prima volta a occuparsi in modo approfondito del progressivo calo dei reclutamenti<sup>85</sup>. Per la delegazione italiana quel processo sarebbe stato da ricondurre a una saturazione del mercato del lavoro tedesco causata dall'assunzione di forza lavoro extracomunitaria e conseguente a un'insufficiente applicazione della priorità da attribuire ai lavoratori dei paesi membri della Cee. Queste considerazioni si basavano su una valutazione perlomeno distorta dei problemi in gioco; in verità il declino dei reclutamenti era riconducibile principalmente a una carenza di candidati e non – come sostenuto dai funzionari italiani – a un mancato interesse alla manodopera italiana da parte delle imprese tedesche determinato dalla disponibilità di lavoratori extracomunitari. L'afflusso di lavoratori italiani registrato nella Repubblica federale in quell'anno raggiunse tra l'altro l'eccezionale cifra, mai superata dagli altri gruppi nazionali, di 204.000 unità. La reazione dei delegati tedeschi fu più aderente alla realtà. Si fece presente che il sostegno ai reclutamenti era un 'dilemma', nel senso che la libertà di circolazione nella Cee rendeva possibili forme di migrazione preferite dai migranti italiani per la loro maggiore flessibilità. In questa prospettiva, vennero tra l'altro respinti i piani italiani per meccanismi volti a privilegiare sistematicamente la manodopera italiana rispetto a quella extracomunitaria. L'Italia aveva giustificato le sue pretese nell'ambito dell'applicazione della priorità di impiego della manodopera Cee. Scrive Federico Romero:

«Per gli italiani l'intera filosofia della libera circolazione in un mercato comune e, in particolare, l'impegno a una compensazione tra le richieste e la disponibilità di manodopera sul mercato del lavoro 'per facilitarne l'equilibrio' ... configuravano un vero e proprio mercato del lavoro integrato, al cui interno la manodopera comunitaria avrebbe dovuto godere di una chiara priorità di impiego. In sostanza, fin tanto che esistevano riserve di manodopera non utilizzata all'interno della Cee non si sarebbe dovuto procedere all'assunzione di immigrati non comunitari. Per analogia con le soluzioni adottate per gli scambi industriali e agricoli, si proponeva cioè un principio di protezionismo comunitario la cui applicazione avrebbe ovviamente richiesto una politica integrata dell'occupazione»<sup>86</sup>.

Il principio della priorità di impiego dei lavoratori comunitari all'interno della Cee aveva trovato – su forte pressione da parte italiana – esplicita formulazione nel secondo regolamento sulla libertà di circolazione, promulgato nel 1964. Il governo tedesco era riuscito tuttavia a introdurre un cavillo

<sup>85</sup> BAK, B149, 22382, Commissione mista italo-tedesca, «Gemeinsame Niederschrift», 25 ottobre 1965.

<sup>86</sup> F. ROMERO, *Emigrazione*, cit., p. 103.

che rendeva la normativa priva di obblighi concreti<sup>87</sup>. Per la Germania un monopolio dell'Italia quale paese esportatore di manodopera, che sarebbe conseguito da un effettivo primato dei lavoratori Cee, era inaccettabile, perché avrebbe minato la flessibilità del mercato del lavoro tedesco.

Durante la breve recessione tedesca del 1966-1967, il dissidio attorno all'applicazione della 'priorità comunitaria' divenne, come ben evidenziato da Yvonne Rieker, oggetto di dissidi particolarmente accesi tra le autorità italiane e tedesche<sup>88</sup>. Le pressioni italiane furono intensificate dall'ondata di rimpatri di lavoratori italiani costretti a lasciare la Germania in seguito alla stagnazione economica. Da parte italiana si richiese la sospensione piena o parziale dei reclutamenti di manodopera nei paesi extracomunitari, il sostegno al rimpatrio di lavoratori extracomunitari disoccupati, l'assegnazione dei posti liberi nell'edilizia ai soli italiani, l'interruzione delle trattative con la Jugoslavia per un nuovo accordo di reclutamento, oltre che un complesso procedimento burocratico per garantire la priorità di impiego agli italiani<sup>89</sup>. Le autorità tedesche giudicarono nuovamente irrealizzabili le proposte italiane, lamentando inoltre che l'Italia non poteva in alcun caso soddisfare il fabbisogno di manodopera qualificata e in particolare di quella femminile, che i lavoratori italiani erano meno volenterosi e affidabili rispetto agli extracomunitari (!) e che il principio di priorità comunitaria, se applicato rigidamente, avrebbe portato in ultima istanza a un inaccettabile isolamento del mercato del lavoro tedesco.

Le concessioni tedesche alla controparte italiana non andarono sostanzialmente oltre a dichiarazioni di principio prive di effetti concreti: si assicurava che le autorità del lavoro tedesche avrebbero raccomandato alle imprese l'assunzione di italiani<sup>90</sup>. Passata la recessione tedesca del 1966-1967, negli incontri bilaterali tra Italia e Germania la questione della priorità comunitaria perse la centralità precedente, senza più dar luogo agli infervorati scontri degli anni precedenti<sup>91</sup>. Gli stessi contatti bilaterali italo-tedeschi

<sup>87</sup> K. SCHÖNWÄLDER, *Einwanderung*, cit., p. 280.

<sup>88</sup> Y. RIEKER, «*Ein Stück Heimat findet man ja immer*», cit., pp. 105-107.

<sup>89</sup> BAK, B119, 3049, «Gemeinsame Aufzeichnung über di deutsch-italienischen Gespräche am 15. und 16. Juni 1967 in Rom».

<sup>90</sup> BAK, B149, 22382, Commissione mista italo-tedesca, «Tagung von 23. bis 26. November 1966 in Bonn. Gemeinsame Niederschrift», 26 novembre 1966.

<sup>91</sup> BAK, B119, 3049, «Aktenvermerk über die Besprechungen des Herrn Präsidenten im italienischen Außen- und Arbeitsministerium am 30. September 1968»; BAK, B149, 22383, «Gemeinsame Niederschrift über das Gespräch am 12. und 13. Mai 1969».

si affievolirono. Nel complesso, le controversie in merito alla priorità comunitaria sembrano aver determinato un peggioramento del rapporto di collaborazione tra le amministrazioni dei due paesi, già messo in crisi dalla progressiva paralisi dei reclutamenti.

Di fatto entrambe le compagini statali furono incapaci di sviluppare, sia in sede bilaterale che singolarmente, strumenti di intervento sugli arrivi individuali di lavoratori italiani nella Repubblica federale. L'Italia non colse le piene implicazioni della libertà di circolazione che minava anche i propri margini di controllo sul flusso migratorio. Il governo italiano pretendeva che la manodopera italiana venisse privilegiata, ma non si schierò a chiaro sostegno del canale ufficiale, principale strumento di intervento delle autorità del lavoro tedesche sull'impiego di manodopera straniera. L'insistenza sulla priorità di impiego dei lavoratori italiani e sulla restrizione dei reclutamenti di extracomunitari partiva da una posizione di recriminazione nei confronti dell'amministrazione tedesca. Mancava da parte italiana una visione realistica che permettesse di formulare proposte accettabili dall'interlocutore, nell'ambito di una coerente politica migratoria.

L'atteggiamento delle autorità tedesche nei confronti dei mutati movimenti immigratori dall'Italia si lascia descrivere nei termini di un'accettazione pragmatica di scelte politiche precedenti, senza l'elaborazione di nuove strategie volte a influenzare l'andamento migratorio. Non mancarono voci di allarme tra le autorità tedesche. Nel 1963 veniva denunciato il rischio di una definitiva perdita di controllo sull'afflusso di lavoratori italiani sul territorio federale, se si fosse mantenuta nei confronti dell'Italia la concezione che prevedeva la sola promozione dei reclutamenti, senza occuparsi in modo fattivo della migrazione spontanea e individuale<sup>92</sup>. Per ovviare a ciò veniva proposta l'istituzione nel Meridione d'Italia di «punti informativi» che fornissero informazioni sia in merito alla Commissione tedesca, sottolineandone i vantaggi di percorso da essa implicati, ma anche sulle formalità da seguire per emigrare spontaneamente e sulle prospettive di impiego in Germania. Questi uffici, che si sarebbero dovuti presentare come «agenzie di viaggio» per vincere la diffidenza dei lavoratori italiani nei confronti degli enti statali, non vennero realizzati. I «liberi ingressi» di lavoratori italiani continuarono ad essere percepiti quale indesiderata eccezione al sistema incentrato sul reclutamento di forza lavoro straniera.

<sup>92</sup> BAK, B119, 3057, Commissione tedesca in Italia, «Bericht über die Entwicklung der Anwerbung und Vermittlung italienischer Arbeitskräfte für die Bundesrepublik Deutschland», 21 febbraio 1964.

Il blocco dell'immigrazione di manodopera operato dalla Germania alla fine del 1973 non riguardò la popolazione italiana, che continuò a godere dei benefici comunitari. Paradossalmente la crisi economica tedesca determinò proprio tra i lavoratori italiani l'ondata di rimpatri più massiccia. Ciò si può ricondurre al fatto che gli italiani, al contrario dei non appartenenti alla Cee, potevano fare conto di tornare liberamente una volta la congiuntura tedesca fosse migliorata<sup>93</sup>. Non mancò però di verificarsi – analogamente agli altri gruppi nazionali – un processo di insediamento sul lungo termine di parte dei migranti italiani, in particolare attraverso il richiamo dei nuclei famigliari rimasti in patria. Parimenti negli anni successivi, e così fino ad oggi, tornò ad aver luogo tra Italia e Germania l'andirivieni del recente passato, seppure su livelli assai più modesti<sup>94</sup>.

<sup>93</sup> E. REYNERI, *La catena migratoria. Il ruolo dell'emigrazione nel mercato del lavoro di arrivo e di esodo*, Bologna 1979, p. 209.

<sup>94</sup> S. HAUG, *Soziales Kapital und Kettenmigration. Italienische Migranten in Deutschland*, Opladen 2000, pp. 302, 304.