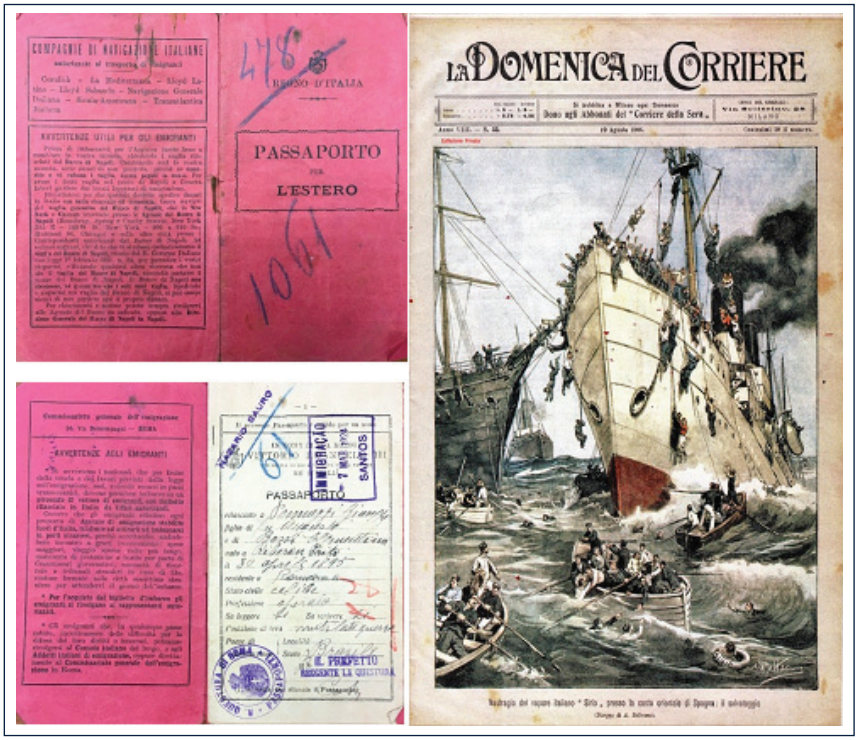
Alessia Maria Di Stefano

«NON POTETE IMPEDIRLA, DOVETE REGOLARLA»

GIUSTIZIA ED EMIGRAZIONE IN ITALIA: L'ESPERIENZA DELLE COMMISSIONI ARBITRALI PROVINCIALI PER L'EMIGRAZIONE (1901-1913)



Collana di Studi di Storia del diritto medievale e moderno
Monografie
4

Historia et ius

2020

"Historia et ius"
Associazione culturale - Roma

Collana di Studi di Storia del diritto medievale e moderno

Monografie

4

La Collana di Studi di storia del diritto medievale e moderno *Historia et Ius,* pubblicata in forma elettronica in open access, è nata per iniziativa della stessa redazione della omonima rivista di storia giuridica dell'età medievale e moderna. Essa si propone di costituire uno strumento di diffusione, su scala internazionale, dei risultati delle ricerche storico giuridiche e del confronto di idee e impostazioni metodologiche.
Ogni volume, così come gli articoli pubblicati nella rivista, è sottoposto a doppio referaggio cieco.
La collana accoglie testi in lingua italiana, inglese, francese, spagnola e tedesca.

The Series of Studies in medieval and modern legal history *Historia et Ius*, published in electronic form in open access, was created on the initiative of the same editorial board of the homonymous history journal of the medieval and modern age. It aims to constitute an instrument of diffusion, on an international basis, of the results of historical legal research and of the comparison of ideas and methodological approaches.
Each volume, as well as the articles published in the journal, is subject to double blind peer-review.
The book series receives texts in Italian, English, French, Spanish and German languages.

Direzione della Collana: Paolo Alvazzi del Frate (Università Roma Tre) - Giovanni Rossi (Università di Verona) - Elio Tavilla (Università di Modena e Reggio Emilia)

Consiglio Scientifico: Marco Cavina (Università di Bologna) - Eric Gojosso (Université de Poitiers) - Ulrike Müßig (Universität Passau) - Carlos Petit (Universidad de Huelva) - Laurent Pfister (Université Paris II) - Michael Rainer (Universität Salzburg) - Giuseppe Speciale (Università di Catania) - (†) Laurent Waelkens (Universiteit Leuven)

E-mail: info@historiaetius.eu
Indirizzo postale: Prof. Paolo Alvazzi del Frate
via Ostiense 161 - 00154 Roma

Immagine di copertina: Passaporto del migrante, ASMAE, Commissariato Generale dell'Emigrazione, Archivio Generale, Posizione D. *Tutela emigranti nel Regno 1925*, b. 51 f. 337. Copertina della *Domenica del Corriere* del 19 agosto 1906.

ISBN: 978-88-944154-4-5 - giugno 2020
ISSN: 2704-5765

Alessia Maria Di Stefano

«NON POTETE IMPEDIRLA, DOVETE REGOLARLA»

GIUSTIZIA ED EMIGRAZIONE IN ITALIA: L'ESPERIENZA DELLE COMMISSIONI ARBITRALI PROVINCIALI PER L'EMIGRAZIONE (1901-1913)

"Historia et ius"
Associazione culturale - Roma

Indagammo come questo regime di eccezione sia stato costituito dalle nuove esigenze della turbinosa vita moderna, più inquieta del bel tempo antico, che ci sospingono, con moto sempre più accelerato, alla soddisfazione dei bisogni, divenuti più complicati e urgenti. Si vive in fretta ansiosa. E le vecchie dottrine, i vecchi istituti, i vecchi congegni non servono più, nemmeno nella sovrana e delicata funzione della giustizia. Si vuole spender poco o nulla e far presto; è l'anelito incessante della età nostra!
L'impalcatura teorica della Giurisdizione unica, col suo interminabile corteggio di citazioni, comparse, repliche, termini e di altre infinite lungaggini, è già incominciata a crollare, sotto l'urto delle nuove forze individuali e sociali.
Così al moltiplicarsi dei vari organi giurisdizionali, sempre più specificati e competenti ha dovuto rispondere l'istituzione di nuove forme e di vie più rapide e sicure per giungere ad una giustizia migliore nel campo delle diverse attività della convivenza civile. Ciò è avvenuto, vedemmo, anche per la materia singolare dell'emigrazione: e il legislatore, proclamata la necessità di derogare alle vecchie ordinarie norme procedurali, ha dato al Regolamento, anche questa volta, il difficile compito di precisare i metodi e i mezzi più adatti, per integrare, nella pratica quotidiana dei giudizi, la volontà della Legge[1].

[1] L. Vagnetti, *La tutela giuridica dell'emigrazione in Italia*, in *Rivista di emigrazione*, 7-8 (1916), pp. 97-104, p. 100 per la citazione. L'autore del saggio a partire dal 1921 lasciò l'Amministrazione centrale del lavoro e la previdenza sociale e passò agli uffici del Commissariato Generale dell'Emigrazione con il grado di consigliere aggiunto. Prestò servizio all'Ispettorato dell'emigrazione di Trieste e successivamente venne trasferito a Palermo con la qualifica di Vice-Ispettore.

Indice

Introduzione 1

CAPITOLO I
GLI INTERVENTI DEL LEGISLATORE ITALIANO IN MATERIA DI EMIGRAZIONE

1. *Premessa* 17
2. *Una complessa parabola legislativa: le circolari ministeriali e i disegni di legge* 21
3. *«La prima orma legislativa nella tutela di coloro che disertano la patria in cerca di fortuna migliore»: la legge 30 dicembre 1888, n. 5866* 32
4. *«Uno spirito di pace sociale e solidarietà umana»: la legge 31 gennaio 1901, n. 23* 49
   4.1. *Le novità introdotte dalla legge a tutela dell'emigrante* 52
5. *«Di nulla ha tanta sete il povero quanto di una giustizia che […] renda inutile ricorrere alla forza»: la giurisdizione speciale per l'emigrazione* 66
   5.1. *Le Commissioni arbitrali provinciali* 70
   5.2. *Gli Ispettorati nei porti d'Imbarco* 77

CAPITOLO II
LA GIURISPRUDENZA DELLA COMMISSIONI ARBITRALI PROVINCIALI PER L'EMIGRAZIONE (1901-1913)

1. *Premessa* 81
2. *«Un cittadino in condizioni morali ed economiche affatto singolari»: l'emigrante* 85
3. *"Conflitti di giurisdizione e criticità nell'interpretazione della legge: l'intervento delle Sezioni Unite della Corte di cassazione di Roma* 95
4. *«Con sicuro intuito e alto senso di giustizia»: Il naufragio del Sirio e le pronunce delle commissioni arbitrali provinciali* 107
   4.1. *Richieste di risarcimento per smarrimento del bagaglio* 111
   4.2. *Richieste di risarcimento da parte degli eredi delle vittime del naufragio* 135
5. *«Ispirata a principi di equità»: la* giustizia *delle commissioni arbitrali provinciali* 141

Fonti normative

LEGGE 31 gennaio 1901, n. 23 Disposizioni sull'emigrazione 149

REGIO DECRETO 10 luglio 1901, n. 375 Che manda in vigore la legge n. 23, del 31 gennaio 1901, sull'emigrazione ed approva il relativo Regolamento. 165

Indice di nomi e luoghi 237

Introduzione[*]

L'idea di studiare i meccanismi di tutela giurisdizionale approntati dal legislatore italiano, tra il XIX e il XX secolo, per dirimere le controversie in materia di emigrazione è nata durante un soggiorno di studio presso il *Max Planck Institut für europäische Rechtsgeschichte* di Francoforte sul Meno nel 2017. Questa ricerca è idealmente collegata a uno dei progetti portati avanti dall'Istituto, incentrato sulla «ambivalenza» dell'esperienza giuridica europea a cavaliere tra il XIX e il XX secolo. Esperienza giuridica nella quale, come è noto, la rigidità dei processi codificatori aveva fruttuosamente convissuto con la fluidità delle prassi socio-economiche che, sfuggendo alle rigide impalcature codicistiche, richiedevano una continua specializzazione delle legislazioni statali per disciplinare bisogni nuovi e garantire speciali forme di tutele per determinate categorie o gruppi sociali.

Il progetto puntava lo sguardo proprio su questo secondo aspetto con il duplice obiettivo di studiare da un lato gli sforzi giurisprudenziali volti ad «attingere direttamente», per dirla con Calamandrei, «il diritto dalla sua fonte sociale», dall'altro di investigare quali strategie e quali interventi vennero adottati dall'ordinamento al fine di attribuire veste giuridica alle prassi sociali e ai nuovi bisogni, che prepotentemente emergevano in determinati settori della vita pubblica[1].

Anche l'esperienza giuridica italiana, come è noto, tra il XIX e il XX secolo si era nutrita di questa ambivalenza: da un lato, infatti, il processo di *nation-building*, innescato dall'unificazione del Regno e fondato sulla riscoperta di una comune matrice culturale e giuridica, aveva condotto a una poderosa opera di unificazione non soltanto legislativa, ma anche amministrativa e a un lento e travagliato processo di armonizzazione del sistema giurisdizionale[2]; dall'altro, superato il momento fondativo, il

[*] Questa ricerca è stata condotta nell'ambito del PRIN 2017 *Legal History and Mass Migration: Integration, Exclusion, and Criminalization of Migrants in the 19th and 20th Century.*

[1] Cfr. P. Calamandrei, *Il significato costituzionale delle giurisdizioni di equità*, in M. Cappelletti (cur.), *Opere Giuridiche*, con presentazione di C. Mortati, vol. III, Napoli, Morano, 1968, pp. 3-51, p. 49 per la citazione.
Il progetto di ricerca, condotto da Peter Collin, si intitola: *Special Orders. Normative diversity under conditions of functional differentiation in the 19th and 20th centuries*, ed è consultabile al sito https://www.rg.mpg.de/research/special-orders.

[2] Il codice civile del 1865, com'è noto, nacque dalla precisa «volontà di negare ogni

pluralismo normativo e istituzionale all'interno del nuovo Stato» suggellando a livello legislativo «il raggiungimento dell'unità politica e del rinnovamento civile e morale dell'intera società». Al contempo, però, esso costituì anche lo strumento attraverso il quale «[esaltare] le continuità con la sapienza romanistica, con la giurisprudenza di diritto comune, con il diritto nazionale» invocando l'autenticità della tradizione italica. In quest'ottica è possibile cogliere tra i giuristi della c.d. Scuola dell'esegesi italiana «il manifestarsi di forme di resistenza al codice come espressione di onnipotenza del legislatore e di assoluta centralità della legge che collegano la pur povera scienza giuridica del periodo dell'esegesi non solo con la tradizione antecedente, ma anche con il successivo affermarsi di una robusta scienza giuridica civilista». Più diffusamente sull'argomento cfr. G. Cazzetta, *Codice civile e identità giuridica nazionale: Percorsi e appunti per una storia delle codificazioni moderne*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2018[2], per le citazioni, nell'ordine, pp. 103, 101, 105, 99. Sulla costruzione dell'identità nazionale come lettura utile per un iniziale orientamento si rinvia al volume collettaneo curato da G. Cazzetta, *Retoriche dei giuristi e costruzione dell'identità nazionale*, Bologna, il Mulino, 2013. Per un quadro complessivo sul processo di unificazione legislativa e sulla scienza giuridica italiana nell'Italia post unitaria si vedano, almeno, A. Aquarone, *L'unificazione legislativa e i codici del 1865*, Milano, Giuffrè, 1960; P. Ungari, *L'età del codice civile. Lotta per la codificazione e scuole di giurisprudenza nel Risorgimento*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1967; C. Ghisalberti, *Unità nazionale e unificazione giuridica in Italia. La codificazione del diritto nel Risorgimento*, Roma-Bari, Laterza, 1979; G. S. Pene Vidari, *Aspetti di storia giuridica del secolo XIX. Appunti dalle lezioni di Storia del diritto italiano 2* (a.a. 1996-1997), raccolte a cura di C. De Benedetti, Torino, G. Giappichelli editore, 1997; P. Grossi, *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Milano, Giuffrè editore, 1998; Id., *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950*, Milano, Giuffrè editore, 2000; P. Caroni, *La storia della codificazione e quella del codice*, in *Index*, 29 (2001), pp. 55-81; S. Solimano, *«Il letto di Procuste». Diritto e politica nella formazione del codice civile unitario. I progetti Cassinis (1860-1861)*, Milano, Giuffrè, 2003; Id., *L'edificazione del diritto privato italiano: dalla Restaurazione all'Unità*, in *Forum Historiae Iuris*, rivista elettronica, Mai (2005), https://forhistiur.de/2005-05-solimano/; F. Mastroberti, *Gli inizi del Novecento giuridico in Italia: aspetti e problemi*, in A. De Martino (cur.), *Saggi e ricerche sul Novecento giuridico*, Torino, G. Giappichelli editore, 2014, pp. 1-25; F. Mazzarella, *An Intellectual Trajectory in the Age of Antiformalism. Gény and the Rise of the Law of Society*, in *Historia et ius* [www.historiaetius.eu], 10 (2016), paper 20. Sull'unificazione amministrativa dello Stato italiano si vedano gli studi di G. Astuti, *L'unificazione amministrativa del regno d'Italia*, Napoli, Morano, 1966; C. Schwarzenberg, *La formazione del Regno d'Italia: l'unità amministrativa e legislativa*, Milano, Mursia, 1975; P. Calandra, *Storia dell'amministrazione pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1983; S. Cassese, *Centro e periferia in Italia. I grandi tornanti della loro storia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 36, 2 (1986), pp. 594-612; G. Melis (cur.), *L'Amministrazione centrale dall'Unità alla Repubblica: le strutture e i dirigenti*, Bologna, Il Mulino, 1992; Id., *Storia dell'amministrazione italiana: 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996. L'unificazione giurisdizionale fu più complessa, poiché il sistema delle Cassazioni regionali continuò a mantenersi fino al 1923 quando venne istituita un'unica Corte di Cassazione a Roma, sul punto si veda il volume di M. Meccarelli, *Le Corti di Cassazione nell'Italia Unita. Profili sistematici e costituzionali della giurisdizione in una prospettiva comparata (1865-1923)*, Milano, Giuffrè editore, 2005; G. P. Trifone, *Il giudice*

neonato Stato unitario, già a partire dagli anni '80 dell'Ottocento, aveva dovuto far i conti con la «carnalità» del paese «reale»: il diritto, per dirla con Grossi, «[andava] scoperto ben oltre i codici, nella società, tentando di afferrare tutta la versatilità dell'esperienza»[3].

Qualche considerazione sulle dinamiche intercorse tra dimensione sociale e dimensione giuridica servirà a chiarire meglio il senso del discorso. L'unificazione nazionale aveva messo in luce l'arretratezza economica e socio-culturale del paese; l'analfabetismo diffuso; il divario tra il Nord – che aveva saputo cogliere le spinte innovatrici del mercato agricolo europeo, ampliando le dimensioni delle aziende, riorganizzando il lavoro, l'ordinamento dei catasti, la concessione del credito e il sistema fiscale riuscendo a cogliere «gli incentivi all'industrialismo e all'aggiornamento scientifico» – e il Mezzogiorno che, invece, «rimaneva sostanzialmente ancorato [...] alle condizioni di endemica arretratezza e di relativo isolamento»[4]. L'economia agricola siciliana – basata sul latifondo e su un modello organizzativo di impronta feudale[5] – e più generalmente quella dell'intero meridione risentirono della mancanza di provvedimenti idonei a sanare l'iniziale divario con l'area settentrionale della penisola: lo Stato unitario non investì al Sud in infrastrutture territoriali, in opere di bonifica, in lavori di trasformazione fondiaria, non favorì il credito agrario e più in generale «l'unificazione normativa delle istituzioni pubbliche e degli strumenti di intervento non valse ad avvicinare l'obiettivo generale dell'unificazione economica, anzi lo rese di fatto sempre più distante»[6]. Si acuirono i conflitti e il divario fra

in bilico. Tra tutela del diritto e considerazione del fatto, in O. Abbamonte (cur.), *Il potere dei conflitti. Testimonianze sulla storia della magistratura italiana*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2017[2], pp. 229-241 e sempre nello stesso volume il saggio di M. Tita, *Cinque giurisdizioni fanno un sistema? Discussioni sui modelli organizzativi del dicere ius*, pp. 115-154; utile per conoscere lo sviluppo degli istituti del processo amministrativo B. Sordi, *Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale. La formazione della nozione di interesse legittimo*, Milano, Giuffré, 1985.

[3] Cfr. P. Grossi, *Scienza giuridica italiana*, cit., pp. 13-37, p. 17 per la citazione.

[4] Più diffusamente a proposito del «dualismo originario dell'economia italiana» già presente in epoca preunitaria si veda V. Castronovo, *La storia economica*, in *Storia d'Italia*, vol. IV, *Dall'Unità a oggi*, t. I, Torino, G. Einaudi Editore, 1975, pp. 45-72, p. 60 per la citazione.

[5] In realtà in Sicilia il feudalesimo, formalmente, venne abolito nel 1812, tuttavia nei fatti alla fine dell'Ottocento, come si osserva nell'inchiesta privata condotta da Leopoldo Franchetti e Sidney Sonnino, ancora molto permaneva dei «costumi feudali». Cfr. L. Franchetti, S. Sonnino, *La Sicilia nel 1876*, Firenze, Vallecchi, 1925, p. 232. Sulle cause dell'emigrazione siciliana dopo l'Unità d'Italia cfr. A. M. Di Stefano, «*Sicilia amara*»: *profili dell'emigrazione siciliana tra XIX e XX secolo*, in S. Mazzone (cur.), *Narrare le migrazioni tra diritto, politica, economia*, Acireale-Roma, Bonanno editore, 2018, pp. 115-129, in particolare pp. 115-120.

[6] Cfr. V. Castronovo, *La storia economica*, cit., pp. 62-72, p. 67 per la citazione.

classi sociali; i mancati investimenti nel comparto agricolo determinarono un graduale spopolamento delle campagne meridionali e una conseguente crescita dei flussi migratori verso l'Europa continentale, i paesi mediterranei dell'Africa e l'America, trasformando il mondo rurale in un «serbatoio» inesauribile di migranti. La crisi agraria, la forte ondata migratoria, il progressivo affermarsi di una nuova realtà industriale, la necessità di riforme economico-finanziarie, il mutamento delle esigenze del mercato del lavoro, la ricerca di possedimenti d'oltremare per aumentare il prestigio politico del Regno e per garantirsi nuovi spazi per l'impiego di manodopera e per l'acquisizione di materie prime utili all'industria furono solo alcuni dei tanti aspetti che fecero prepotentemente emergere la complessità del sociale.

Fu proprio dalla fluidità del contesto politico e socio-economico che scaturì l'ambivalenza dell'esperienza giuridica post-unitaria[7]. Il codice malgrado palesasse i suoi «difetti sociali», poiché faticava a stare al passo con le trasformazioni socio-economiche, continuava a rimanere lo strumento giuridico prescelto per rispondere ai bisogni della comunità[8]. Larga parte della scienza giuridica – con qualche sporadica eccezione – guardava, infatti, con una certa diffidenza non soltanto alla legislazione speciale, ma anche alle potenzialità nomopoietiche della giurisprudenza[9]. La natura pubblicistica

[7] Questa ambivalenza è delineata nelle pagine del bel saggio di G. Cazzetta, *La società del codice. Cultura giuridica e trasformazioni sociali tra Otto e Novecento*, in A. Poggi, O. Rosselli (curr.), *Trasformazioni sociali e trasformazioni giuridiche*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2007, pp. 41-57; il saggio è pubblicato anche nel già menzionato volume (dal quale si cita) *Codice civile e identità giuridica nazionale*, pp. 121-139.

[8] Lo strumento codicistico rimase sia per i giuristi più conservatori che per quelli più innovatori il mezzo «più prezioso per fornire una risposta «vera», «stabile» e «certa» alle trasformazioni sociali». Ivi, p. 124 e p. 129 per la citazione in nota; l'espressione *difetti sociali del codice* è ripresa da Cazzetta dal noto saggio di G. Salvioli, *I difetti sociali del Codice civile in relazione alle classi non abbienti ed operaie*, Palermo, tip. Statuto, 1890.

[9] Forte è la tensione tra le posizioni conservatrici di chi attribuiva alla giurisprudenza il ruolo di custode della tradizione giuridica patria e i c.d. novatori che, al contrario, riconoscevano all'opera interpretativa del giudice il potere di ossigenare l'ordinamento, adattando in via interpretativa la legge alle nuove esigenze sociali. A questo proposito si rinvia all'interessante saggio pubblicato nel numero monografico dei Quaderni Fiorentini su *Giudici e giuristi. Il problema del diritto giurisprudenziale fra Otto e Novecento* di G. Cazzetta, *Coscienza giuridica nazionale e giurisprudenza pratica nel primo novecento italiano*, in *QF*, 40 (2011), pp. 781-812. Sempre nello stesso numero dei *QF* si vedano i contributi di P. Costa, *Pagina introduttiva. Giudici, giuristi (e legislatori): «un castello dei destini incrociati»?*, pp. 1-17; M. Meccarelli, *Diritto giurisprudenziale e autonomia del diritto nelle strategie discorsive della scienza giuridica tra Otto e Novecento*, pp. 721-745 e A. Spinosa, *«L'economia dei codici moderni». Legislazione e giurisprudenza nella dottrina italiana dell'Ottocento*, pp. 747-780. Sull'argomento anche P. Grossi, *Scienza giuridica italiana*, cit., p. 13 ss; P. Costa, *L'interpretazione della legge: François Geny e la cultura giuridica italiana fra Ottocento e*

della legislazione speciale la cui funzione precipua era quella di «sanare le palesi ingiustizie generate dalle norme borghesi», «allargare il diritto civile ai gruppi» e «disciplinare situazioni ignorate da principi codicistici», per i giuristi, incorreva nel grosso limite di minare, mediante occasionali e minuti atti normativi, l'unità del sistema giuridico[10]. Come sintetizza efficacemente Cazzetta «la disattenzione della dottrina nei confronti della giurisprudenza era sorretta dallo stesso timore sotteso al suo disinteresse verso le leggi speciali: la soluzione «equa» delle nuove situazioni sociali si arrendeva alle particolarità del sociale assumendole immediatamente nel giuridico, riduceva il diritto in frammenti, lo consegnava all'ignoto»[11]. Malgrado le resistenze mostrate a scardinare il mito dell'onnipotenza del legalismo codicistico divenne, però, evidente che sarebbe stato impossibile stare al passo dei mutamenti sociali ed economici prescindendo dalla promulgazione di leggi speciali e più in generale «senza avvalersi degli apporti di tutte le fonti del diritto»[12].

I campi in cui fu necessario l'intervento del legislatore furono molteplici, basti pensare, solo a titolo d'esempio, al diritto del lavoro che, tra Otto e Novecento, nacque «per rispondere alle esigenze della società industriale» e che si sviluppò anche grazie alle decisioni emesse dai collegi di probiviri, introdotti con la legge del 15 giugno 1893 n. 295[13]; al diritto coloniale,

Novecento, in *QF*, 20 (1991), pp. 395-398.

10 G. Cazzetta, *Codice civile e identità giuridica nazionale*, cit., p. 132. Sul rapporto tra legislazione speciale e il dogma «dell'unità civilistica» si veda anche P. Grossi, *«La scienza del diritto privato». Una rivista progetto nella Firenze di fine secolo*, Milano, Giuffré, 1988, p. 153 ss.

11 G. Cazzetta, *Codice civile e identità giuridica nazionale*, cit., p. 134. Si veda anche G. Cazzetta, *Coscienza giuridica nazionale e giurisprudenza pratica nel primo novecento italiano*, cit., p. 785 ss.

12 G. Cazzetta, *Codice civile e identità giuridica nazionale*, cit., p. 137; ma anche P. Grossi, *Scienza giuridica italiana*, cit., p. 20; Id., *«La scienza del diritto privato». Una rivista progetto nella Firenze di fine secolo*, cit., p. 143 ss. e Id., *Nobiltà del diritto. Profili di giuristi*, Milano, Giuffré, 2008.

13 G. Cazzetta, *Codice civile e identità giuridica nazionale*, cit., p. 123. Sulle origini della legislazione sociale si vedano, almeno, L. Martone, *Le prime leggi sociali nell'Italia liberale (1883-1886)*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, 3-4 (1974/1975), t. I, pp. 103-144; G. Cazzetta, *Leggi sociali, cultura giuridica ed origini della scienza giuslavoristica in Italia fra Otto e Novecento*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 17 (1988), pp. 155-262; Id., *Il diritto del lavoro e l'insostenibile leggerezza delle origini*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 25 (1996), pp. 543-572; Id., *Lavoro e impresa*, in M. Fioravanti (cur.), *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2002, pp. 139-162 e sempre dello stesso autore il saggio monografico *Scienza giuridica e trasformazioni sociali: diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè editore, 2007; P. Passaniti, *Storia del diritto del lavoro. La questione del contratto di lavoro nell'Italia liberale (1865-1920)*, Milano, Giuffrè, 2006; P. Grossi, *Scienza giuridica italiana*, cit., pp. 57-61; Id.,

che costituì un diritto «d'eccezione» finalizzato a disciplinare i territori e le popolazioni d'Oltremare, mediando, grazie al sapiente lavoro dei giudici, tra il magmatico pragmatismo che caratterizzava i sistemi giuridici coloniali e le rigide regole dell'ordinamento giuridico della madrepatria[14]; al diritto agrario che giunse a una completa maturazione solo negli anni '30 del Novecento, e che si sviluppò come un «diritto vivente» un «diritto di prassi», aprendosi «ai fatti sociali, politici, economici e tecnici» anche attraverso l'istituzione di commissioni arbitrali sorte per risolvere, su base equitativa, le controversie relative alle pattuizioni contenute nei contratti agrari[15]; o

Della interpretazione come invenzione *(la riscoperta pos-moderna del ruolo inventivo della interpretazione)*, in *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 47 (2018), pp. 9-19, in particolare pp. 11-13; Per quanto concerne l'aspetto giurisdizionale e la creazione dei collegi probivirali si rinvia a P. Calamandrei, *Il significato costituzionale delle giurisdizioni di equità*, cit., pp. 40-43; si vedano inoltre il bel saggio di C. Latini, *«L'araba fenice». Specialità delle giurisdizioni ed equità giudiziale nella riflessione dottrinale italiana tra Otto e Novecento*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 35, 2006, pp. 595-721, in particolare pp. 680-695; G. Monteleone, *Una magistratura del lavoro: I collegi dei probiviri nell'industria (1883-1911)*, in *Studi storici*, 2 (1977), pp. 87-123. Interessante per comprendere le dinamiche decisionali dei collegi probivirali la ben documentata tesi di dottorato di O. Calvo, *Lo Stato e il governo del rapporto di lavoro: il Collegio di Probiviri (1893-1926)*, Università degli Studi di Catania – Dipartimento Seminario Giuridico, Dottorato di Ricerca in Teoria e Prassi della Regolazione Sociale nell'Unione Europea, XXV ciclo; si veda altresì il contributo di F. Paletti, *Il collegio dei probiviri tra giurisdizione speciale e organo di conciliazione negli atti parlamentari (1883-1893)*, in *Italian Review of Legal History*, 1 (2015), n. 14, pp. 1-15.

[14] L. Martone, *Diritto Coloniale*, in P. Cappellini, P. Costa, B. Sordi, M. Fioravanti (curr.), *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero: Diritto*, Ottava appendice dell'Enciclopedia Treccani, Roma, Abramo printing S.P.A., 2012, pp. 542-549. Sull'esperienza coloniale italiana indispensabili per un primo orientamento i volumi di L. Martone, *Giustizia coloniale. Modelli e prassi penale per i sudditi d'Africa dall'età giolittiana al fascismo*, Jovene, Napoli, 2002; Id., *Diritto d'Oltremare. Legge e Ordine per le Colonie del Regno d'Italia*, Giuffrè editore, Milano, 2008; Id., *La giustizia italiana nelle colonie*, G. Giappichelli editore, Torino, 2015; ma anche G. Cianferotti, *Giuristi e Mondo Accademico di fronte all'Impresa di Tripoli*, Milano, Giuffrè, 1984; P. Saraceno, *La magistratura coloniale italiana (1886-1942)*, in P. Saraceno (cur.), *I Magistrati Italiani dall'Unità al Fascismo. Studi Biografici e Prosopografici*, Roma, Carucci, 1988, pp. 225-240 e il recente volume collettaneo G. Dore, C. Giorgi, A. M. Morone, M. Zaccaria (curr.), *Governare l'Oltremare. Istituzioni, Funzionari e Società nel Colonialismo Italiano*, Roma, Carocci, 2013. Si vedano anche i saggi pubblicati sul numero monografico intitolato *L'Europa e gli «Altri». Il diritto coloniale fra Otto e Novecento* dei *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 33/34 (2004-05).

[15] Le commissioni arbitrali per risolvere le liti riguardanti l'esecuzione di pattuizioni contenute nei contratti agrari furono istituite con il D.lt. 30 giugno 1918, n. 880, sul punto cfr. P. Calamandrei, *Il significato costituzionale delle giurisdizioni di equità*, cit., p. 33; e il già citato saggio di C. Latini, *«L'araba fenice». Specialità delle giurisdizioni ed equità giudiziale nella riflessione dottrinale italiana tra Otto e Novecento*, cit., pp. 695-697. Il diritto

ancora alla legislazione eccezionale di guerra con la quale il governo a partire dal 1915 attraverso continui interventi legislativi, regolò ampi settori della vita socio-economica, fino a quel momento disciplinati esclusivamente dalle comuni norme di diritto privato, introducendo un nutrito gruppo di giurisdizioni speciali e inducendo i giuristi a guardare al legislatore – per usare le parole di Cazzetta – «come soggetto capace di produrre vere trasformazioni giuridiche»[16].

Ciascuna di queste discipline di «nuovo conio»[17] aveva ottenuto grande impulso dalla prassi giurisprudenziale, da provvedimenti governativi, dalle consuetudini e da una molteplicità di fattori e regole extra-giuridiche che

agrario raggiunse un buon livello di maturazione e autonomia scientifica, sganciandosi dal «generale alveo civilistico», solo negli anni '30 del Novecento grazie alle intuizioni e alle speculazioni di Giangastone Bolla. Cfr. P. Grossi, *Scienza giuridica italiana*, cit., pp. 239-242, pp. 240 e 241 per le citazioni. Sulle origini del credito agrario come lettura utile per un primo orientamento si rinvia a G. Speciale, *«Una remota e dolorosa eredità». Credito agrario, colonizzazione, bonifica nella Sicilia postunitaria*, in *Glossae: European Journal of Legal History*, 10 (2013), pp. 615-627.

[16] G. Cazzetta, *Codice civile e identità giuridica nazionale*, cit., pp. 134-136, p. 136 per la citazione. La legge del 22 maggio 1915 conferì al Governo un'ampia delega legislativa che spaziava dal campo del diritto pubblico a quello più strettamente privatistico cfr. P. Grossi, *Scienza giuridica italiana*, cit., pp. 130-134; G. Alpa, *La cultura delle regole. Storia del diritto civile italiano*, Roma-Bari, Laterza, 2000, pp. 252-259; R. Braccia, *La legislazione della grande guerra e il diritto privato*, in A. Sciumè (cur.), *Il diritto come forza, la forza del diritto. Le fonti in azione nel diritto europeo tra medioevo ed età contemporanea*, Torino, G. Giappichelli editore, 2012, pp. 187-215. Sul contributo dato dai giuristi in questa complessa materia si veda L. Moscati, *La legislazione di guerra e il contributo della civilistica romana*, in *Rivista Italiana per le scienze giuridica*, 7 (2016), pp. 349-367. Sull'istituto della delega legislativa, il ricorso ai 'pieni poteri' e la conseguente marginalizzazione del ruolo del Parlamento si rinvia al saggio monografico di C. Latini, *Governare l'emergenza. Delega legislativa e pieni poteri in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè editore, 2005 e Id., *Il governo legislatore. Espansione dei poteri dell'esecutivo e uso della delega legislativa in tempo di guerra*, in F. Benigno e L. Scuccimarra (curr.), *Il governo dell'emergenza. Poteri straordinari e di guerra in Europa tra XVI e XX secolo*, Roma, Viella, 2007, pp. 197-219; sul diffuso ricorso alle giurisdizioni speciali di equità durante il primo conflitto mondiale si rinvia a P. Calamandrei, *Il significato costituzionale delle giurisdizioni di equità*, cit., p. 3-51; C. Latini, *«L'araba fenice». Specialità delle giurisdizioni ed equità giudiziale nella riflessione dottrinale italiana tra Otto e Novecento*, cit., p. 695 ss. Per una disamina dettagliata degli interventi legislativi adottati dal governo si veda P. Cogliolo, *La legislazione di guerra nel diritto civile e commerciale con una parte speciale sopra la colpa, i danni, la forza maggiore*, Torino, Unione tipografico editrice torinese,1917[2]; M. Rotondi, *Una legislazione di guerra (1915-1924)*, 1926, il saggio è ora pubblicato in Id., *Scritti Giuridici*, vol. IV *Profili di giuristi e saggi critici di legislazione e di dottrina*, Padova, CEDAM, 1964, pp. 102-177.

[17] Mutuo l'espressione, utilizzata in riferimento al diritto agrario, da P. Grossi, *Scienza giuridica italiana*, cit., p. 239.

derivavano dal fecondo intreccio di dinamiche sociali, economiche, culturali e – come nel caso del diritto coloniale – religiose oltre che morali ed etiche.

Archiviata la fase costitutiva dello Stato, durante la quale era stato necessario il richiamo all'uniformità e all'unicità legislativa amministrativa e giurisdizionale per assicurare la tenuta del nascente ordinamento e celebrare 'l'unicità del genio italico', già a partire dalla fine dell'Ottocento l'emergere della questione sociale e, successivamente «il cataclisma guerresco»[18], avevano imposto quello che Calamandrei nel 1920 descrisse come «un larvato decentramento legislativo» poiché attraverso le giurisdizioni speciali si fece «penetrare nei giudizi la politica, cioè tutte quelle considerazioni di opportunità e giustizia sociale, di cui per solito non il giudice tien conto, ma solo il legislatore nel formulare le sue leggi»[19]. Se in una fase iniziale nel periodo successivo all'unificazione nazionale le giurisdizioni speciali erano servite, come osserva Latini, a «realizzare delle riforme che non avevano una grossa rispondenza nel tessuto sociale», in seguito e poi soprattutto in periodo bellico e postbellico la loro funzione fu quella di dare «una risposta proprio al sociale recependo e traducendo in diritto le istanze che venivano dalla società»[20].

La polimorfica complessità della realtà postunitaria induce a riflettere sulle dinamiche attraverso le quali le esigenze della vita reale attivino i processi di produzione normativa che, a loro volta, richiedono per poter garantire l'effettività della tutela giuridica un lungo sforzo elaborativo da parte dei giuristi e soprattutto da parte della giurisprudenza sia ordinaria che speciale, che costituisce il filtro privilegiato attraverso il quale drenare la complessità del reale. Uno dei grandi problemi che attanagliò lo Stato unitario sin dai suoi primi passi fu quello migratorio. Le ragioni storiche economiche, sociali, culturali e ambientali che determinarono l'imponente esodo di cittadini dall'Italia tra XIX e XX secolo sono note e ben studiate[21].

[18] P. Calamandrei, *Il significato costituzionale delle giurisdizioni di equità*, cit., p. 33.
[19] Ivi, pp. 35, 38.
[20] Cfr. C. Latini, *«L'araba fenice». Specialità delle giurisdizioni ed equità giudiziale nella riflessione dottrinale italiana tra Otto e Novecento*, cit., p. 663.
[21] A partire dagli anni '60 la storiografia ha dedicato grande interesse allo studio dell'emigrazione italiana. Come letture utili per un primo orientamento si vedano almeno F. Manzotti, *La polemica sull'emigrazione nell'Italia unita (fino alla prima guerra mondiale)*, Milano-Roma-Napoli-Città di Castello, Società editrice Dante Alighieri, 1962; A. Fontani, *Gli emigrati*, Roma, Editori riuniti, 1962; G. Dore, *La democrazia italiana e l'emigrazione in America*, Brescia, Morcelliana, 1964; A. Annino, *La politica migratoria dello Stato postunitario*, in *Il Ponte*, 11-12 (1974), pp. 1229-1268; A. Filipuz, *Il dibattito sull'emigrazione: polemiche nazionali e stampa veneta (1861-1914)*, Firenze, Le Monnier, 1976; Z. Ciuffoletti, M. Degl'Innocenti, *L'emigrazione nella storia d'Italia 1868-1975*, 2 voll., Firenze, Vallecchi,

Anche la storiografia giuridica, negli ultimi anni, ha mostrato un rinnovato interesse per questo fenomeno, indagando sia sul modo in cui il legislatore italiano regolamentò dall'*interno* le migrazioni dei propri cittadini, che sulle difficoltà incontrate dai migranti italiani all'*estero* dovute ai provvedimenti legislativi, spesso discriminatori, adottati dai paesi d'arrivo per porre un argine alle migrazioni[22].

1978; E. Sori, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, Il Mulino, Bologna, 1979; E. Franzina, *Gli italiani al nuovo mondo. L'emigrazione italiana in America 1492-1942*, Milano, Mondadori, 1995. P. Corti, M. Sanfilippo (curr.), *Migrazioni*, Storia d'Italia, *Annali*, 24, Torino, Einaudi, 2009; M. Vitiello, *Le politiche di emigrazione e la costruzione dello Stato unitario italiano*, in *Percorsi storici*, 1 (2013), http://www.percorsistorici.it/numeri/numero- 1/titolo-e-indice/saggi/mattia-vitiello-le-politiche-di-emigrazione-e-la-costruzione-dello-stato-unitarioitaliano, pp. 1-14.

[22] Per quanto concerne gli studi di carattere storico-giuridico si vedano V. Amorosi, «*Un jour viendra…*» *Diritto Internazionale del lavoro e discorso giuridico nel primo Novecento*, in *i-lex*, 18 (2013), pp. 99 - 114, www.i-lex.it.; G. Cazzetta, *Patria senza territorio? Emigrazione e retorica dello Stato-Nazione*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, Vol. III: *I multiformi profili del giuridico*, Napoli, Jovene, 2014, pp. 145-161; D. Freda, *La regolamentazione dell'emigrazione in Italia tra Otto e Novecento: una ricerca in corso*, in *Historia et ius* [www.historiaetius.eu], 6 (2014), paper 9; Id., *«Trafficanti di carne umana». Gli agenti di emigranti all'alba del XX secolo*, in *Historia et ius* [www.historiaetius.eu], 8 (2015), paper 17; Id., *La legge sull'emigrazione del 1901 e la giurisprudenza del Tribunale di Napoli*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2017; Id., *«Clandestini»: il commercio dell'emigrazione in età liberale*, in *Forum Historiae Iuris*, rivista elettronica, April 2019, https://forhistiur.de/2018-12-freda, pp. 1-16; F. Mastroberti, *Gli inizi del Novecento giuridico in Italia: aspetti e problemi*, cit., pp. 15-18 in particolare; O. Giolo, M. Pifferi, *Integration or Exclusion: Migrants in the European Union and United States an Historical-Philosophical Approach*, in *Jean Monnet Working Paper*, 17 (2008), [http://jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/2014/12/081701.pdf], pp. 1-54; M. Pifferi, *L'illusione della libertà. Alle origini del diritto 'negato' di emigrare*, in L. Desanti, P. Ferretti, A. D. Manfredini (curr.), *Per il 70° compleanno di Pierpaolo Zamorani. Scritti offerti dagli amici e dai colleghi di Facoltà*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 321-338; Id., *La doppia negazione dello ius migrandi tra Otto e Novecento*, in O. Giolo, M. Pifferi (curr.), *Diritto contro. Meccanismi giuridici di esclusione dello straniero*, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 47-78; Id., *Ius peregrinandi e contraddizioni dell'età liberale. Qualche riflessione sulla 'falsa' libertà di migrare in Italia e negli USA*, in M. Meccarelli, P. Palchetti, C. Sotis (curr.), *Ius peregrinandi. Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche di esclusione*, Macerata, Eum, 2012, pp. 253-273. Id., *Respingere, detenere, espellere: la costruzione del diritto dell'immigrazione tra Otto e Novecento*, in Appedice a M. Bosworth, *La 'galera amministrativa' degli stranieri in Gran Bretagna. Un'indagine sul campo*, M. Pifferi, A. Pugiotto (curr. trad. it.), Napoli, Edizioni Scientifiche, 2016, pp. 335-362; Id., *L'espulsione e la detenzione dello straniero tra Otto e Novecento*, in *Quaderni Costituzionali*, 36 (4), 2016, pp. 839-859. Si veda, inoltre, il recente volume collettaneo E. Augusti, A. M. Morone, M. Pifferi (curr.), *Il controllo dello straniero. I 'campi' dall'Ottocento a oggi*, Roma, Viella, 2017, in particolare i saggi di P. Costa, *Il 'campo': un paradigma? Introduzione*, pp. 11-30; E. Augusti, *Protezione, sicurezza,*

Questa ricerca ha preso avvio dalla lettura dei dibattiti parlamentari, dai quali trapela l'incertezza mostrata da Governo e Parlamento nel trovare una soluzione legislativa soddisfacente per questa nuova e complessa materia che – al pari degli altri emergenti fenomeni socio-economici ai quali abbiamo precedentemente accennato – necessitava di una disciplina giuridica *ad hoc*, poiché le disposizioni generali della legge di Pubblica Sicurezza erano del tutto inidonee a regolarla. Ben presto il legislatore si rese conto che l'emigrazione non poteva essere *impedita*, ma più semplicemente andava *regolata*[23]. Occorreva, dunque, dare una risposta concreta a un problema sociale che progressivamente diventava sempre più pressante e per farlo non bastavano più gli occasionali provvedimenti amministrativi emanati dal Governo al fine di contenere le partenze e limitare l'attività speculativa degli «arruolatori», ma si rendeva necessario un maggiore sforzo sistematico.

Il c.d. «diritto italiano dell'emigrazione» – come avremo modo di dire nella prima parte di questo lavoro dedicata all'evoluzione normativa – fu il risultato di un'elaborazione trentennale che prese le mosse con la promulgazione della legge n. 5866, del 30 dicembre 1888, poi sostituita dalla legge n. 23, del 31 gennaio 1901 che fu più volte novellata fino a giungere al *Testo Unico della legge sull'emigrazione* approvato con Regio Decreto Legge 13 novembre 1919, n. 2205 successivamente convertito in legge con la L. n. 473 del 17 aprile 1925[24].

assistenza, solidarietà. Politiche internazionali di controllo dello straniero tra Otto e Novecento, pp. 54-80; M. Pifferi, *Controllo dei confini e politiche di esclusione tra Otto e Novecento*, pp. 81-104; G. Scotti, *Dimensioni dell'emigrazione italiana tra il 1880 e il 1930*, in *Italian Review of Legal History*, 3 (2017), n. 17, pp. 1-24.

[23] La citazione adoperata nel titolo «non potete impedirla, dovete regolarla» è tratta dall'intervento alla Camera dell'on. Giuseppe Solimbergo durante il dibattito per l'approvazione della legge del 1888. Cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XVI – 2ª Sessione – Discussioni, tornata del 7 dicembre 1888, Roma, Tipografia Camera dei Deputati 1888, pp. 5806-5835, p. 5812. Solimbergo, dopo la pratica forense, intraprese la carriera all'interno delle istituzioni ministeriali lavorando a fianco di Luigi Bodio che all'epoca dirigeva l'Ufficio reale di statistica. Divenuto deputato nel 1880, egli partecipò attivamente, dai banchi della Sinistra, all'attività parlamentare sostenendo la politica di espansione coloniale in Africa. Fu direttore del *Giornale delle colonie* e collaborò alla stesura di numerosi periodici. Solimbergo lasciò la vita politica nel 1895 per dedicarsi alla carriera diplomatica, divenendo dapprima console a Montreal e successivamente a Costantinopoli. Nel 1909 il giurista friulano venne nominato consigliere di Stato, dove svolse un'intesa attività anche se «generalmente i pareri approvati su sua relazione [ricalcavano], nel testo e nella sostanza, le relazioni inviate dai ministeri competenti». Cfr. M. T. Scotti, *Solimbergo Giuseppe*, in Melis G. (cur.), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, t. I, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 995-997.

[24] La legislazione sull'emigrazione è raccolta nel volume pubblicato a cura del Commissariato Generale dell'Emigrazione, *Legislazione italiana dell'emigrazione. Raccolta coordinata di tutte*

Dalle fonti parlamentari si evince che un aspetto interessante e anche molto delicato era quello relativo agli speciali organi giurisdizionali introdotti con il preciso intento di garantire «maggiore tutela e protezione» ad una categoria socialmente debole, quale era quella dei migranti italiani[25]. Con il tempo questi speciali organi giurisdizionali, costituiti da giudici togati e non, subirono numerose modifiche. Alle speciali commissioni di arbitri originariamente introdotte dalla legge del 1888, seguì l'istituzione con la legge del 1901 delle Commissioni arbitrali provinciali, mentre per le controversie di modesto valore si stabilì la competenza degli Ispettori di emigrazione che operavano in ciascun porto d'imbarco. L'assetto giurisdizionale modellato dal legislatore del 1901 durò per circa un decennio, durante il quale le Commissioni arbitrali provinciali lavorarono alacremente. La costante attività di questi speciali organi giurisdizionali fece emergere, come vedremo, alcune criticità che indussero il legislatore ad intervenire per migliorarne la funzionalità e garantire agli emigranti una maggiore tutela giuridica. Le novità più importanti furono introdotte con la novella legislativa del 1913 che potenziò la giurisdizione degli Ispettorati nei porti d'imbarco, modificò composizione e numero delle originarie Commissioni arbitrali provinciali e soprattutto istituì la Commissione centrale arbitrale, competente a giudicare dei ricorsi presentati contro le decisioni delle Commissioni arbitrali che originariamente erano inappellabili. L'esperienza delle Commissioni arbitrali si concluse definitivamente con il R.D. 29 agosto 1918, n. 1379 che le abolì, devolvendo la giurisdizione loro attribuita agli Ispettori nei porti d'imbarco.

Le sentenze delle Commissioni arbitrali provinciali e quelle della Commissione centrale arbitrale sono conservate presso l'Archivio storico diplomatico del Ministero degli Affari Esteri a Roma[26]. Un utile strumento di indagine per ricostruire la giurisprudenza delle Commissioni arbitrali provinciali è costituito dal II volume del *Massimario di giurisprudenza in*

le vigenti norme legislative e regolamentari, con note, riferimenti ed indici, Roma, 1926.

[25] Cfr. Commissariato Generale dell'Emigrazione, *L'emigrazione italiana. La tutela giurisdizionale degli emigranti*, n. 9, Commissariato Generale dell'Emigrazione, Roma, 1926, p. 17.

[26] I fondi d'archivio a cui fare riferimento sono: quello del Commissariato Centrale dell'Emigrazione (1901-1927) e quello della Commissione centrale arbitrale per l'emigrazione (1915-1929). Per un primo orientamento si rivela utile la lettura delle introduzioni che precedono gli inventari dei fondi: F. Grassi Orsini, *Per una storia del Commissariato dell'Emigrazione*, in P. Santoni (cur.), *Il fondo archivistico Commissariato Generale dell'Emigrazione (1901-1927)*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1991, pp. 9-75; Id., *Introduzione*, in P. Santoni (cur.), *Inventario del fondo Commissione Centrale Arbitrale per l'Emigrazione (1915-1929)*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1986, pp. 17-37.

materia di emigrazione, che in appendice conteneva anche alcune delle sentenze ritenute più importanti[27].

Il nucleo essenziale di questa ricerca è costituito dall'analisi della attività giurisdizionale svolta dalle Commissioni arbitrali provinciali per l'emigrazione dal momento della loro istituzione nel 1901 fino a quando vennero riformate nel 1913. Questo fu il periodo nel quale l'attività di questi organi fu non soltanto più intensa, ma anche più fertile. Ad essi fu demandato il compito di dirimere le controversie tra emigranti e vettori che potevano sorgere relativamente al contratto di trasporto.

La legge del 1901 prendeva in considerazione, infatti, principalmente l'emigrazione transoceanica e si occupava solo marginalmente di quella c.d. continentale. Per i migranti che si dirigevano in Europa o nei paesi di area mediterranea la legge aveva previsto che, qualora insorgessero contestazioni con l'arruolatore, potessero rivolgersi alle Commissioni arbitrali provinciali per ottenere giustizia. Si trattò di una previsione che rimase lettera morta poiché di fatto questo genere di controversie vennero risolte dalla magistratura ordinaria. L'attività delle Commissioni arbitrali provinciali, quindi, rimase di fatto circoscritta alle liti che insorgevano tra vettori ed emigranti transoceanici sul contratto di trasporto.

La scelta di affidare a un giudice speciale la giurisdizione di tutte le controversie originate dai contratti di trasporto va rinvenuta nella natura particolare del rapporto che intercorreva tra il migrante e l'agente (quando era in vigore la legge del 1888), o tra il migrante e il vettore d'emigrazione, dopo che entrò in vigore la legge del 1901 che abolì la figura degli agenti e dei subagenti, introducendo quella dei rappresentati delle compagnie di navigazione.

Le parti non concludevano un comune contratto di trasporto. Esse nel definire l'accordo «non [restavano] nel puro campo del diritto privato manifestando liberamente la propria volontà», ma dovevano sottostare a «limiti e clausole» previsti dalle leggi vigenti. Fu proprio la specificità e la

[27] Cfr. G. Giani (cur.), *Massimario di Giurisprudenza in materia di emigrazione*, *Giurisprudenza Civile*, pt. II, Coop. tip. Manuzio, Roma 1910 ed è estratto dal *Bollettino dell'emigrazione*, n. 9 (1910). La raccolta curata da Giani, per volontà del Commissariato generale dell'emigrazione si articolava in ulteriori due volumi: il primo riguardante la *Giurisprudenza Penale* (pt. I, Coop. tip. Manuzio, Roma, 1909) venne poi pubblicato nel *Bollettino dell'emigrazione*, 10 (1910); e un altro sulla *Giurisprudenza e prassi amministrativa* (pt. III, Tipografia Nazionale G. Bertero, Roma, 1914). Anche per la giurisprudenza della Commissione centrale arbitrale furono elaborati dei massimari, si vedano: L. Longo (cur.), *Massimario di Giurisprudenza della Commissione Centrale dell'Emigrazione*, Stabilimento Tip. Società Cartiere Centrali, Roma, 1920 e F. Rubino (cur.), *La tutela giuridica dell'emigrante italiano*, *raccolta della giurisprudenza della Commissione Centrale presso il Commissariato dell'Emigrazione*, con prefazione di G. De Michelis, Roma 1927.

particolarità degli accordi a indurre il legislatore a prevedere l'istituzione di questi speciali organi giurisdizionali per risolvere le controversie che potevano eventualmente insorgere tra le parti. Per definire le cause occorreva, infatti, che il giudice oltre alle leggi nazionali in materia conoscesse anche i regolamenti attuativi, «la prassi riferentisi all'emigrazione nelle sue varie fasi», le normative e la prassi proprie dei paesi di destinazione, «le consuetudini degli emigranti», «le tradizioni dell'attività migratoria», le regole relative ai trasporti marittimi, le procedure amministrative legate al rilascio dei passaporti e tutte le altre pratiche connesse all'espatrio[28].

La novità del fenomeno rendeva difficile l'elaborazione di una normativa che codificasse in dettaglio tutte le possibili variabili, anche per queste ragioni la scelta legislativa ricadde nell'individuazione di un giudice speciale che fosse in grado di valutare anche prassi extra-normative, garantendo all'emigrante «una protezione conforme a giustizia e ad equità»[29].

Con l'istituzione di un «ordinamento speciale» per risolvere le controversie in cui si trovavano coinvolti i migranti, il legislatore mirava, da un lato, a rendere più agile e spedita la procedura di risoluzione delle vertenze[30], dall'altro, a utilizzare la prassi giurisprudenziale come punto di partenza per elaborare nuove strategie per meglio regolamentare il fenomeno, integrando e innovando la disciplina.

Si è scelto di studiare le sentenze delle Commissioni arbitrali provinciali e perché, insieme alla Commissione centrale arbitrale dell'emigrazione, furono l'organo giurisdizionale che funzionò più efficacemente[31], e perché rappresentano, come vedremo meglio nella seconda parte di questo lavoro, un valido esempio di come, in un momento di grandi cambiamenti e tensioni sociali, la prassi giurisprudenziale possa orientare le scelte del legislatore e contribuire alla formazione di un nuovo diritto.

Le Commissioni arbitrali provinciali – come osservò il Commissario

[28] Cfr. CGE, *L'emigrazione italiana. La tutela giurisdizionale degli emigranti*, cit., pp. 7-8.
[29] Ivi, p. 9.
[30] Ivi, p. 8.
[31] L'attività delle Commissioni arbitrali provinciali è ben documentata, mentre la documentazione relativa all'attività giurisdizionale compiuta dalle Commissioni arbitrali successivamente al 1913 è lacunosa e non vi sono pronunce rilevanti. Per quanto concerne, invece, l'attività giurisdizionale compiuta dagli Ispettori nei porti d'imbarco, dalla documentazione conservata in archivio emerge che un consistente numero di controversie fu risolto in via transattiva, invece non vi è traccia dei ricorsi per i quali informazioni utili possono essere desunte indirettamente dalla giurisprudenza della Commissione centrale arbitrale che però non operò sempre in modo continuativo. Si veda in proposito F. Grassi Orsini, *Introduzione*, a P. Santoni (cur.), *Inventario del fondo «Commissione centrale arbitrale per l'emigrazione» (1915-1929)*, cit., p. 25.

generale Luigi Rossi – non soltanto «[adoperarono] con nuovi scopi e con nuovi intendimenti le norme loro offerte dal diritto comune», ma elaborarono «un diritto in alcune parti completamente nuovo»[32]. Le loro sentenze, «notevoli per acume di indagine giuridica»[33], costituivano la sintesi di diversi livelli di 'normatività': quella tradizionale, di produzione statale con la quale gli organi giurisdizionali erano normalmente chiamati ad operare, quella derivante dall'applicazione dei principi superiori di equità e giustizia, e infine quella 'sociale' costituita da un variegato complesso di regole extra-legali desunte dalla prassi e dai valori della comunità.

Recentemente la storiografia giuridica per descrivere l'interazione tra la legge e questo complesso universo di regole extra-giuridiche ha usato la nozione di *multinormatività*, che può costituire una delle possibili chiavi di lettura per descrivere la complessa attività compiuta dalle giurisdizioni speciali chiamate, per risolvere le controversie scaturenti da nuovi bisogni sociali, ad applicare non soltanto le norme di diritto di produzione statale, ma ad attingere anche ad un diverso livello di 'normatività', espresso dalla coscienza sociale[34].

La giurisprudenza delle Commissioni arbitrali provinciali diede un grande impulso all'elaborazione del diritto migratorio – analogamente a quanto stava avvenendo anche in altri campi come il diritto del lavoro o quello coloniale[35] – e insieme a quella degli Ispettorati e della

[32] Cfr. *Relazione sui servizi dell'emigrazione per l'anno 1909-1910*, in *Bollettino dell'Emigrazione*, 18 (1910), in particolare per quanto concerne l'attività delle Commissioni arbitrali pp. 348-359, p. 352 per la citazione.

[33] *Ibidem.*

[34] Per gli aspetti definitori della nozione di multinormatività cfr. T. Duve, *Global Legal History – A Methodological Approach*, Max Planck Institute for European Legal History Research Paper Series, 2016-04, https://ssrn.com/abstract=2781104; Id., *Was ist «Multinormativität»?' – Einführende Bemerkungen*, in *Rechtsgeschichte – Legal History (Rg)*, 25 (2017), pp. 88-101; M. Vec, *Multinormativität in der Rechtsgeschichte*, in *Jahrbuch der Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften 2008*, Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Berlin, 2009, pp. 155-166. Sull'utilizzo della nozione di multinormatività in relazione alla giurisprudenza dei «deutschen Ehrengerichten» si rinvia a P. Collin, *Ehrengerichtliche Rechtsprechung im Kaiserreich und der Weimarer Republik. Multinormativität in einer mononormativen Rechtsordnung?*, in *Rechtsgeschichte - Legal History*, 25 (2017), pp. 138-150. E sempre dello stesso autore il saggio, *Nichtstaatliche Disziplinierung im vorstrafrechtlichen Raum. Die Praxis der Börsenehrengerichte im Kaiserreich und der Weimarer Republik*, in B. Kretschmer, B. Zabel (curr.), *Studien zur Geschichte des Wirtschaftsstrafrechts: Methoden - Analysen - Kritik*, Nomos, Baden-Baden, 2018, pp. 369-390.

[35] Il deputato Maffi nel presentare alla Camera dei Deputati il progetto di legge per la istituzione dei Collegi di probiviri sottolineò l'importanza che la giurisprudenza di questi organi avrebbe potuto avere nella creazione del diritto del lavoro: «Anzi io sono persuaso che i collegi dei probiviri con la loro azione creeranno forse la nuova giurisprudenza del

Commissione centrale arbitrale avrebbe dovuto costituire la base per una futura «codificazione di diritto speciale»[36]. In realtà l'elaborazione del diritto migratorio subirà una brusca interruzione a causa della svolta antimigrazionista impressa dal regime fascista[37].

Malgrado si sia trattato di un'esperienza giuridica temporalmente limitata, la giurisprudenza della Commissioni arbitrali provinciali rappresenta comunque un terreno fertile di indagine per comprendere come le prassi e i bisogni sociali orientino i processi di produzione normativa che, a loro volta, necessitano per dare risposte efficaci alla collettività dell'apporto di tutte le fonti del diritto. A questo proposito mi piace concludere con le parole di Mortati che nel commentare gli scritti di diritto costituzionale di Calamandrei osservò: «diritto legale e diritto giudiziale, operanti in ambiti diversamente estesi, secondo che si verta in epoche di stabilità oppure di

lavoro, sulle cui basi io mi auguro e spero che possa sorgere il Codice del lavoro» cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei deputati, Legislatura XVI, 4° sessione, discussioni, tornata del 6 marzo 1890, Roma, Tipografia Camera dei Deputati, 1890, pp. 1540-1546, p. 1545 per la citazione. Diffusamente su questo aspetto O. Calvo, *Lo Stato e il governo del rapporto di lavoro: il Collegio di Probiviri (1893-1926)*, cit., p. 80 ss. Anche in colonia vennero sperimentate le potenzialità creative della giurisprudenza. Tuttavia mentre per la colonia eritrea Vittorio Scialoja ipotizzava un intervento della magistratura coloniale che fosse, da una parte, limitato ad «un'opera di adattamento graduale» delle leggi del Regno alle condizioni locali e, dall'altra, subordinato alla «futura promulgazione dei codici» che avrebbero «tolto la opportuna libertà all'opera della giurisprudenza», per la Libia la situazione era diversa. Le condizioni ambientali e sociali della colonia, infatti, permisero di sperimentare un diverso modello di occupazione nel quale ampio spazio fu dato all'attività interpretativa del giudice. Nei territori della quarta sponda, come scrisse Fernando Valenzi, «fu il legislatore che espressamente fece della giurisprudenza la più cospicua ed autorevole, ed alle volte assoluta, fonte di diritto». Cfr. V. Scialoja, *Il Codice civile per la Colonia Eritrea*, relazione al Consiglio coloniale, in *Rivista di diritto civile*, 1909, pp. 361-391, p. 363 per la citazione; sull'avversione di Scialoja nei confronti dello «spettro del diritto libero» cfr. G. Cazzetta, *Coscienza giuridica nazionale e giurisprudenza pratica nel primo novecento italiano*, cit., pp. 790-791; sull'intervento di Scialoja in merito ai codici eritrei cfr. E. Augusti, *Da Asmara a Tripoli (1899-1922): William Caffarel e l'Amministrazione della Giustizia Oltremare*, in G. Dore, C. Giorgi, A. M. Morone, M. Zaccaria (curr.), *Governare l'Oltremare*, cit., pp. 87-102, p. 91. F. Valenzi, *La Giurisprudenza coloniale come fonte di diritto*, in *Rivista Giuridica del Medio ed Estremo Oriente e Giustizia coloniale*, 1932, p. 33; sull'amministrazione della giustizia in Libia cfr. A. M. Di Stefano, *Italian Judges and Judicial Practice in Libya: A Legal Experiment in Multinormativity*, in *The American Journal of Legal History*, 58, Issue 4 (2018), pp. 425-478.

[36] Cfr. *L'emigrazione italiana negli anni 1924 e 1925*, Relazione sui Servizi Statali dell'emigrazione presentata dal Commissario Generale Giuseppe De Michelis, *Prefazione* di S. E. Mussolini, Roma, 1926, p. 151.

[37] Cfr. Z. Ciuffoletti, M. Degli Innocenti, *L'emigrazione nella storia d'Italia*, Storia e Documenti, vol. II, Firenze, Vallecchi editore, 1978, pp. 97-146.

rapide trasformazioni sociali non potrebbero assicurare né la certezza né la giustizia se legislatore e giudice non traessero la loro ispirazione dal comune humus costituito dalla coscienza etica di una libera comunità»[38].

Questo lavoro, avviato nel 2017, ha beneficiato di un trimestre di studio presso il Max Planck Institut für europäische Rechtsgeschichte di Francoforte sul Meno (gennaio-marzo 2018) con un progetto intitolato *Justice and emigration: the judgments of the Arbitral Commissions for emigration in Italy between the 19th and 20th centuries*. Desidero ringraziare per questa preziosa opportunità di crescita umana e professionale sia i direttori dell'MPIeR, il Professore Thomas Duve e il Professore Stefan Vogenauer, che il Dott. Peter Collin per le stimolanti discussioni e gli utili consigli che hanno dato nuova linfa alle mie ricerche.

Un sincero ringraziamento per la disponibilità e l'aiuto ricevuto nella consultazione dei fondi documentali conservati presso l'Archivio Storico Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale lo rivolgo alle Dottoresse Paola Busonero (Capo sezione III - Documentazione Storico Diplomatica) e Stefania Ruggeri (Responsabile Sala Studio e Servizio al pubblico), e a tutto il personale dell'Archivio.

Voglio inoltre ringraziare i Professori Paolo Alvazzi del Frate, Giovanni Rossi ed Elio Tavilla per aver accolto il mio lavoro in questa collana.

A tutti la mia più sincera gratitudine.

Catania, maggio 2020

[38] C. Mortati, *Gli scritti di diritto costituzionale di Piero Calamandrei*, in *Il Foro Italiano*, V (1968), coll. 23-36, col. 25 per la citazione. Il testo era originariamente pubblicato come *Presentazione* al già citato III volume delle *Opere Giuridiche* di Piero Calamandrei.

Capitolo I

Gli interventi del legislatore italiano in materia di emigrazione

Sommario: 1. Premessa. - 2. Una complessa parabola legislativa: le circolari ministeriali e i disegni di legge. - 3. «La prima orma legislativa nella tutela di coloro che disertano la patria in cerca di fortuna migliore»: la legge 30 dicembre 1888, n. 5866. - 4. «Uno spirito di pace sociale e solidarietà umana»: la legge 31 gennaio 1901, n. 23. - 4.1 le novità introdotte dalla legge a tutela dell'emigrante. - 5. «Di nulla ha tanta sete il povero quanto di una giustizia che […] renda inutile ricorrere alla forza»: la giurisdizione speciale per l'emigrazione. - 5.1 Le Commissioni arbitrali provinciali. - 5.2 Gli Ispettorati nei porti d'Imbarco.

Come le rondinelle tornano ai loro nidi
così noi torniamo ai nostri paesi.
Qui siamo nati, qui vogliamo morire.
Qui stanno i nostri vecchi, le nostre donne,
i nostri figli che sono la nostra sola ricchezza,
il nostro vero tesoro[1].

1. *Premessa*

> Il fenomeno dell'emigrazione è tanto nuovo, che, come l'ho avvertito nella relazione, nel *Dictionnaire de l'Académie française* la parola emigrazione, nel senso odierno della parola, non è entrata che nel 1835; e nel dizionario dell'*Accademia legislatrice della lingua in Italia* la stessa parola è entrata soltanto con l'impressione che è tuttora in corso. Non si dica, che quelli, che amano custodire la lingua tanto in Italia che fuori, procedano lenti; bisogna ammettere, che davanti alla novità della parola sta la novità del fatto[2].

Così il senatore Lampertico nel 1901 invitava l'assemblea legislativa a

[1] La citazione è tratta dall'*Inchiesta parlamentare sulle condizioni dei contadini nelle provincie meridionali e nella Sicilia – Sicilia,* Relazione del delegato tecnico Prof. G. Lorenzoni, vol. VI (t. I), Roma, Tipografia Nazionale di Giovanni Bertero & C., 1910, p. 755.
[2] Cfr. *Discorso* del Senatore F. Lampertico pronunziato in Senato nella tornata del 22 gennaio 1901, Roma, Forzani e C. tipografi del Senato, 1901, p. 12.

riflettere sull'assoluta novità del fenomeno migratorio e sulla conseguente difficoltà di approntare una legislazione idonea a regolarlo. L'emigrazione, definita come quel fenomeno «per cui con movimento non interrotto una parte della popolazione lascia il paese nativo per trasferire la sua residenza in un paese estero»[3], costituiva un fatto, un fatto sociale, che non poteva essere impedito, ma andava semplicemente regolato.

A partire dall'Unità d'Italia il legislatore fu chiamato a disciplinare diversi settori della vita pubblica, elaborando una serie di provvedimenti legislativi che rientravano nell'orbita di quella che venne comunemente definita *legislazione sociale*, che costituiva un ponte tra il diritto codificato e la nuova realtà[4]. Questi cammei legislativi, che si innestavano «nel tronco perennemente vivo del diritto», erano percepiti come un valido strumento per rispondere alle mutate esigenze sociali:

> È una gloria dell'attività moderna di un paese veramente civile e liberale questo tendere indefessamente, per varie vie, a creare e perfezionare una legislazione sociale che contemplando le nuove correnti della vita ne secondi la esplicazione temperandone i conflitti[5].

Il problema migratorio, al pari di altre emergenti questioni sociali, necessitava di essere regolato dal legislatore che, con malcelato spirito paternalistico, sentiva il «dovere» di impegnarsi «a studiare la migliore forma di protezione delle grandi masse lavoratrici», che mosse «dall'umano impulso di cercare minore disagio con lo sforzo del lavoro, accompagnato dal sacrificio di abbandonare la terra nativa» lasciavano la penisola nella

[3] Cfr. *Relazione sui provvedimenti da adottare riguardo alla emigrazione* presentata il 10 dicembre 1873 da Virgilio alla Commissione Consultiva per gli istituti di previdenza e sul lavoro presieduta dal Ministro per il Commercio e composta da Bodio, Boselli, Caetani di Teano, Codronchi, Depretis, Ellena, Fano, Luciani, Morpurgo, Novelli, Virgilio e Romanelli segretario. Il testo della relazione è consultabile in *Annali del Ministero di agricoltura, industria e commercio*, vol. 68, Roma, Tipografia Sinimberghi, 1874, pp. 103-157, p. 106 per la citazione.

[4] Nell'alveo della c.d. legislazione sociale rientravano tutti quei provvedimenti presi in favore delle classi lavoratrici, sul punto si vedano almeno L. Martone, *Le prime leggi sociali nell'Italia liberale (1883-1886)*, cit., pp. 103-109; G. Cazzetta, *Leggi sociali, cultura giuridica ed origini della scienza giuslavoristica in Italia fra Otto e Novecento*, cit., pp. 155-262; Id., *Il diritto del lavoro e l'insostenibile leggerezza delle origini*, cit., pp. 543-572; C. Latini, *«L'araba fenice». Specialità delle giurisdizioni ed equità giudiziale nella riflessione dottrinale italiana tra Otto e Novecento*, cit., pp. 680-695.

[5] Cfr. *Relazione sul disegno di legge sulla tutela giuridica degli emigranti*, presentata dalla Commissione parlamentare nella seduta del 28 marzo 1912, in *Bollettino dell'Emigrazione*, 11 (1913), pp. 43 ss., per la citazione p. 44.

speranza di un futuro migliore[6].

Il dibattito parlamentare, negli anni, oscillò tra le opposte posizioni di chi considerava le migrazioni come un «flagello ed una vergogna per la popolazione che ad esso [dava] luogo» e chi invece, al contrario, le riteneva «un mezzo benefico per alleggerire il soverchio degli individui, e per ultimare i commerci stimolatori di ogni ramo produttivo»[7].

Già nel 1856, Francesco Ferrara aveva messo in luce come l'emigrazione producesse effetti benefici non soltanto per il paese di partenza, ma anche per quello di arrivo, poiché ne ravvivava la vita intellettuale ed economica[8]. Simili considerazioni furono espresse, nel 1895, anche da Giuseppe Maria Fiamingo che guardava all'emigrazione, osserva Speciale, come ad «un meccanismo di stabilizzazione della società», funzionale a incrementare la popolazione dei paesi di destinazione senza, però, compromettere il grado di civiltà di quella nazione[9].

Come vedremo meglio nelle prossime pagine, inizialmente il fenomeno migratorio venne percepito come una prassi da scoraggiare, che lo Stato si limitò a disciplinare attraverso una serie di provvedimenti amministrativi finalizzati a garantire la pubblica sicurezza. Il dibattito politico si svolse intorno alla labile distinzione, accolta anche nelle circolari, tra *emigrazione artificiale*, da scongiurare con ogni mezzo perché alimentata dagli speculatori, ed *emigrazione naturale* da tollerare, invece, poiché determinata dalle pessime condizioni in cui versava il ceto rurale[10]. Stabilire se l'emigrazione dovesse essere intesa come un 'male' o un 'bene' per la nazione, al di là delle diverse argomentazioni addotte a sostegno dell'una o dell'altra tesi, assumeva una

[6] Ivi, p. 43.

[7] Cfr. *Relazione sui provvedimenti da adottare riguardo alla emigrazione* presentata il 10 dicembre 1873 da Virgilio alla *Commissione Consultiva per gli istituti di previdenza e sul lavoro*, cit. pp. 106-107. Per un quadro complessivo dei diversi fronti del dibattito parlamentare si vedano F. Manzotti, *La polemica sull'emigrazione nell'Italia unita (fino alla prima guerra mondiale)*, Milano-Roma-Napoli-Città di Castello, Società editrice Dante Alighieri, 1962; A. Annino, *La politica migratoria dello Stato postunitario*, in *Il Ponte*, 11-12 (1974) pp. 1229-1268.

[8] Cfr. F. Ferrara, *Le emigrazioni*, in, *Opere complete*, vol. VII F. Sirurgo (cur.), *Articoli su giornali e scritti politici*, II (1850-1856), Roma, Istituto grafico tiberino, 1970, pp. 497-511. Sul saggio di Ferrara cfr. M. Pifferi, *La doppia negazione dello ius migrandi tra Otto e Novecento*, cit., pp. 53-55.

[9] Cfr. G. M. Fiamingo, *Malthus et la statistique*, in *Journal des Economistes. Revue bimensuelle de la Science Economique et de la Statistique/Societe d'economie politique*, Gennaio-Marzo (1895), serie V, t. 21, pp. 194-206 e 340-350. Sul saggio di Fiamingo, cfr. G. Speciale, *Dossier Fiamingo*, Torino, Giappichelli editore, 2018, pp. 253-254, da cui è tratta la citazione (nella II edizione del 2019, pp. 263-265).

[10] Sul punto si veda D. Freda, *«Trafficanti di carne umana». Gli agenti di emigranti all'alba del XX secolo*, cit., pp. 3-7.

notevole rilevanza pratica, poiché influiva sulla latitudine della libertà di emigrare.

Questo problema, soprattutto a seguito della linea restrizionista adottata con le circolari ministeriali, fu particolarmente sentito durante il dibattito parlamentare per l'approvazione della legge del 1888. La formulazione dell'art. 1 – che sanciva la libertà di espatriare «salvo gli obblighi imposti ai cittadini dalle leggi» e prevedeva, al secondo comma, restrizioni per i militari – aveva alimentato vivaci polemiche. L'onorevole Luigi Ferrari affermava che l'emigrazione era «un fatto» al quale non si poteva porre rimedio con la «repressione», e che la norma, mentre professava di voler «consacrare la libertà dell'emigrazione» invece non faceva altro che «mettere in dubbio, il più sacro dei diritti naturali»[11]. Il relatore della legge De Zerbi difese la scelta di introdurre limitazioni alla libertà di emigrare per chi avesse obblighi militari, asserendo che «anteriore al diritto individuale» fosse «il diritto della patria!»[12].

L'asserita 'libertà di migrare' nella legge del 1888 come in quella c.d. 'sociale' del 1901 – per la quale ai sensi dell'art. 1 «l'emigrazione [era] libera nei limiti stabiliti dal diritto vigente» e poteva essere sospesa dal Ministro degli affari esteri d'accordo con il Ministro dell'interno «per motivi d'ordine pubblico, o quando [potessero] correre grave pericolo la vita, la libertà, gli averi dell'emigrante»[13] – costituiva più l'astratta affermazione di un principio che non un effettivo riconoscimento dello stesso, dal momento che in entrambe le leggi nel «bilanciamento tra sovranità pubblica e libertà individuale» era la seconda a venire sacrificata[14]. L'azione di governo dello

11 Per l'intervento alla Camera di Luigi Ferrari cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XVI, 2ª sessione, Discussioni, tornata del 6 dicembre 1888, Tipografia Camera dei Deputati, Roma, 1888, pp. 5794-5796, p. 5794 per la citazione.

12 Per l'intervento di De Zerbi, cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XVI, 2ª sessione, Discussioni, tornata del 7 dicembre 1888, Tipografia Camera dei Deputati, Roma, 1888, pp. 5806-5836, p. 5827 per la citazione.

13 Per la dottrina coeva la libertà di migrare era un diritto riconosciuto dall'art. 26 dello Statuto Albertino, diritto che la legge doveva garantire «e contro le teorie restrittive e contro coloro che con la loro intromissione [contribuivano] a limitare l'esercizio che di tal diritto voglia fare l'emigrante». Più diffusamente sulle limitazioni «legali» alla libertà di emigrare si rinvia a N. Apuzzo, *L'emigrazione nel diritto italiano. Studio sistematico di legislazione sociale*, Stab. Tip. F. Lubrano, Napoli, 1904, pp. 58-73, p. 59 per la citazione.

14 M. Pifferi, *Ius peregrinandi e contraddizioni dell'età liberale. Qualche riflessione sulla 'falsa' libertà di migrare in Italia e negli USA*, cit., pp. 253-273, p. 257 per la citazione; sulla libertà di migrare e le problematiche sollevate dall'art. 1 sia della legge del 1888 che del 1901 si veda anche Id., *La doppia negazione dello ius migrandi tra Otto e Novecento*, cit., pp. 53-55; per il dibattito europeo sulla libertà di emigrare si rinvia O. Giolo, M. Pifferi, *Integration or Exclusion: Migrants in the European Union and United States An Historical-Philosophical Approach*, cit., pp. 36-43 in particolare; sulla libertà di migrare in Italia tra XIX e XX secolo cfr. P. Barile, P. Caretti, *Libertà costituzionali e limiti*

Stato liberale in materia di emigrazione, come sottolinea Pifferi, è dunque caratterizzata da questa ambiguità di fondo per cui «la libertà di emigrare è nello stesso tempo proclamata e limitata, circondata di eccezioni dalla vaga determinatezza» e nei fatti subordinata all'interesse pubblico[15].

Le pagine che seguono saranno dedicate all'analisi dei principali provvedimenti adottati dal legislatore italiano dal periodo post unitario fino ad alcune delle modifiche più rilevanti apportate alla legge sull'emigrazione del 1901. In particolare ci si soffermerà su quelle disposizioni che solleveranno maggiori problemi interpretativi in sede applicativa come, ad esempio, le norme riguardanti la tutela giurisdizionale dei migranti.

2. *Una complessa parabola legislativa: le circolari ministeriali e i disegni di legge*

Come è noto, in un primo momento, la regolamentazione delle questioni migratorie fu rimessa alle disposizioni generali della legge di Pubblica Sicurezza[16], in particolare si fece riferimento alle norme sulle *agenzie pubbliche, od uffici pubblici di affari* visto che anche le «agenzie di emigrazione, come le altre pubbliche agenzie d'affari, operavano sotto la sorveglianza delle Autorità di Polizia»[17]. Queste furono, dunque, le uniche norme che il nuovo Stato unitario utilizzò per contrastare l'attività promossa dagli agenti di emigrazione, ai quali si contestava di sobillare con la loro attività l'esodo di massa dalle campagne verso paesi stranieri.

Per molti anni la materia non venne regolamentata in modo organico, ma fu disciplinata da occasionali provvedimenti amministrativi rivolti ai prefetti e ai sindaci. Formalmente questi atti erano finalizzati a garantire la pubblica sicurezza, sostanzialmente, invece, miravano a limitare la libertà di

amministrativi, Padova, CEDAM, 1990, pp. 134; 148.

[15] M. Pifferi, *Ius peregrinandi e contraddizioni dell'età liberale*, cit., p. 257. Sul punto si veda A. M. Di Stefano, *«Sicilia amara»: profili dell'emigrazione siciliana tra XIX e XX secolo*, cit., p. 124.

[16] Allegato B della l. 20 marzo 1865, n. 2248 relativa *all'unificazione amministrativa del Regno d'Italia.*

[17] Sul punto cfr. A. Rabbeno, *Manuale dell'Emigrazione. Storia, statistica, relazioni, discussioni, testo delle leggi regolamenti e giurisprudenza. Vade-mecum per gli emigranti, vettori, municipi e funzionari tutti dell'emigrazione*, G. Barbera editore, Firenze, 1901, p. 29; N. Apuzzo, *L'emigrazione nel diritto italiano. Studio sistematico di legislazione sociale*, Napoli, Stab. Tip. F. Lubrano, 1904, p. 55; a questo proposito anche D. Freda, *Governare i migranti: La legge sull'emigrazione del 1901 e la giurisprudenza del Tribunale di Napoli*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2018, p. 20.

movimento dei sudditi, contenendo le partenze[18]. Tra questi provvedimenti occorre, innanzitutto, ricordare la circolare emanata il 23 gennaio 1868 e quella emessa il 18 gennaio 1873. Entrambi gli atti malgrado fossero stati «emanati con desiderio di porre riparo ad abusi e per sincera sollecitudine a pro degli emigranti», nella pratica «non ebbero altro effetto che di rendere l'emigrazione più difficile e più costosa, senza antivenire gli inconvenienti ai quali essa [dava] luogo»[19].

La prima circolare – quella del 23 gennaio 1868 – venne diramata dalla Direzione Generale della pubblica sicurezza presso il Ministero dell'interno per porre un freno all'emigrazione verso l'America del Nord e l'Algeria a causa della crisi economica che, in quel momento, aveva colpito quei territori. Il timore del Governo era quello di vedersi obbligato «per decoro della Nazione» ad affrontare ingenti costi o per mantenere in loco «gli emigrati privi di occupazione e di mezzi» o per facilitare il loro rientro in patria. Per queste ragioni il Ministero dell'interno sollecitò le autorità

[18] Cfr. Commissariato Generale dell'Emigrazione, *L'emigrazione italiana. Il Commissariato Generale dell'Emigrazione (origini funzioni attività),* n. 2, Roma, 1925, p. 5. Si trattò, come osservò Vincenzo Grossi, «di una lunga serie di provvedimenti intesi tutti a disciplinare e reprimere l'industria delle agenzie di emigrazione. Ma come suole accadere, quando si opera sotto l'impressione di avvenimenti che scuotono profondamente l'opinione pubblica, con tutti questi provvedimenti […] si sorpassò la mira e, in luogo di colpire solamente gli agenti, si minacciò di colpire la libertà stessa dell'emigrazione. Se non che nella pratica non ebbero alcuna efficacia», cfr. V. Grossi, *Storia della legislazione sull'emigrazione in Italia nell'ultimo trentennio*, in V. E. Orlando (cur.), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. IV, p. II, Milano, Società editrice libraria, 1905, pp. 172-209, p.174 per la citazione. Sui primi provvedimenti amministrativi presi dal governo del Regno per contenere i flussi migratori si vedano C. Furno, *L'evoluzione sociale delle leggi italiane sull'emigrazione*, Varese, Tip. Multa paucis, 1958; F. Manzotti, *La polemica sull'emigrazione nell'Italia unita (fino alla prima guerra mondiale)*, cit., pp. 16 ss; G. Dore, *La democrazia italiana e l'emigrazione in America*, Brescia, Morcelliana, 1964, pp. 54-57; Z. Ciuffoletti, M. Degli Innocenti, *L'emigrazione nella storia d'Italia*, Storia e Documenti, vol. I, Firenze, Vallecchi editore, 1978, pp. 1-198; M. R. Ostuni, *Leggi e politiche di governo nell'Italia liberale e fascista*, in P. Bevilacqua, A. De Clementi, E. Franzina (curr.), *Storia dell'emigrazione italiana*, vol. I, Partenze, Roma, Donzelli editore, 2001, pp. 309-319; L. Prencipe, M. Sanfilippo, *Per una storia dell'emigrazione italiana: prospettiva nazionale e regionale*, in A. Nicosia, L. Prencipe (curr.), *Museo nazionale Emigrazione Italiana*, Roma, Gangemi Editore spa, 2009, pp. 44-141; D. Freda, *La regolamentazione dell'emigrazione in Italia tra Otto e Novecento: una ricerca in corso*, cit., p. 4; Id. *«Trafficanti di carne umana». Gli agenti di emigranti all'alba del XX secolo*, cit., pp. 3-7 e Id., *Governare i migranti*, cit., pp. 15-74; F. Mastroberti, *Gli inizi del Novecento giuridico in Italia: aspetti e problemi*, cit., pp. 15-18; A. M. Di Stefano, *«Sicilia amara»: profili dell'emigrazione siciliana tra XIX e XX secolo*, cit., pp. 120-123.

[19] Cfr. *Relazione sui provvedimenti da adottare riguardo alla emigrazione* presentata il 10 dicembre 1873 da Virgilio alla Commissione Consultiva per gli istituti di previdenza e sul lavoro, cit., pp. 103-157, p. 125 per la citazione.

locali a «non lasciar partire» per «l'Algeria e l'America» che quei migranti che potessero dar prova di avere «un'occupazione bene assicurata» o «mezzi sufficienti di sussistenza»[20]. Il provvedimento ministeriale fu accolto con scrupoloso zelo da sindaci e autorità di pubblica sicurezza che interpretarono restrittivamente le sue vaghe e ambigue disposizioni, riuscendo di fatto a scoraggiare le migrazioni. Non mancarono, tuttavia, voci fortemente critiche nei confronti di quest'atto governativo che – prescrivendo alla pubblica autorità di *non lasciar partire* i sudditi che ne facevano richiesta – «non solo violò, disconoscendolo, uno dei più sacri diritti naturali, ma ne fece, il che è assai peggio, dipendere la modalità e l'estensione dell'esercizio, dal capriccio di agenti subalterni, turbando il principio dell'eguaglianza»[21].

Con la seconda circolare – quella emanata il 18 gennaio 1873 – il Ministro dell'interno Lanza diede indicazione ai prefetti «di dare istruzioni

[20] Cfr. Il testo della circolare è consultabile in J. Virgilio, *Delle migrazioni transatlantiche degli italiani ed in ispecie di quelle dei liguri alle regioni del Plata. Cenni economico statistici*, Tipografia del commercio, Genova 1868, pp. 28-29. Sulla circolare si vedano anche A. Filipuz, *Il dibattito sull'emigrazione: polemiche nazionali e stampa veneta (1861-1914)*, Firenze, Le Monnier, 1976 e L. Prencipe, M. Sanfilippo, *Per una storia dell'emigrazione italiana: prospettiva nazionale e regionale*, cit., p. 92.

[21] Cfr. J. Virgilio, *Delle migrazioni transatlantiche degli italiani*, cit., p. 35. Il testo della circolare, secondo l'autore, malgrado fosse stato occasionato dalla contingente e momentanea situazione di crisi in cui versavano il Nord America e l'Algeria, venne volutamente formulato in modo impreciso, attraverso un generico riferimento all'*America*, in modo da «sollecitare tutte le autorità dipendenti dal Ministero dell'Interno, a volersi adoperare affinché la crescente emigrazione» verso i paesi dell'America Latina venisse contenuta (p. 31). Un ulteriore aspetto inaccettabile della circolare era l'utilizzo dell'espressione *non lasciar partire* che appariva assolutamente in contrasto con i principi e i valori di uno Stato liberale: «Non lasciar partire? Qual frase di colore oscuro è mai questa e come può figurare nelle circolari d'un ministro di governo liberale? Un Ministro non può, né deve ignorare i principii di dritto pubblico e quelli della scienza economica; che se tali principii non ignora (come vogliam credere) il Ministro Cadorna, come può egli essersi indotto a compartire ordini perché non si lascino partire dei cittadini dal paese, allorché essi abbiano intenzione di andarsene e non vi sieno trattenuti da qualche precetto di legge? Ove se ne eccettuino i casi di leva o di processura penale, non è lecito all'autorità, impedire ad un cittadino di partirsi dal suolo natale, o proibirgli di andarne a quella regione, che egli estimasse più adatta a realizzare i propri disegni. Non è mestieri sfoggiare in citazioni di scrittori, a fine di confermare questi principii elementari, della cui esattezza e giustizia è giudice abbastanza competente, il naturale buon senso. Purché non manchi ai doveri positivi verso la Patria, e non leda i diritti di altri cittadini, un uomo può quando meglio gli piace, andarne nel modo che egli ravvisa più opportuno, dove meglio gli talenta, poiché facendo questo, esercita uno dei diritti più semplici, ma eziandio più essenziali della personalità, ed è contrario alla libertà che è fondamento principale di essa, far dipendere il consenso della locomozione e trasferimento della propria persona, da indagini ed informazioni, le quali quand'anco muovessero da paterne intenzioni, non son per questo meno lesive dei diritti personali, che a ciaschedun cittadino competono» (pp. 32-33).

precise e rigorose per impedire e denunciare all'uopo alla Autorità competente l'emigrazione illecita, e per infrenarla se lecita»[22]. Il provvedimento conteneva una serie di disposizioni restrittive che intimavano alle autorità periferiche, specialmente di quei Comuni «che davano maggior contingente all'emigrazione», di tentare di «dissuadere i loro amministrati dallo spatriare» indicandogli tutti i disagi ed i pericoli a cui sarebbero andati incontro lasciando il Regno. Qualora il tentativo di dissuasione non avesse avuto buon esito, si comandava alle autorità locali di svolgere, prima di rilasciare i documenti per l'espatrio, una serie di controlli volti ad accertare che gli emigranti avessero mezzi sufficienti non soltanto per affrontare il viaggio e per le spese di mantenimento una volta giunti a destinazione, ma anche che fornissero il nominativo di una persona «la quale si [obbligasse] per iscritto a pagare» le spese di un eventuale rimpatrio[23]. L'obiettivo che la circolare si proponeva di perseguire era non soltanto quello di evitare che si potessero commettere abusi a danno dei migranti, ma soprattutto di rispondere alle pressanti richieste dei proprietari terrieri, ben rappresentati in Parlamento, che temevano che la forte ondata migratoria potesse compromettere «la struttura produttiva delle campagne» facendo aumentare il costo della manodopera e innescando «una revisione dei patti colonici»[24]. Il testo della circolare fu duramente criticato nella inchiesta privata condotta nel 1876 da Franchetti e Sonnino. Il provvedimento amministrativo non soltanto era illogico dal momento che «si esigeva dall'emigrante che provasse di possedere un capitale, la mancanza del quale è il motivo principale per cui emigra!», ma produceva effetti nefasti perché oltre a «rovinare il nascente commercio di trasporti marittimi a cui toglieva tutta la emigrazione svizzera e della Germania del Sud» finiva anche con l'alimentare l'emigrazione clandestina e questo a scapito dei migranti che nei porti stranieri andavano incontro «a ogni inganno e a ogni sopruso»[25]. Nei fatti, e questo per Sonnino costituiva una delle maggiori criticità del provvedimento, lo Stato limitava la libertà di movimento dei singoli individui violando «uno dei diritti più preziosi

[22] Circolare del Ministro dell'Interno ai Prefetti del Regno – Roma, 18 gennaio 1873, *Cautele per impedire l'emigrazione illecita e le frodi delle agenzie marittime*, in *Collezione Celerifera delle Leggi, Decreti, Istruzioni e Circolari emanate dalle superiori autorità*, 52 (1873) 1, p. 23. Il testo della circolare è pubblicato anche in Z. Ciuffoletti, M. Degli Innocenti, *L'emigrazione nella storia d'Italia*, cit., pp. 31-34.
[23] Ivi, p. 24.
[24] Sui timori e le proteste degli «agrari meridionali» diffusamente Z. Ciuffoletti, M. Degli Innocenti, *L'emigrazione nella storia d'Italia*, cit., pp. 1-54, p. 29 per la citazione; L. Prencipe, M. Sanfilippo, *Per una storia dell'emigrazione italiana: prospettiva nazionale e regionale*, cit., p. 92.
[25] L. Franchetti, S. Sonnino, *La Sicilia nel 1876*, cit., p. 294.

del libero cittadino». L'auspicio dunque era quello che lo Stato intervenisse facendo «sì, una legge di tutela degli emigranti, ma una legge di vera tutela, e non una legge restrittiva dell'emigrazione»[26].

Il 20 settembre 1876 fu emessa la circolare Nicotera per fronteggiare l'emergenza migrazione che si era verificata soprattutto in alcune località del nord Italia[27]. Il provvedimento, al pari degli altri, nacque formalmente dalla necessità di dissuadere i sudditi dal migrare, proteggendoli dai raggiri degli agenti d'emigrazione, ma sostanzialmente era dettato dal bisogno di tutelare gli interessi economici del sempre più ampio fronte antimigrazionista[28]. Numerosi Prefetti dei territori maggiormente colpiti dall'esodo, temendo un danno per l'economia di quelle località, si erano rivolti al Ministro dell'interno affinché emanasse un provvedimento volto a contenere le migrazioni verso il Brasile. Il Ministro dell'interno diramò una circolare con la quale se da un lato affermava il proposito del governo di rimanere «fedele ai principi liberali» non ostacolando l'emigrazione quando essa fosse «naturale e [fosse] una conseguenza dello svolgersi dei bisogni individuali economici», dall'altro affermava che l'autorità di governo sentiva «il dovere e il diritto di opporsi, con tutti i mezzi che [stavano] in suo potere per impedire la emigrazione artificiale eccitata in danno delle illuse popolazioni da ingordi speculatori». Il testo della circolare era costruito intorno alla labile distinzione tra «emigrazione naturale» ed «emigrazione artificiale» da scoraggiare con ogni mezzo. A tal proposito Nicotera, ricalcando i contenuti della circolare Lanza, invitava i Prefetti a rilasciare il passaporto solo a chi dimostrasse di avere «i mezzi per sostenere le spese del lungo viaggio e per far fronte ai primi bisogni della vita nei primi giorni del suo arrivo nel nuovo Stato»[29]. Il provvedimento del Ministro dell'interno fu criticato da Sonnino poiché, malgrado l'asserita intenzione di voler rispettare la libertà di circolazione delle persone, nei fatti la disposizione ministeriale costituiva

[26] *Ibidem.*

[27] Circolare del ministero dell'Interno in data 20 settembre 1876, *Vigilanza negli agenti di emigrazione per impedire la partenza e la rovina di operai e di agricoltori regnicoli*, in *Raccolta degli Atti ufficiali del Governo Leggi, decreti, istruzioni, circolari, ecc pubblicati nel Regno d'Italia nell'anno 1876*, t. XXV, coi tipi di Luigi Giacomo Pirola, Milano, 1876, pp. 973-974.

[28] Cfr. L. Prencipe, M. Sanfilippo, *Per una storia dell'emigrazione italiana: prospettiva nazionale e regionale*, cit., p. 92. Sulle voci contrarie alla politica antimigrazionista del Ministro Nicotera cfr. Z. Ciuffoletti, M. Degli Innocenti, *L'emigrazione nella storia d'Italia*, cit., pp. 75-79.

[29] Circolare del ministero dell'Interno in data 20 settembre 1876, *Vigilanza negli agenti di emigrazione per impedire la partenza e la rovina di operai e di agricoltori regnicoli*, in *Raccolta degli Atti ufficiali del Governo Leggi, decreti, istruzioni, circolari, ecc pubblicati nel Regno d'Italia nell'anno 1876*, t. XXV, coi tipi di Luigi Giacomo Pirola, Milano, 1876, pp. 973-974.

«una nuova violazione pura e semplice della libertà dei cittadini» che finiva per alimentare l'immigrazione clandestina[30].

La necessità di individuare una disciplina organica per regolamentare il fenomeno migratorio progressivamente venne percepita dai parlamentari in modo più pressante tanto che il decennio precedente al 1888, anno in cui come è noto venne promulgato il primo provvedimento legislativo organico sull'emigrazione, è scandito dalla presentazione di svariati progetti di legge che però non videro mai la luce[31]. Tra questi merita di essere ricordato quello presentato nel 1878 da Marco Minghetti e Luigi Luzzatti che si proponeva di «affrontare in chiave sociale il problema migratorio» attraverso il superamento delle solite norme di polizia e prevedendo l'istituzione di un apposito Ufficio sull'emigrazione presso il Ministero di agricoltura, industria e commercio[32]. Contemporaneamente l'onorevole Del Giudice presentò un ulteriore progetto che si occupava esclusivamente di disciplinare l'attività degli agenti di emigrazione. I due disegni di legge vennero fusi insieme e sottoposti all'esame di un'unica commissione di cui fu relatore Del Giudice. Il termine della sessione parlamentare impedì la discussione del progetto congiunto che fu ripreso nella sessione successiva, ma lo

[30] L. Franchetti, S. Sonnino, *La Sicilia nel 1876*, cit., p. 294.

[31] Occorre menzionare il progetto di legge presentato il 10 marzo 1876 da Finali Ministro dell'agricoltura, industria e commercio, d'accordo con il Ministro degli interni (Cantelli) e di grazia e giustizia (Vigliani) che prevedeva, tra le diverse misure, il rilascio da parte del Ministero dell'interno di una apposita licenza per esercitare la professione di agente oltre che il deposito di una cauzione. Per quanto concerneva la tutela giuridica «si disponeva che la liquidazione dei danni sofferti dagli emigranti per fatto o colpa degli agenti fosse fatta dal Ministero dell'interno, o dall'autorità da esso delegata, ossia in via amministrativa, salvo però ricorso ai tribunali». Si riconosceva al governo la facoltà di proibire agli agenti l'arruolamento di emigranti per determinati paesi; sotto il profilo sanzionatorio si prevedevano pene per gli agenti sprovvisti di licenza ministeriale e per chi desse «notizie false o inesatte» ai migranti. Il progetto di legge però non fu mai discusso a causa della crisi di governo. A questo seguì il tentativo di intervenire in materia di emigrazione compiuto da Majorana-Calatabiano (Ministro dell'agricoltura industria e commercio) che diede incarico ad una Commissione di studiare il fenomeno migratorio al fine di approntare un disegno di legge volto «a combattere gli abusi delle agenzie di emigrazione e delle imprese dei trasporti». E ancora il progetto di legge relativo alla Pubblica Sicurezza presentato il 22 novembre 1877 dal Ministro dell'interno Nicotera che prevedeva l'obbligo di licenza per gli agenti d'emigrazione, tralasciando completamente gli aspetti riguardanti la tutela giuridica dei migranti. Cfr. V. Grossi, *Storia della legislazione sull'emigrazione in Italia nell'ultimo trentennio*, cit., pp. 174-175.

[32] Ivi, pp. 175-176. Sul progetto di legge Minghetti-Luzzatti si vedano oltre a Z. Ciuffoletti, M. Degli Innocenti, *L'emigrazione nella storia d'Italia*, cit., pp. 109-111, p. 110 per la citazione, anche L. Prencipe, M. Sanfilippo, *Per una storia dell'emigrazione italiana: prospettiva nazionale e regionale*, cit., p. 93; F. Manzotti, *La polemica sull'emigrazione nell'Italia unita*, cit., pp. 43-44.

scioglimento della Camera ne impedì la discussione. Lo sfortunato progetto venne allora riproposto nella legislatura seguente con alcune modifiche da parte degli stessi proponenti Minghetti, Luzzatti, Del Giudice, ai quali si aggiunsero Villari e Sonnino. Il rinnovato progetto di legge si proponeva il duplice obiettivo di «regolare l'azione del Governo rispetto agli agenti d'emigrazione, e proteggere gli emigranti»[33]. Anche questo disegno, però, non venne mai approvato. I giudizi su di esso da parte della dottrina non furono certo lusinghieri, poiché – si disse –pur cercando di conciliare gli aspetti socio-economici del progetto Minghetti-Luzzatti con quelli di polizia e sorveglianza del disegno Del Giudice ciò che ne scaturì fu «un prodotto ibrido che se anche la morte non lo avesse sorpreso a metà strada, sarebbe certamente rimasto infecondo di utili e pratici risultati; oppure, per un ritorno atavico fatale, sarebbe forse ritornato al tipo primitivo di uno dei progenitori, il più forte dei due: quello di polizia»[34]. Quel progetto determinò una sorta di cesura: «d'allora in poi, il concetto economico dell'emigrazione andò smarrito e confuso fra le disposizioni concernenti la pubblica sicurezza, compresa la legge speciale del 30 dicembre 1888»[35].

Al fallimento del progetto Minghetti-Luzzatti-Del Giudice seguì la presentazione da parte di Agostino Depretis di alcuni disegni di legge di pubblica sicurezza che però non si concretizzarono, lasciando che la disciplina dell'emigrazione rimanesse «ancora affidata all'arbitrio del Governo»[36].

Nell'attesa di individuare una compiuta disciplina normativa si susseguirono altri interventi ministeriali. Il 6 gennaio 1883 il Ministro Depretis emanò una lunga e articolata circolare che si proponeva di «tutelare con efficaci provvedimenti» operai e contadini indotti «dalla altrui speculazione ad emigrare»[37]. Il provvedimento prevedeva che chiunque volesse «promuovere in Italia l'arruolamento di emigranti» dovesse

33 Più diffusamente sui contenuti del disegno di legge e sulle modifiche che vennero proposte cfr. V. Grossi, *Storia della legislazione sull'emigrazione in Italia nell'ultimo trentennio*, cit., pp. 176-179.
34 Ivi, pp. 178-179.
35 Ivi, p. 179.
36 Ivi, p.180; sui progetti Depretis si veda C. Rosmini, *Il nuovo progetto di legge sull'emigrazione*, in *Giornale degli economisti*, 2-3 (1888), pp. 121-174, in particolare pp. 121-132, il riferimento ai progetti Depretis si trova a p. 133 n. 2. Cfr. inoltre Z. Ciuffoletti, M. Degli Innocenti, *L'emigrazione nella storia d'Italia*, cit., p. 109 n. 2 e G. Carocci, *Agostino Depretis e la politica interna italiana dal 1876 al 1887*, G. Einaudi, Torino, 1956.
37 Il testo della circolare è consultabile nel già più volte citato volume di Z. Ciuffoletti, M. Degli Innocenti, *L'emigrazione nella storia d'Italia*, cit., pp. 111-115 dal quale si cita.

preventivamente ottenere l'assenso del Ministro dell'interno. Ottenuta l'autorizzazione ministeriale, i Prefetti potevano accordare la licenza agli agenti di emigrazione, licenza che, però, era personale e limitata ad una singola spedizione e non poteva estendersi «al di là del giorno fissato per l'imbarco». Rilasciata la licenza i Prefetti dovevano darne avviso ai Sotto-Prefetti della loro Provincia, alle autorità di Pubblica Sicurezza e ai Sindaci «informandoli di tutte le condizioni sotto le quali la licenza [era stata] accordata». Erano previste sanzioni per coloro che eseguissero «arruolamenti di migranti» senza autorizzazione ministeriale e in assenza della licenza prefettizia. La circolare inoltre prevedeva l'adozione «di severe misure disciplinari» e il deferimento all'autorità giudiziaria, qualora fossero stati ravvisabili gli estremi di un reato, per quei Sindaci che avessero consentito che si facessero «arruolamenti nei loro Comuni» contravvenendo alle procedure analiticamente descritte dalla circolare. L'atto prescriveva, inoltre, che i migranti fossero in possesso di regolare «passaporto all'estero» rilasciato dal Prefetto, dietro pagamento di una tassa, in mancanza del quale sarebbero stati «immediatamente respinti in patria con foglio di via obbligatorio».

In generale l'azione del governo – osservò Sonnino – si dimostrava assolutamente inadeguata, poiché i provvedimenti adottati «[andavano] al di là dello scopo di difesa degli emigranti». Nei fatti «troppo spesso e troppo facilmente sotto la vernice di voler proteggere» i cittadini dalla speculazione degli agenti e dei subagenti, in realtà il governo, più o meno coscientemente, finiva con il «reprimere o comprimere l'emigrazione stessa» danneggiando gli «interessi delle nostre classi rurali, con lesione dei principi di libertà, di giustizia e di uguaglianza»[38].

[38] Per l'interrogazione parlamentare presentata il 7 maggio 1883 da Sonnino e rivolta al Ministro dell'Interno relativa alla circolare sull'emigrazione del 6 gennaio 1883 diretta ai Prefetti cfr. *Atti del Parlamento Italiano* - Discussioni della Camera dei Deputati, XV Legislatura - Sessione 1882 – 1883, seduta del 7 maggio 1883, Tipografia Camera dei Deputati, Roma, 1883, pp. 2892-2900, p. 2896 per la citazione. Nel corso dell'interrogazione Sonnino rilevò che i numerosi provvedimenti di legislazione sociale finalizzati al raggiungimento «dell'ordine, dell'armonia sociale, della sicurezza pubblica» si sarebbero rivelati del tutto inutili se si fossero contrastati i flussi migratori: «Credete voi che con leggi sul lavoro dei fanciulli, sul credito popolare, sugl'infortuni degli operai nell'esercizio del lavoro, sulle società di mutuo soccorso, sulle Casse di risparmio, sulla Cassa di assicurazione, sulla Cassa delle pensioni ed altri provvedimenti simili (tutte cose, del resto, utili e sante, e di cui lodo altamente la tendenza generale), credete voi veramente che con questi provvedimenti si giunga efficacemente a impedire in breve tempo il malcontento delle plebi, a contenere efficacemente lo spirito di disordine e di ribellione, che noi stessi poi tanto contribuiamo a fomentare d'altra parte con le nostre male ordinate scuole? Sarebbe questa una pericolosa illusione». Per il deputato toscano al di là degli utili interventi in materia di legislazione sociale occorreva che il Governo si impegnasse a non reprimere l'emigrazione che costituiva «una vera valvola di sicurezza per la pace sociale» (p. 2894).

A queste circolari ne seguirono delle altre come quella del 14 febbraio 1887, del 2 giugno 1888 e del 5 novembre 1888 che, però, si rivelarono sempre più inidonee a disciplinare efficacemente il fenomeno migratorio e perché i migranti riuscivano ad aggirare i controlli da parte dello Stato e perché contestualmente aumentava «lo spirito di speculazione, da cui erano mossi gli agenti»[39]. I flussi migratori rappresentavano un proficuo affare non solo per gli agenti ma anche per le compagnie di navigazione, di assicurazione e per quelle società che promuovevano la colonizzazione agricola in determinati territori soprattutto dell'America Latina[40].

La necessità di intervenire legislativamente in modo compiuto fu avvertita dalla Corona che nel corso del discorso pronunciato per l'apertura della XVI legislatura, invitò il parlamento ad adoperarsi per promulgare una legge sull'emigrazione idonea a «[tutelarne] la spontaneità, e, fin dove [fosse] possibile, le sorti»[41].

Rispondendo alle sollecitazioni provenienti da più fronti e all'accorato intervento del Re, Francesco Crispi, Presidente del Consiglio e Ministro dell'interno, il 15 dicembre 1887 presentò uno speciale progetto di legge sull'emigrazione alla Camera[42]. L'impianto normativo era costruito intorno a poche misure «tassative e chiarissime», quali: il rilascio della licenza per svolgere la professione di agente dell'emigrazione, il deposito di una cauzione da parte dei medesimi, la previsione di sanzioni in caso di abusi o di esercizio clandestino della professione da parte degli agenti e l'istituzione di speciali commissioni di arbitri per risarcire i danni patiti dagli emigranti[43].

[39] Cfr. A. Rabbeno, *Manuale dell'Emigrazione*, cit., p. 30.

[40] Cfr. L. Prencipe, M. Sanfilippo, *Per una storia dell'emigrazione italiana: prospettiva nazionale e regionale*, cit., p. 93.

[41] «Sicurezza interna ed esterna, amministrazione e giustizia, educazione ed igiene: ecco il terreno che il Governo può preparare più acconcio perché l'opera individuale dia benessere al cittadino, prosperità al paese. Ove ciò avvenga, come ne affida la potenza del suolo e dell'ingegno italiano, scemerà da sé stessa quella emigrazione che or ci appare soverchia, e che imporrà al mio Governo di domandare l'assenso vostro sovra una legge che ne tuteli la spontaneità, e, fin dove è possibile, le sorti». Cfr. Discorso di Umberto I, per l'apertura della 2° Sessione della XVI Legislatura del Parlamento, pronunziato nella seduta del 16 novembre 1887, in *La Politica Italiana dal 1848 al 1897*, Programmi di Governo, vol. III, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1899, pp. 25-28, p. 26 per la citazione.

[42] In quell'occasione Crispi, in qualità di Presidente del Consiglio e Ministro dell'Interno oltre al disegno di legge relativo all'emigrazione ne presentò un altro relativo all'istituzione delle guardie di città. Cfr. *Atti Parlamentari*. Camera dei Deputati, tornata del 15 dicembre 1887, XVI Legislatura - 2° Sessione 1887-1888, Tipografia Camera dei Deputati, Roma, 1888, pp. 487-514.

[43] Diffusamente sul progetto di legge Crispi C. Rosmini, *Il nuovo progetto di legge sull'emigrazione*, cit., pp. 134-344, p. 134 per la citazione e V. Grossi, *Storia della legislazione sull'emigrazione in Italia nell'ultimo trentennio*, cit., p. 181; alcuni riferimenti

La proposta legislativa ministeriale, che traeva ispirazione dall'originario disegno Del Giudice, fu oggetto di aspre critiche e incontrò le resistenze anche del mondo cattolico: si riteneva, infatti, che ci fosse una eccessiva ingerenza governativa nel disciplinare i flussi migratori[44]. Fu lo stesso Crispi a dichiarare, nella relazione che accompagnava la proposta di legge, che il testo «se [regolava] opportunamente l'emigrazione sotto il punto di vista della pubblica sicurezza e dell'ordine pubblico, non si occupava, almeno direttamente, della sua parte economica»[45].

Per queste ragioni la Commissione parlamentare, presieduta da Rocco De Zerbi, il 3 maggio del 1888, presentò alla Camera un ulteriore disegno di legge che si proponeva di mitigare le asperità del progetto ministeriale[46]. La proposta della Commissione incontrò, seppur con qualche riserva, il favore del clero. In una famosa lettera scritta da Monsignor Giovanni Battista Scalabrini all'onorevole Paolo Carcano, l'alto prelato amico dei migranti diceva di apprezzare il disegno parlamentare definendolo «più pensato, più organico e più liberale» rispetto a quello governativo che, considerando «il grande fenomeno cosmico ed umano della emigrazione come un fatto anormale, piuttosto che un diritto naturale», finiva con l'introdurre «delle misure di polizia» che avrebbero solo reso «più doloroso e più dispendioso» l'esodo dei migranti[47]. Malgrado il disegno della Commissione

anche in F. Manzotti, *La polemica sull'emigrazione nell'Italia unita*, cit., p. 86.

[44] Cfr. C. Rosmini, *Il nuovo progetto di legge sull'emigrazione*, cit., pp. 134-135.

[45] Cfr. *Atti Parlamentari*. Camera dei Deputati, Legislatura XVI – 1887-88, Documenti - Disegni di legge e Relazioni, n. 85, *Provvedimenti relativi all'emigrazione*. *Introduzione al disegno di legge Crispi*. Ampi stralci della relazione sono riprodotti da V. Grossi, *Storia della legislazione sull'emigrazione in Italia nell'ultimo trentennio*, cit., p. 182 per la citazione.

[46] Cfr. *Atti Parlamentari*. Camera dei Deputati, tornata del 3 maggio 1888, XVI Legislatura - 2° Sessione, Tipografia Camera dei Deputati, Roma, 1888, pp. 2265-2282. Sulla proposta legislativa della Commissione si veda C. Rosmini, *Sul controprogetto di legge sull'emigrazione*, in *Giornale degli Economisti*, 6 (1888), pp. 611-650.

[47] Tra gli scritti di Monsignor Scalabrini sull'emigrazione occorre ricordare *L'emigrazione italiana in America. Osservazioni*, Tip. L'amico del popolo, Piacenza, 1887 e l'opuscolo, scritto come lettera aperta all'amico Paolo Carcano, intitolato: *Il disegno di legge sull'emigrazione italiana. Osservazioni e proposte di Mons. Giovanni Battista Scalabrini vescovo di Piacenza all'onorevole Paolo Carcano, deputato al Parlamento nazionale*, Piacenza, 1888. Un estratto della lettera è contenuto sia nel volume di A. Baravelli, *L'Italia liberale*, Bologna, ArchetipoLibri, 2011, p. 119-121, p. 119-120 per le citazioni, che nel più volte menzionato volume di Z. Ciuffoletti, M. Degli Innocenti, *L'emigrazione nella storia d'Italia*, cit., pp. 262-269. Sull'importante opera svolta dall'alto prelato per far conoscere all'opinione pubblica il dramma dell'emigrazione e per dare aiuti concreti ai migranti, fondando la Società San Raffaele che si curava di assisterli nei paesi di partenza e nei porti d'imbarco si vedano F. Gregori, *La vita e l'opera di un grande Vescovo, mons. Scalabrini*, Torino, Berruti, 1934; C. Sofia, *Le missioni scalabriniane in America*, Roma, 1939; L. Einaudi, *Un missionario apostolo degli emigranti (9 settembre 1898)*, in *Cronache economiche*

parlamentare fosse, agli occhi di Scalabrini, *più pensato*, *più organico* e *più liberale,* presentava comunque la grossa pecca di consentire «agli agenti di emigrazione di fare arruolamenti»[48]. Agenti e subagenti di emigrazione, secondo il vescovo di Piacenza, si comportavano come dei *sensali di carne umana* che con inganni e false promesse inducevano i connazionali a lasciare il luogo natio in cerca di fortuna oltreoceano. Scalabrini suggerì all'amico deputato di esonerare dal servizio militare gli aspiranti seminaristi in modo che potessero assistere i migranti, proteggendoli dagli abusi delle autorità dei paesi di destinazione[49].

Nonostante le numerose critiche e la complessità del dibattito parlamentare, come si vedrà meglio nel prossimo paragrafo, il progetto Crispi-De Zerbi venne approvato. La legge, almeno nelle intenzioni, avrebbe dovuto «porre un freno salutare alla propaganda sfrenata degli agenti d'emigrazione», di fatto finì, invece, con il diventare «il loro più potente ausiliare, invertendone a totale loro beneficio i rapporti. Contraddizioni della logica umana!»[50].

e politiche di un trentennio (1893-1925), vol. I, Torino, G. Einaudi, 1964[3], pp. 90 ss.; F. Manzotti, *La polemica sull'emigrazione nell'Italia unita*, cit., pp. 96-101. Si vedano inoltre i più recenti studi di G. Terragni, *L'opera di Scalabrini a favore dell'emigrazione*, in F. Baggio (cur.), *Bonomelli e Scalabrini. Due vescovi al cui cuore non bastò una diocesi*, Atti del seminario omonimo, venerdì 15 maggio 2015, Università Cattolica del Sacro Cuore – Sede di Piacenza, Roma, 2015, pp. 13-26; sull'importante opera svolta dall'alto prelato per far conoscere all'opinione pubblica il dramma dell'emigrazione e per dare aiuti concreti ai migrati, fondando la Società San Raffaele che si curava di assistere anziani donne e minori, si vedano anche D. Freda, *Governare i migranti: La legge sull'emigrazione del 1901 e la giurisprudenza del Tribunale di Napoli*, Torino 2018, pp. 209-210 e bibliografia ivi citata. Più in generale sul tema Chiesa ed emigrazione si vedano almeno B. Rossi, *La Chiesa cattolica e l'emigrazione*, in *Il Ponte*, 11-12 (1974), pp. 1578-1595; M. Sanfilippo, *Chiesa, ordini religiosi ed emigrazione*, in P. Bevilacqua, A. De Clementi, E. Franzina (curr.), *Storia dell'emigrazione italiana*, vol. I, cit., pp. 127-142.

[48] Cfr. la lettera di Scalabrini a Carcano in A. Baravelli, *L'Italia liberale*, cit., p. 120.

[49] «I giovani seminaristi, che anno per anno compiono il servizio militare in Italia, saranno un centinaio. Ora, che danno sarebbe per il nostro esercito, qualora si esentassero dal servizio di leva quei giovani chierici, i quali volessero iscriversi fra i missionari per gli italiani in America? Che strappo sarebbe mai all'eguaglianza di tutti i cittadini in faccia al tributo militare, se i giovani italiani aspiranti al sacerdozio, invece di tre uggiosi anni di caserma, ne facessero cinque nelle Americhe al servizio dei nostri connazionali, cooperanti alla loro redenzione religiosa e morale, soldati a un tempo della Chiesa e dello Stato?». Cfr. A. Baravelli, *L'Italia liberale*, cit., p. 121.

[50] Cfr. V. Grossi, *Storia della legislazione sull'emigrazione in Italia nell'ultimo trentennio*, cit., p. 185. Per una efficace sintesi del dibattito parlamentare si vedano F. Manzotti, *La polemica sull'emigrazione nell'Italia unita*, cit., pp. 86-95 e G. Dore, *La democrazia italiana e l'emigrazione in America*, cit., pp. 58-65.

3. *«La prima orma legislativa nella tutela di coloro che disertano la patria in cerca di fortuna migliore»*[51]*: la legge 30 dicembre 1888, n. 5866*

Come anticipato il dibattito parlamentare per l'approvazione della legge fu piuttosto complesso: la discussione alla Camera si protrasse dal 5 all'11 dicembre, mentre il progetto in Senato venne presentato il giorno 15 e poi fu discusso nelle successive sedute del 22, 23 e 27 dicembre[52].

Scopo della norma – in base a quanto dichiarato da Fortis, sottosegretario di Stato per l'Interno, alla Camera nel corso della seduta del 7 dicembre – era quello di tutelare l'emigrazione, «difenderla dai pericoli che la [circondavano], impedire le frodi, impedire le spogliazioni»; il governo si proponeva «in nome della civiltà e dell'umanità [di] proteggere i deboli» in modo che potessero percepire «il braccio protettore della patria e prima della loro partenza e durante il loro viaggio e possibilmente al loro arrivo»[53].

Sin dal primo passaggio in aula e malgrado i correttivi apportati dalla Commissione parlamentare rispetto al disegno originario proposto dal governo fu evidente che la norma, nei fatti, si sarebbe rivelata assolutamente inidonea non soltanto a regolamentare il fenomeno migratorio, ma anche ad assicurare un'effettiva tutela giuridica ai migranti, poiché il legislatore limitandosi a punire gli *effetti* continuava a non curarsi delle *cause* reali che conducevano ad un continuo incremento dell'emigrazione[54].

---

[51] La citazione è tratta da una sentenza emessa da Commissione arbitrale di Napoli, 21 febbraio 1907 (Pres. Maffei, Rel. Del Balzo), Pirito *c*. Navigazione Generale Italiana in *Massimario di Giurisprudenza in materia di emigrazione*, compilato per cura del Dott. Giuseppe Giani, pt. II - Giurisprudenza Civile, Roma, Coop. tip. Manuzio, 1910. Il Massimario venne pubblicato nel *Bollettino dell'Emigrazione*, n. 9 (1910), pp. 224-241, p. 226 per la citazione.

[52] Cfr. V. Grossi, *Storia della legislazione sull'emigrazione in Italia nell'ultimo trentennio*, cit., p. 184 n.4.

[53] Cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XVI, 2ª sessione, discussioni, tornata del 7 dicembre 1888, cit., pp. 5806-5836, p. 5814 per la citazione. Dello stesso parere Luigi Bodio che, nel corso della relazione presentata al Congresso Geografico Italiano svoltosi a Genova nel settembre 1892, affermò: «la nostra legge del 30 dicembre 1888 ed il regolamento 10 gennaio 1889 si propongono di proteggere gli emigranti contro le vessazioni e le frodi degli arruolatori interessati e delle imprese di trasporto». Cfr. L. Bodio, *Sulle condizioni della emigrazione italiana e sulle istituzioni di patronato degli emigranti*, Roma, Tipografia nazionale G. Bertero, 1894, p. 5. Il saggio è pubblicato anche in *Atti del I Congresso Geografico Italiano,* tenuto in Genova dal 18 al 25 settembre 1892, vol. II, p. II, Genova,Tipografia del R. Istituto Sordo-Muti, 1894.

[54] Cfr. V. Ellena, *Della emigrazione e delle sue leggi*, estratto da *Archivio di Statistica*, I (1876), pp. 1-68; E. Tripi-Romano, *Crestomazia critica della legge 30 dicembre 1888 sulla emigrazione e del suo regolamento esecutivo*, Napoli, Stabilimento tipografico dei Fratelli Tornese, 1893; G. Bressan, *Agenti e vettori nel disegno di legge sulla emigrazione*, in *Rivista Marittima*, 10

Numerose furono le voci che si levarono in parlamento – in particolare dagli scranni di area socialista – per denunciare l'inadeguatezza e l'inutilità della norma che venne percepita come «una legge semplicemente di polizia», finalizzata più a tutelare l'ordine pubblico che non a garantire l'emigrante rispetto all'armatore o agli agenti di emigrazione[55]. Il governo Crispi era colpevole di rimanere sordo rispetto alle continue richieste, che da più parti gli venivano rivolte, di intervenire con provvedimenti per «favorire con ogni possa le riforme sociali» e cercare di dare nuovo slancio all'economia e al lavoro della penisola[56]. Non si trattò soltanto di critiche sterili, ma furono avanzate anche delle proposte concrete:

> Abbiamo la Sardegna, la Sicilia, abbiamo il Tavoliere delle Puglie, abbiamo le Maremme, in cui vi sono tanti terreni da bonificare; abbiamo una quantità di beni comunali i quali non rendono assolutamente nulla, e che invece, dati alle associazioni cooperative, potrebbero servire a migliorare di molto le condizioni economiche dei lavoratori, e ad impedire l'emigrazione all'estero. Né mi si venga a dire che questo non si può fare, che lo Stato non può assolutamente in alcun modo provvedervi, perché ciò non è vero. Poiché se qualcuno

(1899); N. Apuzzo, *L'emigrazione nel diritto italiano. Studio sistematico di legislazione sociale*, Napoli, Stab. Tip. F. Lubrano, 1904, p. 56; L. Vagnetti, *La tutela giuridica dell'emigrante in Italia*, in *Rivista di emigrazione*, f. 3-4 (1916), pp. 33-43. Tra i contributi della storiografia si vedano almeno F. Manzotti, *La polemica sull'emigrazione nell'Italia unita*, cit., pp. 86 ss.; G. Dore, *La democrazia italiana e l'emigrazione in America*, cit., pp. 58-65; e il più volte citato volume di D. Freda, *Governare i migranti*, cit., pp. 15-74.

[55] Cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, tornata del 7 dicembre 1888, cit., p. 5807 per la citazione; l'inutilità della legge nei termini in cui era stata formulata venne sostenuta in un accorato intervento dal deputato Andrea Costa che così si espresse: «se si tratta di una pura e semplice legge di polizia, non c'era bisogno che questa legge voi ce la presentaste, perché, ripeto, bastava il Codice penale, perché potevate tutelare gli emigranti coi contratti che potevate fare con le Compagnie, perché bastavano le istruzioni più severe che potevate dare ai vostri consoli all'estero» e ancora «la legge attuale […] non riesce né efficace, né utile. Non efficace perché colpisce l'effetto senza colpire la causa; non utile, perché non toglie di mezzo le cause per cui l'emigrazione si estende sempre più. Noi vogliamo invece che l'emigrazione sia libera; ma vogliamo nel tempo stesso che siano tutelati, e con l'attuale legge non sono tutelati né punto, né poco, coloro i quali vanno all'estero» (p. 5807 per la prima citazione, p. 5809 per la seconda). È stato osservato che Costa, pur partendo da «premesse rivoluzionarie», finiva con il proporre provvedimenti come quello «a favore delle cooperative di lavoro» che avevano costituito un «*leit-motif* degli avversari di destra dell'emigrazione»: cfr. F. Manzotti, *La polemica sull'emigrazione nell'Italia unita*, cit., p. 95. Sulla figura di Costa si vedano almeno la corposa voce biografica di A. De Clementi, *Costa, Andrea*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. XXX, Roma, Società grafica romana, 1984, pp. 128-144 e il volume di G. Cerrito, *Andrea Costa nel socialismo italiano*, Roma, La goliardica, 1982.

[56] Cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, tornata del 7 dicembre 1888, cit., p. 5807.

> di quei milioni che voi spendete con tanta leggerezza nelle imprese africane, ed in provvedimenti militari per preparare l'Italia ad una guerra ipotetica, che la coscienza popolare condanna, voi invece li spendeste nelle bonifiche dei nostri terreni, o nell'accreditare associazioni cooperative, allora voi vedreste che l'emigrazione all'estero diminuirebbe, e diminuirebbero altresì le disillusioni, i disinganni che aspettano i nostri poveri contadini, che si recano all'estero. Voi vedreste che in questo modo si migliorerebbero le condizioni economiche del paese, e, migliorando le condizioni economiche, si avrebbe il lavoro in Italia, e s'impiegherebbero in paese molte braccia. Le condizioni economiche nostre sono tristissime. Fissando il minimo del salario, ed il massimo delle ore di lavoro, voi potrete far in modo che i lavoratori, succedendosi gli uni agli altri, facendo per turno certi lavori, i quali domandano un grande consumo di forza fisica, impiegando in certi luoghi alcune squadre di lavoratori in certe settimane o certi mesi, e in altri luoghi altre squadre in altre settimane o altri mesi, voi potrete, dico, far in modo che, così alternando, ci sia lavoro per tutti, e tutti abbiano assicurato un salario sufficiente almeno ai bisogni della vita[57].

Con il suo energico e costruttivo intervento l'on. Costa mirava a destare dal torpore i parlamentari richiamandoli alla necessità di elaborare degli interventi legislativi di carattere strutturale finalizzati a individuare soluzioni concrete da adottare per favorire il rilancio occupazionale del paese, migliorarne le generali condizioni economiche, salvaguardare i lavoratori. Infatti solo riconoscendo ai cittadini adeguate tutele e garantendo loro un lavoro si sarebbe potuto porre un argine alle migrazioni, in caso contrario ogni progetto di legge si sarebbe rivelato vano:

> Noi crediamo che, più di una legge di polizia e più di una legge

[57] Ivi, p. 5808. Un maggiore scetticismo sulla possibilità di intervenire concretamente sulle cause dell'emigrazione fu espresso dall'onorevole Luigi Ferrari che nel corso del suo intervento sostenne che all'«apparire del fenomeno migratorio» si sarebbe potuto tentare di cercare «la prevenzione dell'emigrazione nelle più prospere sorti dell'agricoltura, e in quel sovrano rimedio preventivo dell'emigrazione che era, e che rimane ancora, la colonizzazione interna». Tuttavia in quel momento, secondo il deputato, erano cessate le condizioni necessarie per attuare il processo di colonizzazione interna: «ma per la colonizzazione interna manca oggi il capitale, mancano le condizioni esteriori, che possono accompagnare riforme economiche, così importanti e così vitali, manca il coraggio di procedere a leggi radicali per l'espropriazione dei latifondi, mancano le condizioni per una politica di sviluppo economico interno. In una parola, prevenire l'emigrazione vorrebbe dire in Italia sopprimere la causa prima, se non unica di essa, la miseria». Cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XVI, 2ª sessione, discussioni, tornata del 6 dicembre 1888, Roma, Tipografia Camera dei Deputati, 1888, p. 5795.

> di mezza polizia, si dovrebbe fare una legge di prevenzione e di previdenza sociale, tanto da togliere di mezzo il fenomeno della emigrazione che non dovrebbe manifestarsi in un paese che ha tante terre da coltivare e tante bonifiche da eseguire, in un paese dove c'è da dare lavoro e pane a tutti e dove, se questo lavoro e questo pane non si dà, è appunto perché, anziché pensare ai bisogni quotidiani, ai bisogni materiali e morali del popolo, si pensa invece a spese militari, ad alleanze ed altro, che pongano l'Italia in grado di essere una gran potenza militare, mentre si dovrebbe invece pensare a farne una madre, la quale provveda ai bisogni dei proprii figli, decimati dalla pellagra, cacciati dalla emigrazione e costretti persino a rinunziare alla patria loro all'estero, perché i vostri consoli non accordano una tutela sufficiente a coloro che emigrano[58].

Dello stesso tenore, sebbene ben più moderate, furono le riflessioni svolte dall'on. Solimbergo che insistette sulla natura economico-sociale del problema e sulla necessità di tutelare non soltanto «l'emigrante» ma anche «l'emigrato», prodigandosi affinché venisse sollecitato da parte dello Stato l'intervento dei Consoli e degli agenti consolari, fossero predisposti interventi per «organizzare il credito coloniale», fossero garantiti «i depositi e le trasmissioni» e venisse agevolato «con opportune provvidenze, il lavoro e il risparmio»[59].

Non è possibile in questa sede ricostruire il complesso dibattito parlamentare, dando conto di tutte le voci che lo animarono. Tuttavia i timori sollevati da più fronti sulla inidoneità della legge a disciplinare il fenomeno migratorio non furono del tutto infondati.

La c.d. legge Crispi, la n. 5866 del 30 dicembre 1888[60], ebbe il merito di introdurre per la prima volta una disciplina organica per regolamentare l'emigrazione, nei fatti fu un provvedimento di 'polizia' finalizzato non tanto a garantire l'emigrante rispetto all'armatore o agli agenti di emigrazione,

[58] Cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, tornata del 7 dicembre 1888, cit., p. 5809.
[59] Ivi, p. 5812; Solimbergo, come Costa, insistette sulla complessità del problema che appunto per questo richiedeva una legge sociale e non di polizia: «si tratta di un grande problema economico e sociale, non soltanto di una gretta legge di polizia. Il fenomeno dell'emigrazione non si può separare da quegli altri, nei quali si manifestano le condizioni sociali del paese: lo stato dell'agricoltura e dell'industria, le condizioni fatte al lavoro nazionale, le difficoltà create dalla politica doganale sono altrettanti coefficienti del malessere e della miseria, per togliersi alla quale il cittadino non vede altra uscita che quella di passare le Alpi o il mare, che circoscrivono la patria». Su Solimbergo si rinvia alla già citata voce di M. T. Scotti, *Solimbergo Giuseppe*, in Melis G. (cur.), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, cit., pp. 995-997.
[60] La legge fu accompagnata dal regolamento n. 5892 del 10 gennaio 1889, poi sostituito con il *Testo unico del Regolamento sull'emigrazione*, il n. 39 del 21 gennaio 1892.

quanto piuttosto a tutelare l'ordine pubblico.

L'impianto normativo è semplice e consta soltanto di venti articoli. Il provvedimento ai fini della ricerca assume rilevanza poiché oltre ad essere, come già più volte ribadito, il primo atto con il quale si tentò di regolamentare compiutamente l'emigrazione, fu anche il primo provvedimento con cui si introdusse una giurisdizione speciale per la tutela dei migranti. Ma procediamo con ordine e tralasciando gli aspetti connessi con la libertà di migrare a cui già si è accennato[61] e prima di analizzare le norme relative alla tutela giurisdizionale, soffermiamoci su alcune delle disposizioni maggiormente rilevanti.

Per il legislatore del 1888 l'emigrazione era «un negozio lasciato alla libera contrattazione delle parti», e lo Stato era chiamato ad intervenire solo qualora «i patti non fossero stati osservati e i contraenti avessero sollecitato tale intervento»[62]. Come emerge chiaramente dalla discussione parlamentare, e non soltanto da quella che si sviluppò in occasione dell'approvazione della legge in esame, poiché l'argomento venne affrontato in parlamento sin dal 1868 con l'intervento di Lualdi, una delle problematiche più spinose era quella relativa alla «liceità» dell'attività prestata dagli agenti e subagenti d'emigrazione[63]. La questione, innescata dalle prime migrazioni di massa, rimase al centro del dibattito pubblico fino agli inizi del nuovo secolo. Sull'argomento si fronteggiarono posizioni opposte: quella di chi riteneva che l'opera di mediazione degli agenti non soltanto non fosse la *causa* della migrazione ma rappresentasse una sorta di male necessario, dal quale non si poteva prescindere per garantire l'effettiva *libertà di migrare*, e quella di coloro che, invece, giudicavano agenti e subagenti come degli intermediari senza scrupoli che lucravano sulle condizioni di indigenza del ceto rurale per il proprio tornaconto personale[64]. Per lungo tempo il dibattito pubblico si

[61] Cfr. *infra*, I, § 1.

[62] Cfr. CGE, *L'emigrazione italiana. Il Commissariato Generale dell'Emigrazione (origini funzioni attività)*, cit., p. 6.

[63] Sull'attività svolta dagli agenti di emigrazione si rinvia a E. Sori, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, cit., pp. 303-310, p. 305 per la citazione; A. Martellini, *Il commercio dell'emigrazione: intermediari e agenti*, in P. Bevilacqua, A. De Clementi, E. Franzina (curr.), *Storia dell'emigrazione italiana* cit., pp. 293-308 e al più recente contributo di D. Freda, *«Trafficanti di carne umana» Gli agenti di emigrazione all'alba del XX secolo*, in *Historia et ius* [www.historiaetius.eu], 8 (2015), paper 17.

[64] Come esempi delle due opposte posizioni che si fronteggiarono in Parlamento sull'azione svolta dagli agenti si vedano l'intervento dell'onorevole Guicciardini e quello dell'onorevole Moneta cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XVI, 2° sessione, discussioni, tornata del 6 dicembre 1888, cit., pp. 5771-5801. Il primo dichiarò: «anzitutto credo che l'influenza degli arruolatori sull'animo dei contadini sia molto meno decisiva di quello che comunemente si crede. Poiché […] il contadino che viene a contatto

snodò intorno al noto *leitmotiv* basato sul problema del riconoscimento o meno della *libertà di emigrare* e della *libertà di far emigrare*. È stato osservato che si trattò di un dibattito sterile, poiché chi vi prese parte in realtà era consapevole che «libertà di emigrare e libertà di far emigrare erano in larga misura le due facce dello stesso problema» e che le numerose denunce contro gli abusi degli agenti, pur se veritiere, costituivano «un espediente polemico, una pietà interessata» che palesava «chiare origini sociali e ideologiche»[65].

Al progressivo ridimensionamento della rappresentanza parlamentare della lobby agraria – che in passato grazie alle circolari ministeriali aveva ottenuto una limitazione dell'attività degli agenti con conseguente contenimento dei flussi migratori – fece da contraltare un rafforzamento dell'asse agenti-compagnie di navigazione che progressivamente si affermò come un solido e ben radicato gruppo di potere che creò un «fronte comune contro gli umori antiemigratori che continuavano a circolare per il paese»[66].

La legge del 1888, consentendo alle agenzie e subagenzie di emigrazione di continuare ad esercitare il loro ruolo di intermediazione tra migranti e vettori e di fatto «imperniando su di esse lo svolgimento del fenomeno migratorio»[67],

con l'arruolatore e combina con lui il contratto di emigrazione, e parte, prima del colloquio con l'arruolatore aveva già maturato nell'animo suo la decisione di partire. Il colloquio con l'arruolatore è la causa occasionale della partenza; ma la decisione preesisteva al colloquio. […] Penso poi che la proibizione di fare arruolamenti avrebbe un'estensione molto più larga di quella preveduta, poiché, o io m'inganno a partito, o la proibizione di fare arruolamenti equivale, né più né meno, alla proibizione di emigrare. Il contadino che vuole emigrare deve necessariamente venire a contatto con chi assume l'obbligo del trasporto. È questa una delle condizioni assolute indispensabili perché possa emigrare. Ora come si può pretendere che il contadino, povero com'è, obbligato a lavorare, generalmente privo di mezzi, di cognizioni, abbandoni il povero abituro, che può essere nelle vallate più recondite delle Alpi e degli Appennini, e si porti fino a Napoli, fino a Genova, per contrattare personalmente con colui che si deve incaricare del suo trasporto in America? E se ciò non si può pretendere, come si può proibire che avvenga il fenomeno opposto e cioè che l'agente vada a cercare il contadino? Per me la questione è chiara, la libertà di emigrare e la libertà di fare emigrare sono due libertà strettamente connesse fra loro: non si può limitare l'una senza limitare l'altra e chi vuol sopprimere una di esse necessariamente, senza volerlo, viene a sopprimere anche l'altra» (pp. 5772-5773). Sulla spregiudicatezza degli speculatori insistette Moneta che disse: «gli speculatori in generale non badano al triste destino dei nostri braccianti; non badano cioè se questi muoiano per il clima insopportabile, o sbranati dalle belve, o morsi alle calcagna dalle serpi. […] I mercanti di carne umana non contano le vittime, ma solo i quattrini!» (p. 5792).

65 E. Sori, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, cit., p. 306.

66 Ivi, p. 308, sugli interessi politico-economici della marina mercantile italiana per l'emigrazione transoceanica diffusamente pp. 315-320; sul punto si veda anche F. Manzotti, *La polemica sull'emigrazione nell'Italia unita*, cit., pp. 105-107.

67 Cfr. CGE, *L'emigrazione italiana. Il Commissariato Generale dell'Emigrazione (origini funzioni attività)*, cit., p. 6.

rappresentò un punto a favore per agenti e compagnie di navigazione[68].

In parlamento si levarono forti voci di protesta contro la scelta di 'istituzionalizzare' la figura degli agenti di emigrazione. Tra queste spiccò quella di Luigi Ferrari che nel corso del suo brillante intervento palesò tutta la sua avversione per l'opera di intermediazione da essi svolta:

> Aggiungo poi che l'attuale legge per il difetto che ha di prendere in esame soltanto gli abusi degli agenti di emigrazione non evita lo scoglio di dare una sanzione legislativa alla più brutta forma che abbia assunto negli ultimi tempi la speculazione, a dare il suggello dello Stato ad una delle più antipatiche figure che si riscontrano in questa lotta per la esistenza, all'agente per l'emigrazione[69].

Per quanto l'«antipatia» dimostrata da Ferrari verso gli arruolatori potesse essere condivisibile, per il sottosegretario di Stato Fortis la loro opera costituiva comunque il male minore, poiché l'alternativa sarebbe stata quella di attribuire al governo il compito di intervenire come «mediatore nel contratto che deve fare l'emigrante alla sua partenza». Tuttavia anche questa soluzione sarebbe stata criticabile per due ragioni fondamentali, così riassunte dal rappresentante del governo nel corso del suo intervento alla Camera:

> Il mio amico, l'onorevole Ferrari, ha fatto una critica particolare alla legge, manifestando la sua cordiale antipatia, che del resto io divido con lui, per le agenzie di emigrazione e per gli arruolatori. […] Risponderò che io intendo come si possa concepire un ordinamento diverso, un ufficio gratuito o quasi, il quale fosse mediatore nel contratto che deve fare l'emigrante alla sua partenza. Ma comincio dall'osservare che ciò richiederebbe un'ingerenza un po' eccessiva per parte del Governo la quale poi si risolverebbe in una grande responsabilità. Evidentemente, più cresce l'ingerenza e più cresce la responsabilità; e quando l'ingerenza non sia necessaria, non sia imposta da un dovere imperioso, per quanto è possibile, bisogna risparmiarla. D'altronde io credo di poter affermare che con questa ingerenza non si eviterebbe (non bisogna dissimularselo) la propaganda clandestina, non si eviterebbero le agenzie segrete, le quali farebbero quello che fanno adesso, senza che fosse noto ciò che esse fanno, senza che potesse essere il Governo in grado di sorvegliarle e di impedire, occorrendo, le loro male opere. Dunque il guaio non si eviterebbe. Per cui non credo che si possa ottener ciò che

[68] E. Sori, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, cit., p. 308.
[69] Per l'intervento di Luigi Ferrari cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XVI, 2° sessione, discussioni, tornata del 6 dicembre 1888, cit., pp. 5794-5796, per la citazione pp. 5795-5796.

> il mio amico Ferrari mostrò desiderare, di eliminare assolutamente la mediazione e l'opera dell'agente di emigrazione e dell'arruolatore[70].

L'impianto normativo regolamentava in dettaglio l'attività degli agenti e dei subagenti di emigrazione, prevedendo che i primi ottenessero la patente di agente da parte del ministero e che ai secondi venisse rilasciata la licenza da parte del Prefetto competente per territorio (art. 2). La legge stabiliva espressamente all'art. 10 che l'emigrante non dovesse alcun compenso «per mediazione o altro titolo» all'agente o al subagente, pena il pagamento di un'ammenda pari al decuplo della somma riscossa. L'attività di intermediazione poteva svolgersi solo all'interno di un'area territorialmente limitata per la quale si era ottenuta l'autorizzazione; ad agenti e subagenti infatti, ex art. 11, era fatto esplicito divieto di «percorrere il paese eccitando pubblicamente i cittadini ad emigrare».

L'ottenimento della patente, vincolato al deposito di una cauzione (art. 4), era subordinato al possesso di una serie di requisiti, quali: lo *status* di cittadino domiciliato nel territorio del Regno; il raggiungimento della maggiore età; il possesso dei diritti civili; il non essere sottoposto alla speciale sorveglianza di pubblica sicurezza; l'assenza di condanne per reati contro la fede pubblica o relativi al commercio; il non aver riportato condanne per reato contro il buon costume o contro le persone e la proprietà; la mancanza di condanne per contravvenzione alle disposizioni della legge in esame e del relativo regolamento (art. 3). Al successivo secondo comma la norma prevedeva, inoltre, che la patente non potesse essere rilasciata ai ministri di culti, ai funzionari dello Stato o a coloro che erano impiegati in amministrazioni pubbliche locali. I casi nei quali la patente veniva ritirata erano disciplinati dall'art. 5 che prevedeva la revoca in caso o di mancato reintegro della cauzione entro il termine previsto oppure qualora l'agente avesse fatto partire gli emigranti, violando le disposizioni contenute nell'art. 1. Il meccanismo della cauzione era stato introdotto per assicurare, a norma dell'art. 16, un fondo per risarcire gli emigranti degli eventuali danni subiti e per liquidare loro le indennità previste dalla legge; per queste ragioni ogni qual volta questa riserva fosse stata intaccata l'agente si sarebbe dovuto adoperare per reintegrarla[71]. Il comma seguente prevedeva poi la revoca

[70] Cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, tornata del 7 dicembre 1888, cit., p. 5816.
[71] In sede di discussione parlamentare Fortis evidenziò l'importanza della cauzione: «Noi abbiamo provveduto non solo a far sì che le agenzie di emigrazione diano sufficienti garentie di moralità, ma anche di solvibilità quando si rendessero responsabili di danni verso gli emigranti. E ciò fino ad ora era un sogno, non essendosi mai verificato, che io sappia, alcun caso in cui ci sia stata la possibilità di ottenere un indennizzo a favore dei poveri emigranti, il più delle volte spogliati e sacrificati dall'avidità degli arruolatori».

della patente qualora l'agente avesse volutamente favorito la partenza di determinate categorie di persone[72].

La posizione dell'agente e del subagente erano strettamente connesse: il primo (ex art. 8) era responsabile in solido degli atti di ogni suo subagente[73]; il secondo, invece, ai sensi dell'art. 9, vedeva cessare la licenza qualora l'agente avesse avuta revocata la patente o quando fosse incorso in uno dei casi disciplinati dall'art. 5.

Per quanto concerne gli aspetti sanzionatori la legge prevedeva la comminazione di pene severe (arresto da uno a sei mesi e multa da 500 a 5000 lire) per coloro i quali in mancanza di patente o licenza avessero fornito o procurato trasporto agli emigranti con finalità di lucro, per chi avesse fatto da mediatore di contratti tra gli emigranti e i vettori o per chi avesse fatto «arruolamenti per l'emigrazione». Alle stesse pene soggiacevano gli agenti o i subagenti che avessero favorito la violazione delle disposizioni contenute negli artt. 1, 5, 8 e 11 della legge. La stessa pena veniva comminata agli armatori, comandanti di navi e noleggiatori che facevano salire a bordo delle navi emigranti sprovvisti di contratto; qualora i soggetti suindicati fossero stati stranieri il valore della multa sarebbe stato triplicato e la cauzione trattenuta (art. 18)[74].

Era poi prevista un'ammenda per l'agente, l'armatore, il capitano o padrone che «nelle operazioni relative alla emigrazione» contravvenisse o alle disposizioni contenute nel regolamento di attuazione della legge «senza pregiudizio delle maggiori pene nelle quali [sarebbero incorsi] per forza di questa legge o del Codice penale», o alle disposizioni date dal Ministro dell'interno «in casi di riconosciuta gravità o urgenza» (art. 19). Quest'ultimo comma era considerato una sorta di compromesso tra la proposta originariamente avanzata dal governo e quella della Commissione. Come si evince dal dibattito parlamentare, infatti, il governo avrebbe voluto che la legge contenesse una disposizione in base alla quale avrebbe

Cfr. *Atti Parlamentari*. Camera dei Deputati, tornata del 7 dicembre 1888, cit., p. 5817.

[72] Art. 5 2°c. «La patente è pure ritirata quando l'agente abbia procurato scientemente la partenza o l'imbarco di latitanti o di evasi dal carcere o dalle colonie dei condannati al domicilio coatto, o la partenza e l'imbarco di minori destinati a mestieri girovaghi a termine della l. 21 dicembre 1873».

[73] La norma proseguiva specificando che l'agente poteva «servirsi per l'attività di intermediazione tra sé e i cittadini a scopo emigrazione» soltanto di quei subagenti «da lui notificati all'autorità politica e da questa riconosciuti» in base alle disposizioni contenute nell'art. 7; restava preclusa al subagente la possibilità di «delegare altri a promuovere l'emigrazione o a fare da mediatore fra sé o fra l'agente e gli emigranti».

[74] In esecuzione degli artt. 91 del Codice della marina mercantile e 582 del suo regolamento di esecuzione il capitano di un bastimento battente bandiera straniera era tenuto al versamento di una cauzione.

potuto «per gravi ragioni di pubblico interesse proibire temporaneamente l'arruolamento di emigranti per qualsiasi destinazione, ovvero per determinati paesi». La disparità di posizioni tra Governo e Commissione consisteva proprio «nell'avere o nel non avere» il governo «questa facoltà». La soluzione fu trovata riconoscendo al governo in «caso di guerra guerreggiata, di pestilenza, o di riconosciuta espulsione degli emigranti da qualche paese» - qualora, cioè, si fossero verificate «cause straordinarie» - la facoltà di «proibire l'emigrazione, e quindi l'arruolamento per quel paese»[75].

Prima di addentrarsi nell'analisi delle disposizioni relative alla tutela giurisdizionale accordata all'emigrante occorre spendere qualche parola sulle norme relative al contratto di trasporto alle quali il legislatore aveva dedicato particolare attenzione (artt. 12-15).

La legge prevedeva che il contratto di trasporto dell'emigrante dovesse essere esente da ogni tassa di registro o bollo (art. 13). Il contratto concluso tra l'emigrante (o se questi era un minore dal suo tutore legale) e l'agente o il subagente doveva venire redatto in «triplo originale» e una copia doveva essere consegnata al migrante, una al capitano del porto d'imbarco e la terza veniva conservata dall'agente. Nel caso in cui il migrante fosse stato analfabeta, il contratto doveva essere sottoscritto, per suo conto, dal sindaco o dalla autorità di pubblica sicurezza.

Nel contratto oltre alle generalità, l'ultimo domicilio e la professione svolta del migrante dovevano essere indicati anche ulteriori elementi, quali: la data del congedo militare o della licenza del Ministro della guerra; il luogo di partenza e il luogo o porto di destinazione; il termine entro cui sarebbe dovuta avvenire la partenza; il nome della nave e il posto che veniva assegnato al migrante nel rispetto delle norme previste dal regolamento per l'esecuzione del Codice della marina mercantile. Inoltre la legge prevedeva che qualora non si trattasse di un viaggio diretto, il contratto dovesse contenere l'indicazione della durata della fermata intermedia o dello scalo, e «il nome e la qualità del nuovo trasporto»; occorreva poi che nel contratto fosse esplicitato «se il trasporto [era] gratuito in tutto o in parte, oppure il prezzo totale o parziale del trasporto, compresavi la spesa di sussistenza a bordo»; infine il contratto doveva anche contenere l'indicazione della quantità di bagaglio consentita sul mezzo (art. 12). Era nullo di pieno diritto, ex art. 14, il contratto con il quale il migrante si fosse obbligato a pagare «con prestazioni personali o con giornate di lavoro, il prezzo di passaggio o trasporto». Inoltre nel comma successivo veniva esplicitato che

[75] Cfr. l'intervento di De Zerbi in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XVI, 2ª sessione, Discussioni, tornata del 10 dicembre 1888, Roma, Tipografia Camera dei Deputati, 1888, p. 5884.

l'emigrante avesse diritto alla restituzione del doppio di ciò che aveva versato come prezzo di trasporto qualora «questo [fosse stato] soddisfatto in tutto o in parte da un Governo, o da una società di emigrazione o da impresario di colonizzazione».

Nelle ipotesi di scali intermedi o di abbandono forzoso o volontario della nave, il migrante, anche in presenza di qualunque patto contrario, aveva diritto all'assistenza e in particolare ad ottenere vitto e alloggio per conto dell'agente o alla corresponsione di una indennità giornaliera «ferma rimanendo pel capitano o padrone la prescrizione dell'art. 373 del Codice per la marina mercantile, e per l'agente l'obbligo di far giungere l'emigrante al luogo di destinazione, e di rimborsare il capitano o padrone di ogni suo credito» (art. 15 2°c.). In caso di naufragio, abbandono della nave o avaria che rendeva impossibile la prosecuzione del viaggio gravava sull'agente l'onere di rimborsare all'emigrante le spese per il vitto e il trasporto su un'altra nave fino all'arrivo al porto di destinazione (art. 15 3°c.).

La disposizione contenuta nel primo comma dell'art. 15 ci introduce a uno degli aspetti più importanti della legge e cioè l'istituzione di una commissione di arbitri a cui il migrante avrebbe dovuto rivolgersi per la risoluzione delle controversie insorte con gli agenti di emigrazione per ottenere le indennità o la liquidazione degli eventuali danni patiti.

Il contratto di emigrazione, ex art. 15, era regolato dalle norme contenute negli artt. 583, 584, e 585 del Codice di commercio del 1882 che disciplinavano i casi in cui il viaggio poteva essere «rotto» o ritardato, regolando anche le ipotesi di caso fortuito o di forza maggiore. La norma, poi, affermava che qualunque patto contrario a queste disposizioni avrebbe dovuto essere considerato nullo. Il comma successivo prevedeva che nei rapporti tra agente ed emigrante «le indennità e l'azione per danno» erano di competenza «nonostante qualunque patto contrario» (art. 17 c. 6) di una speciale commissione di arbitri, regolamentata a norma del successivo art. 17.

L'istituzione di questi speciali organi di giustizia andava in controtendenza rispetto al più generale orientamento di mantenere l'unicità della giurisdizione, tanto che nello stesso anno erano stati aboliti i Tribunali di commercio, devolvendo la cognizione delle controversie loro spettanti alla magistratura ordinaria[76]. Tuttavia la particolarità della materia e l'aumentare dei flussi migratori richiedevano che le liti tra emigranti ed agenti venissero risolte nel modo più semplice e rapido possibile, da qui la decisione del legislatore

[76] I Tribunali di commercio furono aboliti con la legge n. 5174 del 25 gennaio 1888. Cfr. L. Mortara, *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*, II, Milano, Vallardi, s.d., p. 147; M. Taruffo, *La giustizia civile in Italia dal '700 ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 1980, p. 122.

di sottrarre queste liti alle lungaggini del rito ordinario. Restavano, invece, sottoposte alla competenza dei tribunali le eventuali controversie che per qualunque ragione potevano sorgere tra l'emigrante e il capitano, armatore o il proprietario della nave.

Le commissioni di arbitri vennero istituite in ogni capoluogo di provincia ed erano composte da cinque membri: Prefetto, Presidente del tribunale, Procuratore del Re presso il Tribunale e due consiglieri provinciali (art. 17 c. 5). La commissione era competente a conoscere i reclami contro l'agente presentati dal migrante al console dello Stato di arrivo o al prefetto della provincia dove era stato stipulato il contratto di partenza. Il reclamo, redatto su carta semplice ed esente da ogni tributo, era considerato «irrecettibile» qualora fosse stato presentato quando già era «scorso un mese dall'arrivo al porto di destinazione» oppure, nel caso in cui il viaggio non avesse avuto luogo, quando fosse passato un mese dal «termine stabilito per la partenza dal contratto con l'agente» (art. 17 c. 2). Il console (o il Prefetto) una volta ricevuto il reclamo procedeva ad una istruttoria sommaria e urgente con la quale si premurava di «raccogliere tutti gli elementi occorrenti per determinare la decisione della commissione».

Ultimata l'istruttoria nel più breve tempo possibile, il console comunicava i risultati della sua indagine al Ministero dell'interno che a sua volta trasmetteva gli atti alla Commissione territorialmente competente (art. 17 c. 4), che nell'istruire la causa non era tenuta ad «osservare le forme e i termini stabiliti» per i procedimenti davanti l'autorità giudiziaria, ma giudicava in base alle prescrizioni contenute nell'art. 21 del c.p.c. che disciplinava le sentenze degli arbitri. Questi collegi, come precisò Bodio, giudicavano in base alle prove fornite dagli interessati oppure sulla base dei verbali redatti dai consoli italiani all'estero[77].

La sentenza della Commissione soggiaceva alle regole previste dagli art. 22, 23, 24 e 27 del codice di procedura civile, tuttavia al posto dell'indicazione dell'atto di compromesso (previsto ex. art. 24 c.p.c.) si faceva riferimento al contratto depositato presso la capitaneria del porto.

La sentenza – resa esecutiva attraverso il decreto del pretore, che aveva l'obbligo di pronunziarla entro cinque giorni dal deposito in cancelleria[78] – era definitiva, contro di essa non era ammesso appello o ricorso in Cassazione.

Per quanto concerne la natura giuridica di queste Commissioni, Santi Romano – pur inserendo la loro trattazione nel capitolo dedicato

[77] Cfr. L. Bodio, *Sulle condizioni della emigrazione italiana e sulle istituzioni di patronato degli emigranti*, cit., p. 6.
[78] Art. 24 u.c. c.p.c. 1865.

alle *Singole giurisdizioni speciali amministrative* del *Trattato* di Vittorio Emanuele Orlando – ritenne che questo procedimento giurisdizionale non avesse «carattere amministrativo, nel senso stretto e tecnico della parola», poiché malgrado si svolgesse «per cura del Ministero dell'Interno» esso «[riguardava] rapporti tra semplici privati che l'amministrazione [tutelava], ma a cui [rimaneva] estranea»[79].

Il giudizio è condiviso da Lodovico Mortara che, nelle pagine della prima edizione del suo *Commentario*, sottolineò che – nonostante l'art. 27 del Reg. testo unico 21 gennaio 1892, n. 39 attribuisse alle Commissioni d'arbitri il potere di addossare all'agente d'emigrazione, qualora venisse condannato al risarcimento dei danni, le spese anticipate, per sua colpa, dal Governo a favore dell'emigrante[80], – oggetto di giudizio delle Commissioni fossero i «contrasti attinenti a diritti subbiettivi privati», rimanendo «al di fuori» della loro giurisdizione «qualunque interesse delle pubbliche amministrazioni»[81].

A giudizio di Mortara le disposizioni relative alla tutela giurisdizionale peccavano di approssimazione. Per il processualista mantovano «a gran torto» la legge aveva previsto che la sentenza emessa dagli arbitri fosse soggetta al decreto di esecutorietà del pretore. Si trattava di un atto inutile dal momento che il giudicato veniva pronunciato nell'ambito di un «arbitramento forzoso, innanzi a un collegio di giurisdizione speciale», pertanto il legislatore avrebbe dovuto prevedere regole diverse rispetto a quelle previste per «l'arbitramento privato volontario». Ne conseguiva che fosse altrettanto «assurdo il parlare di compromesso, o di atto che ne [tenesse] le veci» poiché qualora non fosse disponibile la copia del contratto di emigrazione, il pretore non avrebbe potuto rendere la sentenza «esecutoria» con il risultato di «[privare] di effetto» una pronuncia emessa a

[79] Cfr. S. Romano, *Le giurisdizioni speciali amministrative*, in V. E. Orlando (cur.), *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. III, Milano, Società editrice libraria, 1901, pp. 507-630, p. 568 per la citazione. Sulla figura del giurista palermitano si veda almeno la voce biografica redatta da A. Sandulli, *Romano, Santi*, in E. Cortese, I. Birocchi, A. Mattone, M. N. Miletti (curr.), *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, vol. II, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 1728-1731.

[80] Il testo del regolamento 21 gennaio 1892, n. 39 per l'esecuzione della legge 30 dicembre 1888, n. 5866 sull'emigrazione è pubblicato in *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, n. 40 del 17 febbraio 1892, pp. 706-707.

[81] L. Mortara, *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*, vol. I - *Teoria e sistema della giurisdizione civile*, Milano, Casa editrice dott. F. Vallardi, s.d., pp. 541-543, p. 543 per la citazione. Sull'illustre procedurista e il suo *Commentario* cfr. almeno P. Grossi, *Scienza giuridica italiana*, cit., pp. 61-66; F. Cipriani, *Le «poche cose» e la lunga vita di Lodovico Mortara*, in *QF*, 19 (1990), pp. 85-105; e la voce biografica di N. Picardi, *Mortara, Lodovico*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, vol. II, cit., pp. 1383-1386.

seguito di «un arbitramento imposto dalla legge»[82].

Altra questione controversa era quella relativa ai mezzi di impugnazione. Come detto la legge espressamente sanciva che le sentenze emesse dalle Commissioni d'arbitri fossero definitive e che contro di esse non fosse possibile fare ricorso in appello e in Cassazione. Tuttavia sia Mortara che Romano erano concordi nel ritenere che rimanessero preclusi «soltanto quei mezzi istituiti dal codice di procedura civile»[83], mentre rimaneva esperibile, a norma dell'art. 3 n. 3 della legge 31 marzo 1877, il ricorso alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione di Roma per incompetenza o eccesso di potere trattandosi di una «regola comune per tutte le giurisdizioni speciali»[84].

La formulazione dell'art. 17 sollevò non poche difficoltà in sede applicativa: l'espressione utilizzata al primo comma «l'emigrante *potrà* intentare la sua azione contro l'agente» non fu interpretata in modo univoco. In dottrina vi fu chi come Luigi Bodio ritenne che la legge non avesse voluto attribuire a questi speciali collegi una giurisdizione esclusiva in materia di emigrazione, ma che qualora gli emigranti fossero stati «frodati dagli agenti o danneggiati dalle intraprese di trasporto» avrebbero avuto «due vie aperte per farsi rendere giustizia ed ottenere una competente indennità» rivolgendosi o alle commissioni di arbitri istituite in ogni provincia o ai tribunali ordinari[85].

Dello stesso avviso i giudici della Corte d'Appello di Milano che ritennero che la legge speciale del 1888 non avesse previsto una deroga alle norme generali di diritto comune, e che di conseguenza l'azione per la liquidazione del danno rimanesse, comunque, esperibile davanti all'autorità giudiziaria ordinaria[86]. La controversia nacque a seguito del ricorso che Valli presentò al tribunale civile di Milano contro la ditta Gondrand per ottenere la restituzione dell'anticipo versato sul prezzo del biglietto

[82] Ivi, pp. 542-543.

[83] S. Romano, *I giudizi sui conflitti delle competenze amministrative*, in V. E. Orlando (cur.), *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. III, cit., pp. 1169-1273, p. 1244 per la citazione.

[84] L. Mortara, *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*, cit., p. 542. Relativamente ai mezzi di impugnazione esperibili nei confronti delle pronunce emesse da questi organi giurisdizionali e sull'ammissibilità del ricorso alle Sezioni Unite per incompetenza o eccesso di potere si vedano anche le osservazioni di V. Prinzivalli, *Dei mezzi coi quali possono essere impugnate le sentenze delle Commissioni arbitrali per l'emigrazione*, in *Il diritto commerciale. Rivista periodica e critica di giurisprudenza e legislazione*, XXIII (1905), coll. 59-72, coll. 59-63.

[85] L. Bodio, *Sulle condizioni della emigrazione italiana e sulle istituzioni di patronato degli emigranti*, cit., p. 6.

[86] Corte d'Appello di Milano, 24 giugno 1891 (Pres. Clerici, Est. Tarra) Valli *c.* Gondrand, in *Il Foro Italiano*, I, 1891, coll. 1282-1284.

di viaggio e il risarcimento del danno dovuto alla mancata restituzione dei bagagli. L'attore, per cause a lui non imputabili, non era riuscito a emigrare, e per ottenere giustizia dal momento che «mancava la prova di un contratto formale di emigrazione» come previsto dagli artt. 12 e 15 si era rivolto all'autorità giudiziaria ordinaria. La ditta, convenuta in giudizio, aveva sollevato l'eccezione pregiudiziale di incompetenza *ratione materiae* che venne accolta dai giudici di prime cure. A seguito della sentenza venne proposto appello, ma per la sopraggiunta morte dell'attore la causa venne riassunta dalla madre, che in qualità di erede subentrò in giudizio. I giudici della Corte d'Appello ritennero, a differenza di quelli di primo grado, che la previsione del reclamo alla Commissione d'arbitri contenuta nell'art. 17 «non [fosse] d'obbligo per l'emigrante o emigrato». E questo, per la Corte, lo si poteva facilmente dedurre dal tenore letterale della disposizione «*potrà intentare la sua azione contro l'agente*» che lasciava presumere che il legislatore attraverso la previsione di una giurisdizione speciale avesse voluto concedere all'emigrante la facoltà di scegliere un modo più veloce e non dispendioso per ottenere giustizia, non precludendogli, però, «la via dei tribunali ordinari». Inoltre né la legge e né il relativo regolamento prescrivevano che la mancata presentazione del reclamo nei modi e nei termini contrattualmente fissati facessero decadere dal diritto di proporre l'azione d'indennità in base alla legge comune. Pertanto per i giudici meneghini sarebbe stato «contrario ad ogni principio di ragione, come di giustizia e di equità» che Valli – solo perché aveva scelto di non servirsi di uno speciale strumento di tutela giuridica predisposto dal legislatore con il preciso intento di favorirlo – dovesse trovarsi «in una posizione giuridica deteriore di qualunque altro cui può competere una azione di danno» rimanendogli «precluso ogni mezzo di adire i suoi giudici naturali per riavere, se e come di diritto, l'anticipazione fatta sul prezzo del viaggio di trasporto, e la riparazione del danno derivata dalla mancata restituzione del bagaglio»[87].

La sentenza della Corte d'Appello di Milano fu cassata dalla Corte di cassazione di Torino[88]. I giudici piemontesi ritennero, infatti, che «la competenza speciale stabilita dall'art. 17 […] per le azioni dell'emigrante o emigrato contro l'agente di emigrazione» fosse da considerarsi «assoluta e improrogabile». Le argomentazioni addotte dai giudici di seconde cure non erano «accoglibili» poiché il tenore letterale della norma «non [accennava] ad una facoltà o scelta sul modo di proporre indennizzo od azione per danno» ma al contrario «in termini assoluti disponeva doversi adire la Commissione

[87] Ivi, coll. 1283-1284.

[88] Corte di cassazione di Torino, 10 giugno 1892 (Pres. Enrico P., Est. Massimo, P.M. Goria) Gondrand *c.* Valli, in *Il Foro Italiano*, I, 1892, coll. 1015-1020.

degli arbitri non ostante qualsiasi patto contrario». La dizione *non ostante qualsiasi patto contrario*, a sua volta, aveva sollevato ulteriori problemi interpretativi. I giudici della Corte d'Appello di Milano avevano ritenuto che il legislatore, con quella espressione, avesse inteso riferirsi al fatto che le parti non avrebbero potuto designare nel contratto arbitri 'privati' diversi da quelli indicati dalla legge. Di avviso opposto il supremo collegio piemontese che ritenne che in nessun modo la norma potesse lasciar presumere che si stesse prendendo in considerazione «il caso di compromesso dipendente dalla volontà delle parti», poiché la nomina dei giudici speciali era «stabilita per legge quale una condizione insita al contratto stesso fra l'emigrante e l'agente, ed obbligatoria senza nessuna ombra di contrapposto ad una nomina puramente volontaria di altri arbitri». Escluso, quindi, che potesse trattarsi di un procedimento lasciato alla libera scelta dell'emigrante, i giudici specificarono che non si trattava di una «Commissione di ordine amministrativo» – creata con l'esclusivo scopo di fornire uno strumento intermedio di tutela per comporre le controversie relative agli indennizzi per poi eventualmente rivolgersi alla giurisdizione ordinaria – ma di una «pura e vera giurisdizione speciale, sostituita, ma pareggiata a quella della autorità giudiziaria ordinaria» e, al contempo, liberata dalle rigide formalità previste dalle comuni regole procedurali.

Le incertezze interpretative palesavano una certa fretta e approssimazione nella stesura del provvedimento soprattutto riguardo alla creazione di questi organi giurisdizionali speciali le cui regole procedurali faticavano a coordinarsi in modo armonico con quelle generali dell'ordinamento. Il problema della obbligatorietà o meno della giurisdizione migratoria rimase a lungo una questione spinosa e di incerta soluzione che non si risolse definitivamente, come vedremo, neppure con la promulgazione della legge del 1901, aprendo la strada a numerose vertenze.

Tale approssimazione era probabilmente ascrivibile alla necessità del legislatore di tentare di dare una soluzione immediata e agevole alle controversie tra migranti e agenti, come del resto si desume dalle parole di Fortis pronunciate alla Camera durante il dibattito per l'approvazione della legge. Il sottosegretario per l'interno enfatizzò l'importanza di queste «disposizioni eccezionali» che introducendo speciali Commissioni di arbitri avrebbero fatto sì che «i giudizi di liquidazione di danni [potessero] essere sollecitamente compiti senza ostacolo, senza il dubbio che [potesse] andare perduta la sostanza degli infelici», che fino a quel momento non avevo avuto «alcuna difesa contro l'intrigo, contro la sopraffazione, contro la soperchieria di [quei] mercanti di carne umana che nel maggior numero dei casi [erano]

gli agenti di emigrazione»[89].

Valutata nel suo complesso, l'opera delle Commissioni d'arbitri si era rivelata «una pura lustra»: agli agenti, infatti, veniva chiesto conto del loro operato solo dopo che gli emigranti erano già partiti[90]. Inoltre l'attività giurisdizionale da esse effettivamente espletata fu piuttosto modesta. Tra il 1890 e il 1892 vennero presentati solo due ricorsi: uno alla commissione arbitrale di Genova e l'altro a quella di Rovigo. Bodio ritenne che probabilmente il poco carico giudiziario fosse dovuto da un lato al fatto che gli emigranti non sapessero «di poter ottenere soddisfazione ai reclami da codesti organi amministrativi», dall'altro alla circostanza che nella maggior parte dei casi le agenzie di emigrazione consapevoli che «una condanna sarebbe [stata] inevitabile» decidevano «esse medesime a prevenirne l'effetto col tacitare in qualche modo i querelanti»[91].

La legge fu oggetto di veementi critiche da parte della dottrina, poiché si dimostrò assolutamente inadeguata ed inefficace a «regolare il grandioso fenomeno della […] emigrazione transoceanica»[92], rivelandosi «inesperta nel suo funzionamento, ingenua in talune delle sue definizioni giuridiche, esagerata e, conseguentemente, innocua nelle sue sanzioni penali: un misto, insomma, di assurdità manifeste e di lacune inconcepibili, di disposizioni astratte e di controsensi palmari»[93].

[89] Cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, tornata del 7 dicembre 1888, cit., p. 5817.
[90] Cfr. F. Manzotti, *La polemica sull'emigrazione nell'Italia unita*, cit., p. 96. La poca incisività dell'operato delle commissioni arbitrali è sostenuta anche da Sori che le definisce «una blanda giurisdizione speciale», cfr. E. Sori, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, cit., p. 308.
[91] Cfr. L. Bodio, *Sulle condizioni della emigrazione italiana e sulle istituzioni di patronato degli emigranti*, cit., p. 6. Lo stesso dato è confermato da Bosco che ritenne che la scarsa efficacia della tutela giurisdizionale concessa ai migranti dipese dalla «mancanza di coscienza e di intelligenza dei propri diritti da parte dei danneggiati» cfr. A. Bosco, *La legge e la questione dell'emigrazione in Italia*, in *Giornale degli economisti*, 21, 1900, pp. 27-53, p. 29.; sul mancato funzionamento delle Commissioni arbitrali istituite dalla legge del 1888 si espresse anche Pantano cfr. *Relazione parlamentare di vigilanza sul Fondo per l'emigrazione*, presentata dal Ministro degli affari esteri alla Camera dei deputati il 25 giugno 1904 (Relatore on. Edoardo Pantano), in *Bollettino dell'Emigrazione*, 11 (1904), p. 76.
[92] Cfr. V. Grossi, *Storia della legislazione sull'emigrazione in Italia nell'ultimo trentennio*, cit., p. 185. Anche Giuseppe Carerj nel corso del suo intervento al primo Congresso Geografico italiano svoltosi a Genova nel 1892 giudicò negativamente le scelte operate dal legislatore e gli effetti prodotti dalla legge Cfr. G. Carerj, *La legge sull'Emigrazione al cospetto della critica*, in *Atti del primo Congresso geografico italiano*, vol. II, p. II, tip. R. Istituto sordo-muti, Genova, 1894, pp. 322-351. Sull'intervento di Carerj al Congresso si rinvia a O. Giolo, M. Pifferi, *Integration or Exclusion: Migrants in the European Union and United States an Historical-Philosophical Approach*, in *Jean Monnet Working Paper*, 17, 2008, [http://jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/2014/12/081701.pdf], pp. 1-54, sul punto p. 42.
[93] Cfr. V. Grossi, *Storia della legislazione sull'emigrazione in Italia nell'ultimo trentennio*,

4. *«Uno spirito di pace sociale e solidarietà umana»*[94]*: la legge 31 gennaio 1901, n. 23*

L'inefficacia della legge del 1888, dapprima presagita e poi inveratasi nella prassi applicativa, ben presto riaccese il dibattito pubblico che in fondo non si era mai del tutto sopito, e da più fronti furono avanzate richieste di riforma[95].

Nel 1896 fu presentato un progetto di legge su iniziativa dell'onorevole Pantano e di altri venticinque deputati al quale seguì, nel febbraio del 1898, la proposizione di un altro disegno da parte del governo promosso per mezzo del Ministro degli affari esteri Visconti Venosta[96].

Entrambi i disegni di legge si prefiggevano come obbiettivo fondamentale la tutela dell'emigrazione, ma mentre il progetto parlamentare voleva limitare il forte potere ottenuto dalle compagnie di navigazione e al contempo mantenere la figura degli agenti e dei subagenti, la proposta governativa mirava ad eliminare le agenzie d'emigrazione, «mettendo gli emigranti in diretto rapporto con i delegati dei vettori»[97].

La storia parlamentare della legge fu piuttosto complessa, poiché entrambi i progetti furono presentati più volte in Parlamento senza mai giungere ad un'effettiva discussione o per la fine della sessione parlamentare o per brusche interruzioni della legislatura[98].

Nelle more della discussione, fuori dal Parlamento si acuì lo scontro

cit., p. 185.

[94] La citazione è tratta dalla *Relazione (Luzzatti, Pantano) della Commissione della Camera dei Deputati al disegno di legge sull'emigrazione* concordato sui progetti del Ministro degli Esteri (Visconti-Venosta) e dei deputati Pantano, Garavetti ed altri, in *Atti Parlamentari, Legislatura XXI, Sessione 1900*, stampato 44-B, All. 2; il testo della relazione è integralmente riprodotto nel volume, dal quale si cita, di A. Rabbeno, *Manuale dell'Emigrazione*, cit., pp. 76-119, p. 75 per la citazione.

[95] L'inadeguatezza della legge era stata evidenziata da clero e mondo cattolico, ampiamente discussa dalla Società Geografica italiana e da numerosi commentatori del tempo sul punto F. Manzotti, *La polemica sull'emigrazione nell'Italia unita*, cit., p. 132.

[96] Per la proposta di Pantano in Parlamento cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XIX, 1° sessione, discussioni tornata dell'8 dicembre 1896, Roma, Tipografia Camera dei Deputati, 1897, pp. 8025-8068. pp. 8031-8032; per la proposta di Visconti Venosta cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XX, 1° sessione, Discussioni, tornata del 24 febbraio 1898, Roma, Tipografia Camera dei Deputati, 1898, pp. 4706-4707.

[97] *Relazione (Luzzatti, Pantano) della Commissione della Camera dei Deputati al disegno di legge sull'emigrazione*, cit., p. 80.

[98] Per una sintesi dei vari progetti e delle vicende parlamentari sino alla promulgazione della legge del 1901 si veda V. Grossi, *Storia della legislazione sull'emigrazione in Italia nell'ultimo trentennio*, cit., pp. 186-188.

tra compagnie di navigazione e agenzie d'emigrazione che si rivolgevano reciprocamente l'accusa di lucrare sugli emigranti. Le ragioni della controversia tra agenti e vettori furono presentate alla Commissione parlamentare che dovette stemperare i toni e contenere il tentativo delle parti coinvolte «di mutare in questioni di carattere pubblico gl'interessi personali». Come si legge nella relazione era «la lotta degli interessi diversi e opposti» in quanto «i diecimila agenti e subagenti di emigrazione si [battevano] per vivere e i vettori per spegnerli»[99].

Gli agenti respingevano le accuse che venivano loro rivolte di speculare sulla sorte dei migranti e rivendicavano la bontà della loro opera di intermediazione funzionale a scardinare i *trust* delle compagnie di navigazione, italiane o estere, che alzavano il costo dei biglietti della nave senza che all'aumento del prezzo corrispondesse un miglioramento del servizio reso. Le compagnie di navigazione, a loro volta, accusavano gli agenti di dirottare il flusso di passeggeri verso quelle compagnie che offrivano loro una provvigione maggiore, pertanto i *trust* erano solo uno strumento per mantenere il giusto livello dei prezzi ed evitare che si verificasse una concorrenza al ribasso. Gli interessi economici in gioco erano così forti che alla fine le compagnie di navigazione, sia italiane che straniere, e gli agenti di Genova e Napoli conclusero un accordo facendo aumentare il costo dei noli[100]. Il timore che «questa fitta rete di interessi tesa a danno degli emigranti» potesse ulteriormente degenerare, causando gravi danni al paese, impresse un'accelerazione all'iter parlamentare portando ad un superamento dei vari progetti presentati da Camera e Governo, e alla presentazione di un unico disegno di legge, che verrà approvato alla Camera nel dicembre del 1900 e al Senato nel gennaio del 1901[101].

Rispetto alle originarie posizioni espresse nel progetto di iniziativa

[99] *Relazione (Luzzatti, Pantano) della Commissione della Camera dei Deputati al disegno di legge sull'emigrazione*, cit., p. 80.

[100] Gli agenti d'emigrazione giustificarono alla Commissione parlamentare l'accordo raggiunto con le compagnie marittime asserendo che si era solo trattato di un tentativo di arginare «la guerra ingiusta a loro mossa dalle due grandi e potenti Compagnie Italiane». I termini «dell'aspra controversia fra gli agenti, i subagenti e i vettori» sono ricostruiti e nella *Relazione (Luzzatti, Pantano)*, cit., pp. 79-91, 98, e da N. Apuzzo, *L'emigrazione nel diritto italiano*, cit., pp. 80-81. Sul punto E. Sori, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, cit., p. 309; G. Dore, *La democrazia italiana e l'emigrazione in America*, cit., pp. 72-91; A. Martellini, *Il commercio dell'emigrazione: intermediari e agenti*, cit., pp. 303-305; D. Freda, *«Trafficanti di carne umana» Gli agenti di emigrazione all'alba del XX secolo*, cit., pp. 12-13.

[101] Cfr. F. Manzotti, *La polemica sull'emigrazione nell'Italia unita*, cit., p. 134 per la citazione; L. Prencipe, M. Sanfilippo, *Per una storia dell'emigrazione italiana: prospettiva nazionale e regionale*, cit., p. 93.

parlamentare e in quello governativo, l'onorevole Luzzatti, «conservatore illuminato», e l'onorevole Pantano, «radicale di spirito pratico», riuscirono a far convergere le diverse posizioni[102], adottando una soluzione di compromesso che venne sintetizzata con la formula: «né agenti e subagenti di emigrazione, né tolleranza di accordi e di sindacati fra imprese marittime a danno degli emigranti»[103].

La legge, come vedremo, mise in rapporto diretto l'emigrante con le compagnie di navigazione e i loro rappresentanti, e stabilì inoltre che per esercitare la funzione di vettore occorresse il rilascio di una patente e tra le condizioni per ottenerla figurava il controllo sul prezzo dei noli da parte del Commissariato generale. Come si legge nella Relazione l'obiettivo del provvedimento era quello di «tutelare gli emigranti dalle soverchie pretese dei vettori, segnatamente nel caso di sindacati e coalizioni, senza togliere ai vettori la libertà di farsi fra loro un'equa e sempre feconda concorrenza»[104].

Fu osservato che «il pregio intrinseco della nuova legge» consistesse nell'attuare non una mera tutela «preventiva degli emigranti», come aveva fatto la legge del 1888, ma nell'assistere l'emigrante in tutte le tappe del suo percorso migratorio: prima della partenza, durante il viaggio e all'arrivo nel porto di destinazione[105]. In realtà, con il tempo, dall'applicazione pratica della legge emerse che esisteva un profondo squilibrio tra il sistema di assistenze e garanzie riconosciute all'emigrante nel Regno e durante il viaggio di andata, rispetto ai meccanismi di tutela garantiti all'emigrato all'estero e durante il viaggio di ritorno. A queste mancanze si tentò progressivamente di sopperire attraverso integrazioni normative che, però, non riuscirono completamente a sanare l'iniziale squilibrio[106].

---

[102] Cfr. il discorso dell'onorevole Ciccotti alla Camera: *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XXI, 1° sessione, Discussioni, tornata pomeridiana del 28 novembre 1900, Roma, Tipografia Camera dei Deputati, 1900, pp. 657-662, p. 658 per la citazione. Per l'onorevole Abignente il fatto che la legge avesse «una origine anfibia, poiché partiva dai due lati estremi della Camera, cioè dall'onorevole Pantano e dall'onorevole Luzzatti» costituiva una ragione in più per votarla «per dimostrare che non [era] monopolio di alcuna parte di questa Camera la difesa delle classi lavoratrici, ma che [fosse] invece dovere di tutti […] provvedere a lenire le miserie del Paese nostro». Cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XXI, 1° sessione, Discussioni, tornata del 27 novembre 1900, Roma, Tipografia Camera dei Deputati, 1900, pp. 579-624, p. 617 per la citazione.

[103] *Relazione (Luzzatti, Pantano)*, cit., p. 95.

[104] Ivi, p. 101.

[105] Cfr. V. Grossi, *Storia della legislazione sull'emigrazione in Italia nell'ultimo trentennio*, cit., pp. 189-190.

[106] Sulle proposte di riforma avanzate per garantire migliori tutele giuridiche agli emigrati italiani si veda B. Attolico, *A proposito della tutela giuridica degli emigranti*, in *Rivista Coloniale*, I (1912), pp. 237-243.

A differenza della legge del 1888, la legge del 1901 è strutturalmente più complessa. Si compone di 38 articoli, suddivisi in 5 capi. Malgrado nel tempo seguiranno modifiche e integrazioni fino a giungere, nel 1919, al Testo Unico n. 2205, la legge n. 23 del 1901 «rimarrà il punto di riferimento di tutta la legislazione successiva»[107]; essa, infatti, ebbe l'indubbio merito di considerare l'emigrazione non come un insieme di attività individuali che la polizia doveva controllare, ma come un fatto sociale che richiedeva la formulazione di provvedimenti di natura socio-giuridica finalizzati a «regolarlo, guidarlo e proteggerlo efficacemente»[108].

4.1 *le novità introdotte dalla legge a tutela dell'emigrante*

La legge venne accolta con cauto ottimismo dai commentatori dell'epoca: l'età giolittiana veniva inaugurata con il tentativo di dare una risposta legislativa adeguata ad un fenomeno sociale poliedrico, che coinvolgeva gli interessi economici di svariati gruppi sociali.

[107] Cfr. F. Manzotti, *La polemica sull'emigrazione nell'Italia unita*, cit., p. 156. La legge del 1901 fu progressivamente affiancata da una serie di ulteriori provvedimenti legislativi finalizzati a integrarla ed emendarla, tra questi meritano di essere ricordati: la Legge 1 febbraio 1901, n. 24 per la tutela delle rimesse e dei risparmi degli emigranti italiani all'estero; il R.D. 10 luglio 1901, n. 375, contenente il regolamento sull'emigrazione; il R.D. 11 dicembre 1902, n. 540 per le modifiche al regolamento sull'emigrazione; il R.D. 10 marzo 1904, n. 165 per le rappresentanze dei vettori di emigrazione; il R.D. 26 maggio 1904, n. 323, che modificava il regolamento sulle rimesse degli emigranti; il R.D. 2 dicembre 1906, n. 621 che approvava l'annesso regolamento per il servizio degli addetti consolari incaricati dell'assistenza agli emigranti italiani; R.D. 14 marzo 1909, n. 130 che modificava il titolo IV del regolamento sull'emigrazione; la Legge 17 luglio 1910, n. 538 sull'emigrazione; il R.D. 16 maggio 1912, n. 556 sulla gestione amministrativa e contabile del Fondo per l'emigrazione; la Legge 2 agosto 1913, n. 1075 sulla tutela giuridica degli emigranti; il R.D. 5 febbraio 1914, n. 109 riguardante le indennità dovute agli emigranti nei casi in cui venissero respinti dal porto d'imbarco; la Legge 24 gennaio 1915, n. 173 che modificava l'art. 27 della legge 2 agosto 1913, n. 1075 sulla tutela giuridica degli emigranti; R.D. 29 agosto 1918, n. 1379 che demandava alla competenza degli ispettori dell'emigrazione tutte le controversie contemplate dalla legge 2 agosto 1913, n. 1075, per la tutela giuridica degli emigranti; il R.D. 28 agosto 1919, n. 1643 che approvava il regolamento per la tutela giuridica degli emigranti. Il Testo Unico dei provvedimenti sulla emigrazione e sulla tutela giuridica degli emigranti venne approvato con il R.D. n. 2205, del 13 novembre 1919 e fu poi convertito in legge con la legge del 17 aprile 1925, n. 473. Per una rassegna completa dei provvedimenti in materia di emigrazione si rinvia alla pubblicazione curata dal Commissariato generale dell'emigrazione e pubblicata a Roma nel 1926: *Legislazione italiana dell'emigrazione. Raccolta coordinata di tutte le vigenti norme legislative e regolamentari, con note, riferimenti ed indici*.

[108] Cfr. CGE, *L'emigrazione italiana. Il Commissariato Generale dell'Emigrazione (origini funzioni attività)*, cit., p. 8.

Tra le novità più rilevanti introdotte dalla normativa vi fu l'istituzione, presso il Ministero degli esteri, del Commissariato dell'emigrazione per controllare, regolamentare e tutelare i flussi migratori dall'Italia verso gli altri paesi[109]. Nell'intenzione del legislatore il Commissariato costituiva «il pernio» attorno al quale era stata costruita la legge: la sua attività, fondata su criteri di «bontà» ed «equità», avrebbe dovuto essere funzionale a «risvegliare nel paese la coscienza pubblica […] a favore di un interesse nazionale di ordine eminentemente morale e sociale, prima che economico»[110].

È da sottolineare che il Commissariato svolgeva principalmente compiti di tipo amministrativo, mentre la direzione del fenomeno e le conseguenti valutazioni politiche rimanevano sottoposte alle decisioni del Ministero degli esteri che, a norma dell'ultimo comma dell'art. 1, poteva, di concerto con il Ministero degli interni, «sospendere l'emigrazione» qualora ricorressero motivi di ordine pubblico o quando potessero correre un grave pericolo la vita, la libertà, gli averi dell'emigrante. La dottrina coeva evidenziò che questa disposizione costituiva una sorta di valvola di sicurezza posta a tutela degli emigranti. Qualora, infatti, si fossero manifestate improvvise situazioni di crisi o di pericolo in uno dei luoghi verso cui era normalmente diretta l'emigrazione italiana, il governo, trattandosi di situazioni eccezionali che non potevano essere conosciute e autonomamente valutate dal singolo cittadino, si riservava il potere di sospendere l'emigrazione verso quei territori. Il divieto di emigrare imposto in queste circostanze non voleva essere un modo per limitare la libertà di emigrare, ma al contrario un sistema attraverso il quale lo Stato proteggeva le fasce più deboli e più facilmente esposte ai raggiri della popolazione[111]. La linea politica seguita dagli Stati

[109] Il Commissariato fu considerato come il «sommo moderatore dell'emigrazione in Italia» l'organo, cioè, deputato a «sopraintendere» e «vigilare» che tutte le «provvidenze» delle legge fossero attuate. Per la sua costituzione cfr. CGE, *L'emigrazione italiana. Il Commissariato Generale dell'Emigrazione (origini, funzioni, attività)*, cit., pp. 5-15, p.11 per la citazione; N. Apuzzo, *L'emigrazione nel diritto italiano*, cit., pp. 97-100; V. Grossi, *Storia della legislazione sull'emigrazione in Italia nell'ultimo trentennio*, cit., pp. 192-193; G. Dore, *La democrazia italiana e l'emigrazione in America*, cit., pp. 93-94; F. Grispo (cur.), *La struttura e il funzionamento degli organi preposti all'emigrazione (1901-1919)*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1986; M. R. Ostuni, *Momenti della contrastata vita del Commissariato Generale dell'Emigrazione (1901-1927)*, in B. Bezza (cur.), *Gli italiani fuori d'Italia. Gli emigrati d'adozione (1880-1940)*, Milano, FrancoAngeli, 1983 e Id., *Per una storia del Commissariato dell'Emigrazione*, in *Le Carte e la Storia*, 1, 1997; F. Del Giudice, *Il Commissariato generale dell'emigrazione nel suo sviluppo storico (1901-1928). Personale, uffici, competenze*, in L. Pilotti (cur.), *La formazione della diplomazia italiana 1861-1915*, con introduzione di F. Grassi, Milano, Franco Angeli, 1989, pp. 748-773; E. Primiceri, *Emigrazione*, in *Dizionario del Liberalismo Italiano*, t. I, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011.

[110] *Relazione (Luzzatti, Pantano)*, cit., p. 103.

[111] Cfr. N. Apuzzo, *L'emigrazione nel diritto italiano*, cit., pp. 67-69. Bisogna evidenziare

liberali tra XIX e XX secolo – come osserva Pifferi – era quella di bilanciare l'interesse statale e l'individuale, evitando la nascita di tensioni. Tuttavia sia la libertà di emigrare che quella di immigrare potevano essere sacrificate sull'altare della sicurezza e dell'interesse generale della collettività[112].

Quella prevista dall'art. 1 non era l'unica prerogativa che la legge riconosceva al governo, l'impianto normativo, infatti, era costellato da singole disposizioni che consentivano un intervento diretto sia collegialmente, da parte del governo, che singolarmente, da parte del Ministro degli affari esteri o in collaborazione con il Ministro dell'interno. Si pensi, ad esempio, all'ipotesi prevista al 7° comma dell'art. 13 che attribuiva al Ministro degli esteri il potere, mediante un decreto motivato, di «negare, limitare o ritirare la patente» concessa al vettore.

Un esempio di esercizio di tale potere è costituito dall'ordinanza del 26 marzo del 1902 del Commissario generale Luigi Bodio – conosciuta come decreto Prinetti, dal nome del Ministro degli esteri in carica a quel tempo – con cui si sospese il diritto di trasportare emigranti in Brasile a cinque vettori[113]. Il provvedimento era stato determinato dalla necessità di tutelare i coloni italiani che lavoravano nelle *fazendas*, i quali, a seguito della crisi della produzione di caffè, avevano visto drammaticamente peggiorare le loro condizioni di lavoro. Il governo, quindi, decise di contenere l'emigrazione verso il Brasile proibendo che venissero trasportati gratuitamente verso quel paese gruppi di emigranti italiani, poiché i nuovi contadini avrebbero finito per fare concorrenza ai loro stessi connazionali, a discapito della qualità della vita loro e di chi già lavorava nelle terre brasiliane. Il provvedimento rientrava, a pieno titolo, nell'alveo dei meccanismi di protezione che il Commissariato generale per l'emigrazione, di concerto con il Ministro degli esteri, poteva adottare per proteggere gli emigranti italiani. Qualche tempo

che Apuzzo riteneva la disposizione contenuta nell'art. 1 come una prerogativa che il governo dovesse utilizzare nel caso in cui si fossero verificate circostanze eccezionali. Nella normalità dei casi, invece, come aveva già osservato Ellena nel suo contributo apparso nel 1876, occorreva che il «Governo esercitasse il suo ufficio di tutela» mettendo l'emigrante nelle condizioni di decidere autonomamente se fosse più o meno prudente lasciare il paese. Per raggiungere questo scopo lo Stato doveva impegnarsi pubblicando studi statistici che permettessero «un sicuro confronto tra lo stato in cui si trova il lavoratore nella madre patria e quello che gli è offerto ne' luoghi d'emigrazione». Cfr. V. Ellena, *Della emigrazione e delle sue leggi*, cit., p. 53.

112 Cfr. M. Pifferi, *La doppia negazione dello ius migrandi tra Otto e Novecento*, cit., pp. 47-53; più diffusamente sulla questione relativa alla libertà di migrare cfr. O. Giolo, M. Pifferi, *Integration or Exclusion: Migrants in the European Union and United States an Historical-Philosophical Approach*, cit., pp. 36-43 in particolare.

113 Cfr. Commissariato Generale dell'Emigrazione, *L'emigrazione italiana. La valorizzazione dell'emigrante per mezzo dei contratti di lavoro*, n. 6, Roma 1925, p. 8.

dopo l'onorevole Pantano – durante un suo intervento alla Camera relativo alla necessità di riordinare le rappresentanze diplomatiche e consolari per meglio tutelare gli interessi dell'Italia all'estero, soprattutto nei paesi dove era più massiccia la presenza di immigrati italiani – fece notare che l'azione intrapresa dal Commissario Bodio rientrava «nello spirito e nella lettera» della legge di emigrazione, la quale non soltanto non tollerava il trasporto gratuito di emigranti in assenza di una speciale autorizzazione, ma cercava di scongiurare che l'emigrazione potesse essere «stimolata artificialmente», vietando «qualsiasi arruolamento anche per determinate imprese colonizzatrici, ove queste non [fossero] state riconosciute realmente utili, circondate dalle massime guarentigie pei lavoratori e preventivamente autorizzate». Pantano era intervenuto in merito al decreto Prinetti, per mettere fine ad alcune indiscrezione circolate a mezzo stampa – mentre si trovava in America insieme al senatore Durante per controllare la situazione dell'emigrazione italiana – in base alle quali si diceva che il governo volesse revocare il provvedimento. Il deputato siciliano chiarì che l'abolizione del decreto non soltanto non era assolutamente in discussione, ma che la notizia falsa messa in circolazione aveva costituito «un danno morale evidente all'Italia», perché aveva insinuato all'estero il dubbio che l'economia nazionale era «talmente incalzata dalle miserie del suo proletariato da dovergli riaprire ad ogni costo facili sbocchi, a prezzo, anche della sua dignità». Pantano ribadì, in quella circostanza, quella che in fondo rappresentava la ragione ispiratrice del potere riconosciuto al governo di scongiurare le partenze attraverso la revoca della licenza, asserendo che

> l'Italia, pur lasciando libera l'emigrazione nella sua naturale espansione, non poteva né [avrebbe potuto] mai consentire, senza suicidarsi moralmente, che nessun paese immigratore, quali che [fossero] le sue condizioni o le sue risorse, [esercitasse] direttamente o indirettamente una specie di tratta di bianchi nelle file dei suoi lavoratori[114].

Un'ulteriore facoltà accordata sempre al Ministro degli esteri, ex art. 14, 3° comma, era quella di determinare – in caso di conflitto tra il Commissariato Generale e i vettori – «il prezzo dei noli, secondo la qualità dei trasporti, la classe e la velocità dei piroscafi».

La legge, inoltre, cercava di prevenire la formazione di *trusts* tra i vettori

[114] Per l'intervento di Pantano cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XXIII, 1° sessione, Discussioni, tornata del 1 dicembre 1910, Roma, Tipografia Camera dei Deputati, 1910, pp. 10124-10138, p. 10128 per la citazione.

di navigazione, attribuendo, ex art. 15, al governo collegialmente il potere - qualora le compagnie di navigazione avessero concluso accordi sottobanco per effettuare il trasporto degli emigranti, applicando prezzi dei noli diversi da quelli approvati o stabiliti dal governo - di «autorizzare i Comitati locali a sostituirsi in tutto all'opera dei rappresentanti dei vettori»; di «autorizzare con speciali concessioni altre Compagnie, armatori o noleggiatori, italiani e stranieri, al trasporto degli emigranti»; di permettere «il trasbordo in porti esteri di qua dall'Oceano» ed infine di adottare ogni altra misura ritenuta idonea a tutelare l'emigrazione. La sanzione prevista, nel caso in cui si fosse verificato questo accordo, era il ritiro della patente al vettore, e la patente poteva essere concessa nuovamente solo con un provvedimento motivato del Consiglio dei Ministri. Nel caso in cui il vettore fosse stato recidivo la patente gli sarebbe stata definitivamente revocata.

Il Ministro degli esteri, inoltre, d'accordo con il Ministro dell'interno, aveva il potere di consentire, ex art. 18, che fossero arruolate da parte di un privato, «esclusivamente per conto proprio», un certo numero di persone che gli servivano «per eseguire all'estero un determinato lavoro, o per un'impresa coloniale», purché quest'ultima fosse consentita dalle leggi del paese di destinazione. Inoltre nel caso in cui il paese di emigrazione fosse uno di quelli previsti dall'art. 6, e cioè un paese posto al di là dal Canale di Suez, fatta eccezione per le colonie e i protettorati italiani, o un paese posto al di là dallo Stretto di Gibilterra, con esclusione delle coste europee, il privato doveva far effettuare il trasporto dei migranti ad un vettore provvisto di patente e in regola con il pagamento della tassa dovuta ex art. 28. Nel comma successivo si specificava poi che il Ministro degli esteri, dal momento che si trattava di rotte poco battute dagli emigranti italiani, aveva il potere di permettere, «sotto la osservanza di determinate condizioni», che il trasporto venisse effettuato «anche da un armatore non avente la qualità di vettore di emigranti».

L'art. 29 riconosceva sempre al Ministro degli esteri, di concerto con il Ministro dell'interno, la facoltà di «imporre condizioni di tutela e cauzioni speciali per l'arrolamento di emigranti» che non rientravano nelle previsioni del summenzionato capo II (artt. 6 e 18) relativo alle emigrazioni in paesi transoceanici. Questo arruolamento di emigranti non transoceanici poteva esser «fatto da parte di agenzie d'affari, imprese, o privati cittadini o stranieri, con vincolo determinato di lavoro, o di mercede, o di tempo, o di luogo». Gli emigranti così arruolati nel caso in cui sorgessero contestazioni, nei termini stabiliti dal 2° comma dell'art. 29, avevano la facoltà di presentare reclamo alle Commissioni arbitrali per l'emigrazione «per la determinazione

dei danni» che avevano eventualmente subito nell'esecuzione del contratto di lavoro. È necessario sottolineare che la norma fu interpretata dalla giurisprudenza in modo restrittivo, ritenendo che essa non trovasse applicazione nei confronti degli emigranti transoceanici, i quali potevano adire le Commissioni arbitrali esclusivamente per le controversie che traevano origine dal contratto di trasporto[115]. Il capillare controllo da parte del governo e la specificazione che il privato dovesse arruolare i migranti per proprio conto erano funzionali a scongiurare qualsiasi forma di mediazione, evitando che potesse riproporsi, sotto mentite spoglie, l'attività delle agenzie di emigrazione[116].

Dall'analisi di queste disposizioni si evince chiaramente come il legislatore avesse voluto che le scelte di indirizzo politico per ragioni di ordine pubblico fossero rimesse all'apprezzamento del governo, mentre il Commissariato, in base a precise direttive del Ministro degli esteri, svolgeva un'attività di coordinamento delle politiche migratorie e al tempo stesso controllava che il fenomeno si svolgesse in ottemperanza delle disposizioni legislative e regolamentari[117].

L'istituzione del Commissariato e degli uffici da esso dipendenti era disciplinata dagli articoli da 7 a 12 della legge. Tra le funzioni istituzionali del Commissariato, previste cioè dalla legge e dal regolamento attuativo, ad esempio, rientravano: il controllo delle procedure per il rilascio dei passaporti; la promozione e il coordinamento di attività svolte da istituzioni non governative per assistere i migranti nei paesi di destinazione; il rilascio della patente di vettore e il consenso alla nomina dei rappresentanti di vettori e il relativo controllo sulla legittimità dell'opera da loro prestata; l'indicazione del costo dei noli per i viaggi in III classe; la definizione di norme e direttive per assicurare l'assistenza sanitaria[118].

La struttura organizzativa complessiva del Commissariato generale dell'emigrazione con il tempo si ampliò e si rafforzò. L'ufficio centrale direttivo aveva sede a Roma, al vertice si trovava il Commissario generale dell'emigrazione che, ex art. 7, era nominato su proposta del Ministro degli affari esteri, con il parere del Consiglio dei ministri, tra gli impiegati superiori dello Stato; esso era affiancato da tre commissari e dagli ufficiali

[115] Sui problemi interpretativi che sollevò in sede applicativa l'art. 29 cfr. *infra*, II, § 3.
[116] N. Apuzzo, *L'emigrazione nel diritto italiano*, cit., pp. 86-88.
[117] Cfr. Commissariato Generale dell'Emigrazione, *L'emigrazione italiana. Il Commissariato Generale dell'Emigrazione (origini, funzioni, attività)*, cit., p. 19.
[118] Per una disamina completa delle principali funzioni esplicate dagli uffici del Commissariato si veda *Il Commissariato Generale dell'Emigrazione (origini, funzioni, attività)*, cit., pp. 19-22.

d'ordine richiesti dal servizio[119].

Il Commissariato si serviva di uffici esecutivi nel Regno e all'estero. Gli uffici nel Regno erano suddivisi a loro volta in uffici nei porti – aventi sede nei principali porti di imbarco – e in uffici provinciali, di zona e di confine[120].

Gli uffici speciali all'estero si trovavano in quei paesi dove era maggiore il numero di emigranti italiani ed erano annessi agli uffici diplomatici o consolari. Negli Stati Uniti e in Canada vennero istituiti degli speciali uffici e per l'assistenza legale e per facilitare il collocamento lavorativo[121].

L'art. 7 (4° e 5° comma) prevedeva poi l'istituzione del Consiglio dell'emigrazione, organo consultivo originariamente composto da undici membri, il cui parere veniva richiesto in merito alle questioni più rilevanti connesse con il fenomeno migratorio e per la trattazione degli affari che coinvolgevano più Ministeri[122].

[119] I Commissari Generali che si avvicendarono dal momento della sua costituzione fino alla soppressione avvenuta nell'aprile del 1927 furono: il Senatore Luigi Bodio (1901-1904); l'Ammiraglio Leone Reynaudi (1905-1908), il Deputato Luigi Rossi (1908-1911); il Consigliere di Stato Pasquale Di Fratta (1911-1912); il Senatore Giovanni Gallina (1912-1918); il Senatore Edmondo Mayor Barone des Planches (1918-1919) ed infine il Professore Giuseppe De Michelis che svolse l'incarico dal 1919 fino al momento della soppressione dell'istituzione.

[120] L'attività degli Ispettorati nei porti d'imbarco, disciplinata dall'art. 9, si articolava in «funzioni di assistenza e tutela» e in «funzioni giurisdizionali». Per quanto concerne le prime, delle seconde si dirà meglio nel proseguo della trattazione, gli Ispettori si occupavano di ispezionare i piroscafi; di controllare le locande e gli alberghi degli emigranti; di vigilare sul servizio sanitario, accertando anche l'idoneità fisica degli emigranti, in base alle leggi previste dai paesi di destinazione, per evitare che potessero essere respinti all'arrivo. Gli Uffici provinciali e di confine, invece, svolgevano attività di «informazione, assistenza e tutela a vantaggio degli emigranti». Sul punto cfr. CGE, *L'emigrazione italiana. Il Commissariato Generale dell'Emigrazione (origini, funzioni, attività)*, cit., pp. 23-26.

[121] Ivi, pp. 26-27. Sull'assistenza legale agli emigranti italiani negli Stati Uniti si veda A. M. Di Stefano, *Legislazioni statali, pronunce giudiziarie e iniziative diplomatiche per la tutela dei migranti italiani negli Stati Uniti tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento: una ricerca in corso*, in *Historia et ius*, 16/2019 - paper 9, [www.historiaetius.eu], pp. 1-42.

[122] La composizione del Consiglio Superiore dell'Emigrazione, di cui faceva parte anche il Commissario Generale come rappresentante del Ministro degli Esteri, subì delle modifiche nel corso del tempo. Sull'attività svolta da quest'organo si vedano D. Marucco, *Il Consiglio Superiore dell'Emigrazione. Problemi sindacali e sindacalisti nei dibattiti di un quarto di secolo*, in V. Blengino, E. Franzina, A. Pepe (curr.), *La riscoperta delle Americhe. Lavoratori e sindacato nell'emigrazione italiana in America Latina 1870-1970*, Milano, Teti, 1994; D. Sacco, *Per una storia del Consiglio dell'emigrazione in età giolittiana*, in *Eunomia. Rivista semestrale di Storia e Politica Internazionali*, 2, 2016, pp. 351-396 e sempre dello stesso autore *Istituzioni politiche ed emigrazione. Il Consiglio dell'Emigrazione in età giolittiana (1901-1915)*, Lecce-Brescia, Pensa multimedia, 2017; per il funzionamento dell'organismo nel periodo successivo si rinvia a E. Primiceri, *Il Consiglio Superiore dell'Emigrazione dalla*

Altra novità importante fu rappresentata dalla costituzione del Fondo per l'emigrazione definito «una capitale quando feconda innovazione» destinato a provvedere alle spese necessarie per garantire i servizi dell'emigrazione compresi i costi del Commissariato[123]. Sul Fondo vigilava un'apposita Commissione Parlamentare composta da tre senatori e tre deputati la cui funzione era quella di controllare che la gestione finanziaria si svolgesse correttamente. Il bilancio del Fondo era soggetto ogni anno all'approvazione da parte del Parlamento[124].

Se l'istituzione del Commissariato generale aveva sollevato non poche perplessità durante il dibattito parlamentare, con ancora maggiori remore e toni piuttosto aspri erano state discusse le disposizioni relative ad altri due punti nevralgici del provvedimento: l'abolizione della figura giuridica dell'agente e la determinazione del costo dei noli da parte del Commissariato.

La scelta di abolire la figura degli agenti era stata duramente criticata dall'onorevole Giusso nel corso del suo accorato intervento alla Camera nel quale aveva evidenziato la necessità dell'attività di intermediazione per mettere gli emigranti nelle reali condizioni di partire[125]. L'intervento di

prima guerra mondiale all'avvento del fascismo. Problemi e prospettive di ricerca, in *Bollettino storico della Basilicata*, 24, 2008, pp. 257 ss. e della stessa autrice il più recente volume *Il Consiglio superiore dell'emigrazione dalla Grande Guerra al regime fascista (1915-1927)*, Lecce-Brescia, Pensa multimedia, 2010.

123 Cfr. V. Grossi, *Storia della legislazione sull'emigrazione in Italia nell'ultimo trentennio*, cit., p. 201.

124 Il Fondo per l'emigrazione era disciplinato dall'art. 28 della legge. Si trattava di una cassa speciale, indipendente dal Ministero del Tesoro che non contribuiva in nessun modo ai servizi di assistenza agli emigranti. Il fondo era costituito dalle somme versate dai vettori per le tasse di patante, le pene pecuniarie e la percentuale sul prezzo del biglietto alla Cassa Depositi e Prestiti. Al termine di ogni esercizio finanziario – nel caso in cui le entrate fossero state superiori alle spese – la parte rimanente veniva reinvestita in buoni fruttiferi. Per un maggiore approfondimento sull'attività esercitata dal Fondo si rinvia a Commissariato Generale dell'Emigrazione, *L'emigrazione italiana. Il Fondo per l'emigrazione (costituzione e gestione)*, n. 3, Commissario generale dell'emigrazione, Roma, 1925.

125 Di seguito le parole dell'onorevole Giusso: «Ma c'è di più. Credete voi in buona fede, egregi relatori, che l'emigrante non debba pagare altro che il nolo di cartello? Onorevoli colleghi, l'emigrante ha sempre pagato, e sempre pagherà qualche cosa di più. Prima pagava qualche cosa all'agente d'emigrazione libero; da oggi in poi pagherà al rappresentante della Società di navigazione. Come volete che un povero contadino sappia in che modo deve andare in America! Ha bisogno di passaporto, e non sa a chi deve dirigersi. Ha bisogno di scegliere la nave; ha bisogno di consigli; ha bisogno di chi l'accompagni a bordo o a Genova o a Napoli o a Palermo; ha bisogno di tante cose! E, non vi fate illusione; scrivete tutto quello che volete; ma per tutte queste cose, come ha pagato per il passato, seguiterà a pagare oggi, e nell'avvenire; altrimenti, credete a me, non partirà». Cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XXI, 1ª sessione, Discussioni, tornata pomeridiana del 24 novembre 1900, Roma, Tipografia Camera dei Deputati, 1900, pp. 439-470, p. 467 per la citazione.

Giusso faceva eco a quello del deputato Pantaleoni, il quale aveva insistito sulla necessità di mantenere gli agenti di emigrazione, poiché erano stati fino a quel momento «il mezzo più potente […] per rompere i sindacati delle Società di navigazione» stimolando la concorrenza[126].

Queste obiezioni furono risolutamente respinte in Parlamento dal Ministro degli affari esteri Visconti Venosta, che ribadì che «la prima schiavitù» dalla quale occorreva liberare l'emigrante era quella degli agenti di emigrazione:

> L'agente di emigrazione, come fu costituito dalla nostra legge, vale a dire con la veste di ufficiale pubblico, è un intermediario che esercita il suo commercio sugli uomini senza alcun rischio, che esercita tra il vettore e l'emigrante una mediazione inutile e dannosa, provocando l'emigrazione artificiale, e la cui opera è perniciosa ai servigi stessi dell'emigrazione.
>
> […] Esercita esso una mediazione dannosa tra l'emigrante ed il vettore, perché, dopo avere raccolto gli emigranti con le lusinghe, il suo solo intento è di venderli a chi li paga di più. Il che si traduce in senserie che alla loro volta, si traducono in un aumento dei noli a danno dell'emigrante. E in altro modo questa mediazione è dannosa ai servizi dell'emigrazione; perché l'opera degli agenti tende a far affluire gli emigranti a quei piroscafi, dove si danno più laute provvigioni. E poiché più laute provvigioni possono esser date da coloro, che hanno materiale più scadente, che riducono le spese di navigazione, che non esercitano linee continuative, l'opera degli agenti di emigrazione riesce a vantaggio di quegli armatori, che hanno un materiale meno buono, che forniscono un trattamento meno buono, a vantaggio specialmente degli stranieri, che, usciti dal porto, sfuggono a qualunque vigilanza. Sono questi inconvenienti antichi e noti. Si è detto che gli agenti di emigrazione sono però un freno agli abusi delle Compagnie. Lo dicono gli agenti di emigrazione, o almeno fu loro suggerito di dirlo, perché la speculazione non disdegna di coprirsi col manto della filantropia. Se avessi creduto che gli agenti di emigrazione fossero una ruota della concorrenza, lo dico apertamente, non avrei consentito a proporne l'abolizione. Ma così non è, né in teoria, né in pratica[127].

[126] Cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XXI, 1ª sessione, Discussioni, tornata del 23 novembre 1900, Roma, Tipografia Camera dei Deputati, 1900, pp. 391-422, p. 401, per la citazione.
[127] Cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XXI, 1ª sessione, Discussioni, tornata del 27 novembre 1900, Roma, Tipografia Camera dei Deputati, 1900, pp. 579-624, pp. 611-612.

Dal momento che si era compreso che i flussi migratori costituivano un fatto al quale non ci si poteva opporre e che occorreva, come si legge nella *Relazione* Luzzatti-Pantano, «rispettare profondamente la libertà individuale»[128], per il Ministro era necessario – affinché la tutela del migrante non rimanesse solo una petizione di principio – intervenire drasticamente eliminando quelle figure che, istituzionalizzate dalla legge del 1888, nella pratica si erano dimostrate dannose per le fasce più deboli della popolazione:

> Nello stato presente delle cose l'emigrante sopporta tutti gli inconvenienti del trust, tutti quelli degli agenti. Il solo rimedio di far ciò che la legge propone: sopprimere cioè, gli agenti di emigrazione, dare la patente soltanto a chi possiede piroscafi in proprio, o noleggiati, autorizzare il vettore ad avere dei rappresentanti, vietando però a questi rappresentanti di arruolare emigranti per piroscafi, che non siano quelli del loro mandante. Insomma alla formula di raccogliere gli emigranti per venderli, bisogna sostituire l'altra: raccogliere gli emigranti per trasportarli. Questa sarà la prima redenzione economica dell'emigrante italiano[129].

È noto che la soppressione della figura dell'agente e del subagente di emigrazione e la sostituzione con il vettore d'emigranti e i loro rappresentanti costituì, insieme al controllo del Commissariato sul prezzo dei noli, almeno formalmente, uno dei principali elementi di discontinuità rispetto alla legislazione precedente[130]. In dottrina ci fu chi fece notare che più che un'effettiva discontinuità con la passata legislazione vi era stato solo «uno spostamento di attribuzioni»: quell'intricato «complesso di facoltà e doveri» che prima gravava sull'attività degli agenti e subagenti di emigrazione era stato traslato sulle compagnie di navigazione[131]. Di fatto con la nuova legge il migrante veniva messo in rapporto diretto con i vettori ed erano questi ultimi a dover rispondere degli eventuali abusi commessi anche da parte dei loro rappresentanti a danno dei migranti.

---

128 *Relazione (Luzzatti, Pantano)*, cit., p. 77.

129 Cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XXI, 1ª sessione, Discussioni, tornata del 27 novembre 1900, cit., p. 612.

130 Cfr. V. Grossi, *Storia della legislazione sull'emigrazione in Italia nell'ultimo trentennio*, cit., pp. 193-200; come osservò Apuzzo l'agente d'emigrazione venne considerato dal legislatore «come elemento perturbatore della libertà dell'emigrante», cfr. N. Apuzzo, *L'emigrazione nel diritto italiano*, cit., p. 81. Sulle innovazioni introdotte dalla legge del 1901 anche D. Freda, *«Trafficanti di carne umana» Gli agenti di emigrazione all'alba del XX secolo*, cit., pp. 11-18; Id., *Governare i migranti: La legge sull'emigrazione del 1901 e la giurisprudenza del Tribunale di Napoli*, cit., p. 56 ss.

131 L. Vagnetti, *La giurisdizione speciale per la tutela dei migranti in Italia*, cit., p. 42.

Il legislatore aveva scelto di introdurre una regolamentazione più capillare che portava, però, ad una esasperata burocratizzazione delle procedure di emigrazione che raggiungeva la sua acme, come vedremo, nel farraginoso iter di determinazione del prezzo dei noli da parte dello Stato. Inoltre la legge prevedeva una serie di responsabilità a carico delle compagnie di navigazione, che servivano a garantire una maggiore tutela all'emigrante, in quanto soggetto debole del rapporto contrattuale.

La legge, nella sua formulazione definitiva, all'art. 13 prevedeva che i vettori potessero «arrolare o accaparrare emigranti, promettere o vendere biglietti d'imbarco» solo qualora avessero ottenuto da parte del Commissariato la patente di vettore; nel caso in cui si fosse trattato «di emigranti con viaggio gratuito o sussidiato, o in qualsiasi modo favoriti o arrolati» sarebbe stata necessaria una speciale licenza rilasciata, solo in presenza «di opportune garanzie», sempre dal Commissariato. La disposizione, inoltre, specificava quali soggetti potessero ottenere la patente la cui durata era comunque temporanea (un anno) e soggetta, ad ogni rinnovo, ad una tassa di mille lire[132]. Il rilascio della patente era vincolato al deposito di una cauzione il cui valore veniva determinato, «secondo l'importanza delle operazioni», dal Ministero degli affari esteri.

L'obiettivo della disposizione era quello di vietare qualsiasi tipo di mediazione, ma non si escludeva che i vettori potessero servirsi di una nuova figura giuridica: quella dei rappresentati. La loro attività era disciplinata dall'art. 16 che stabiliva che il vettore, previo assenso da parte del Commissariato che a sua volta richiedeva il parere del Prefetto competente per territorio, poteva «nominare rappresentanti propri, assumendo la responsabilità civile di ogni loro atto in materia di emigrazione». Il Commissariato aveva il potere sia «di negare, con decreto motivato, l'assenso alla nomina d'un rappresentante», che di revocare, sempre attraverso un

[132] I soggetti indicati dalla legge erano: le Compagnie nazionali di navigazione; le Compagnie forestiere di navigazione, riconosciute nel Regno; gli armatori nazionali, sia individualmente, sia in consorzio; gli armatori forestieri ed i noleggiatori nazionali e stranieri. L'art. 13 al 3° comma fissava i criteri per determinare la tassa di registro a cui erano sottoposti gli atti costitutivi delle Compagnie di navigazione straniere. Al comma successivo determinava le condizioni in base alle quali le «Compagnie, agli armatori e noleggiatori stranieri» potevano ottenere la patente. L'apertura a compagnie, armatori e noleggiatori stranieri era determinata dalla volontà del legislatore «di promuovere la più larga concorrenza nell'industria di trasporto degli emigranti». Sul punto si vedano le osservazioni svolte da Edoardo Pantano relatore della Commissione Parlamentare di vigilanza sul Fondo per l'emigrazione, cfr. *Relazione della Commissione Parlamentare di vigilanza sul Fondo per l'Emigrazione*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri alla Camera dei deputati il 25 giugno 1904 (Relatore l'on. E. Pantano) in *Bollettino dell'Emigrazione*, 11 (1904), pp. 1-146, p. 46 per la citazione.

decreto motivato, «l'assenso già concesso». I rappresentanti, per legge, dovevano essere cittadini italiani e non potevano «delegare ad altri il loro mandato». Uno stesso rappresentate poteva essere nominato da più vettori purché l'accordo concluso fosse stato comunicato al Commissariato. La legge vietava espressamente, al rappresentante di «procurare imbarco ad emigranti» su navi che non fossero di proprietà del «proprio mandante, o dei propri mandanti», la *ratio* della norma – come osserva Apuzzo – era proprio quella di scongiurare che il rappresentante di fatto potesse agire come un'agente di emigrazione[133].

Esattamente come la legge del 1888, anche la nuova, all'art. 17, proibiva «al vettore e ai suoi rappresentanti di eccitare pubblicamente ad emigrare», prevedendo sanzioni severe (arresto e multa) per coloro che «con manifesti, circolari o guide concernenti l'emigrazione, [pubblicassero] scientemente notizie o indicazioni false, o [diffondessero] nel Regno notizie o indicazioni di tale natura stampate all'estero». Fu osservato che la norma più che voler sanzionare la condotta di chi incitava a partire, si proponeva come obiettivo di sanzionare «il falso delle notizie che [inducevano] il contadino in errore», sarebbe stato difficile, infatti, dar prova in giudizio che la lettura di un manifesto o di una circolare avesse effettivamente indotto il migrante a lasciare il paese[134].

Sempre a garanzia dell'emigrante, riprendendo il contenuto dell'art. 10 della legge del 1888, il legislatore, ex. art. 21 primo comma, vietava alle compagnie di navigazione e ai loro rappresentati «di percepire compensi di qualsiasi specie dall'emigrante, oltre il nolo» prevedendo come sanzione, per evitare che si verificassero comportamenti scorretti, la restituzione all'emigrante di una somma pari al doppio di quanto avesse pagato indebitamente, oltre al risarcimento del danno. Nel caso in cui l'emigrante non avesse potuto imbarcarsi per malattia accertata, ritardo ferroviario o caso fortuito riferibile al vettore la legge prevedeva la restituzione del prezzo del nolo (2° comma). Lo stesso articolo al 3° comma stabiliva che nel caso di «emigrazione in qualsiasi modo favorita o arruolata» la compagnia di navigazione – qualora l'emigrante fosse stato «rifiutato da chi ne commise al vettore l'arruolamento» oppure fosse stato respinto al momento dello sbarco – avrebbe dovuto sostenere oltre alle spese «di ricovero, di sussistenza e di viaggio» anche quelle per il trasporto dei bagagli, rimanendo salvo il diritto del migrante di ottenere il risarcimento[135].

[133] Cfr. N. Apuzzo, *L'emigrazione nel diritto italiano*, cit., p. 84.
[134] Ivi, p. 86.
[135] Occorre sottolineare che le vertenze in materia di emigrazione che non riguardavano il contratto di trasporto concluso tra emigrante e vettore, ma il contratto di lavoro

La legge inoltre prevedeva che nel caso in cui l'emigrante, prima che la nave salpasse, avesse deciso di rescindere il contratto – fatte salve le previsioni dell'articolo 583, n. 2, del Codice di commercio – avrebbe avuto diritto, qualora l'Ispettore del porto di imbarco avesse dato il suo assenso, alla restituzione della metà del prezzo del nolo e anche alle spese di vitto per la presunta durata del viaggio qualora fossero state ricomprese nel prezzo del biglietto.

La responsabilità del vettore poteva configurarsi anche nell'ipotesi in cui il migrante fosse stato respinto dal paese di destinazione, purché venisse data prova che egli fosse a conoscenza, già prima della partenza, dell'esistenza di circostanze che avrebbero condotto al respingimento. L'art. 24 fu criticato dalla dottrina poiché si ritenne che mentre la conoscenza delle leggi nazionali la si poteva presumere, «la presunzione di conoscenza» della legislazione straniera appariva «un assurdo»[136]. La norma sollevò non pochi problemi anche in sede applicativa, poiché le leggi d'emigrazione americane non davano un elenco dettagliato di quali fossero le condizioni per essere ammessi nel paese, ma fornivano solo indicazioni di carattere generale lasciando, di fatto, un ampio margine di discrezionalità alle autorità federali che eseguivano i controlli al momento dello sbarco[137].

Un'altra norma particolarmente controversa, che sollevò malumori e pareri contrari durante il dibattito parlamentare, fu l'art. 14 che prevedeva il c.d. *nolo di Stato*.

L'articolo stabiliva che «i prezzi dei noli, che i vettori si [proponevano] di percepire dagli emigranti» venissero approvati dal Commissariato, prevedendo – come osservò Eugenio Valli nel corso del dibattito alla Camera – «un meccanismo infinitamente complesso e […] quasi artificioso»[138] per

concluso tra emigrante e arruolatore non rientravano nella competenza per materia delle Commisioni arbitrali; sul punto diffusamente *infra*, II, § 3.

136 Cfr. V. Grossi, *Storia della legislazione sull'emigrazione in Italia nell'ultimo trentennio*, cit., p. 200.

137 Diffusamente sulla *exclusionist legislation* emanata, a partire dal 1875 fino al 1924, dagli Stati Uniti per limitare le immigrazioni e la sua applicazione giurisprudenziale, si vedano M. Pifferi, *La doppia negazione dello ius migrandi tra Otto e Novecento*, cit., pp. 55-78 e sempre dello stesso autore *Ius peregrinandi e contraddizioni dell'età liberale. Qualche riflessione sulla «falsa» libertà di migrare in Italia e negli USA*, cit., pp. 253-273; A. M. Di Stefano, *Legislazioni statali, pronunce giudiziarie e iniziative diplomatiche per la tutela dei migranti italiani negli Stati Uniti tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento: una ricerca in corso*, cit., pp. 1-42.

138 Per l'intervento di Valli cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XXI, 1° sessione, Discussioni, tornata del 27 novembre 1900, Roma, Tipografia Camera dei Deputati, 1900, pp. 579-624, p. 608 per la citazione.

determinarli[139]. Se l'obiettivo che la legge intendeva perseguire era certamente lodevole, perché voleva tutelare dagli abusi la parte contrattualmente più debole, nei fatti il controllo sulla determinazione dei prezzi nel lungo periodo si rivelò, come aveva presagito Giusso, «un'illusione»[140]. Già nel 1904 lo stesso Pantano, nel corso della Relazione della Commissione parlamentare di vigilanza sul Fondo per l'emigrazione, aveva dovuto ammettere che il costo dei noli aveva subito un eccessivo incremento. Aumento che le autorità non erano riuscite a contenere neppure stabilendo dei limiti massimi di prezzo, che anzi erano stati utilizzati dalle compagnie di navigazione per fare cartello ed eliminare la concorrenza. Secondo Pantano la responsabilità di questi aumenti era, però, ascrivibile al Consiglio Superiore della Marina il cui parere era richiesto dalla legge quando, a causa di contrasto tra Commissariato e compagnie di navigazione, la facoltà di determinare il prezzo veniva affidata dalla legge al Ministro degli Esteri. In quel frangente il parere reso dal Consiglio Superiore della Marina aveva «contribuito a determinare un rialzo di noli, non giustificato dalle condizioni del mercato dei trasporti», e questo perché – secondo Pantano – l'organo consultivo nell'emettere il parere non aveva tenuto nella dovuta considerazione che la *ratio* sottesa alla previsione di noli massimi era quella di garantire gli emigranti e non certo quella di tutelare gli interessi economici degli armatori[141].

[139] La procedura era regolata dal 2° c. dell'art. 14: «Non più tardi del 15 novembre, del 15 marzo e del 15 luglio d'ogni anno, i vettori faranno pervenire le loro proposte al Commissariato. Questo provvederà all'approvazione dei noli, udito il parere della Direzione generale della Marina mercantile, delle Camere di commercio delle più importanti città marittime italiane; tenuto conto delle informazioni degl'ispettori d'emigrazione e delle Camere di commercio italiane all'estero nei principali centri di emigrazione italiana; e di quelle sul corso dei noli nei principali porti stranieri, che i consoli italiani dovranno fornirgli con rapporti periodici».

[140] Il deputato napoletano aveva richiamato l'attenzione della Camera sulla complessa rete di interessi economici che animava l'azione delle Compagnie, asserendo: «La determinazione dei noli: è questa una cosa così ardua, così difficile, che in buona fede nessuno può dire che si possano veramente determinare. Voi sapete quante difficoltà incontra il Governo, quante ne incontra ogni sindaco di piccolo Comune per determinare il prezzo del pane nonostante tutte le leggi. […] Il nolo finirà con essere determinato come vorranno le Compagnie. Lo Stato cercherà di fare il possibile, per mezzo di questo Commissariato, perché queste Compagnie non vogliano il soverchio, non pretendano proprio quello che è eccessivo. […] Avete voi riflettuto con quali Società vi imbatterete, quando supponete di avere facilmente i noli che volete? […] tranne qualche rara eccezione, in Italia sono tutte le stesse: parlo delle grandi Società industriali e commerciali. Il loro distintivo speciale, […] la loro caratteristica, è questa: esse sono grette, avide e poco patriottiche». Cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XXI, 1° sessione, Discussioni, tornata pomeridiana del 24 novembre 1900, cit., p. 465.

[141] Cfr. *Relazione della Commissione Parlamentare di vigilanza sul Fondo per l'Emigrazione*, presentata dal Ministro degli Affari Esteri alla Camera dei deputati il 25 giugno 1904,

5. *«Di nulla ha tanta sete il povero quanto di una giustizia che […] renda inutile ricorrere alla forza»*[142]*: la giurisdizione speciale per l'emigrazione*

La nuova legge, rispetto a quella precedente, disciplinava più compiutamente gli aspetti legati alla tutela giurisdizionale dei migranti.

Queste disposizioni, durante il dibattito parlamentare, non sollevarono particolari obiezioni. Furono avanzate pochissime richieste per emendarle che riguardarono principalmente modifiche o di carattere lessicale oppure legate alla composizione delle Commissioni arbitrali. Degno di nota è l'emendamento con il quale si chiedeva che uno dei membri della commissione fosse sorteggiato «fra gli operai eletti a far parte del Collegio locale dei probiviri», specificando che nelle località in cui non fosse presente tale collegio si sarebbe potuto scegliere «un delegato delle società operaie e agricole del capoluogo», tuttavia al momento della discussione questo emendamento venne ritirato[143].

L'unica voce davvero critica che si levò dagli scranni parlamentari, chiedendo «la soppressione dell'articolo» fu quella dell'onorevole Carlo Gallini. Il deputato dichiarò di aver proposto l'eliminazione di quello che originariamente avrebbe dovuto essere l'art 23 e nell'«interesse dell'emigrante» e nell'«interesse della bontà della legge», poiché, a suo dire, questi sessantanove nuovi tribunali non sarebbero stati «utili né all'emigrante né all'interesse pubblico».

La proposta di Gallini, avanzata «non per ostacolare la legge ma per migliorarla», puntava a servirsi degli organi giurisdizionali esistenti, ritenendo che del dettato dell'art. 23 potesse salvarsi solo l'ultimo capoverso che conferiva la giurisdizione sulle controversie di valore esiguo all'Ispettorato nei porti di imbarco, poiché in quel caso «trattandosi di casi urgenti e di controversie inferiori a 50 lire, [sarebbe stato] giusto e provvidenziale uscire dalle regole ordinarie»:

> Il pretore è dappertutto: il conciliatore è in tutti i paesi e voi, invece di servirvi di una procedura breve, che già esiste, create una procedura lunga della quale il povero emigrante non potrà mai valersi.

cit., pp. 51-54, p. 53 per la citazione.

[142] La citazione è tratta da N. Apuzzo, *L'emigrazione nel diritto italiano*, cit., pp. 186-187.

[143] L'emendamento venne presentato dagli onorevoli Majno, Ciccotti, Albertelli, Agnini e Costa, cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XXI, 1ª sessione, Discussioni, tornata antimeridiana del 2 dicembre 1900, Roma, Tipografia Camera dei Deputati, 1900, pp. 835-864, p. 841.

> Io faceva dunque quella proposta nell'interesse dell'emigrante il quale troverebbe dappertutto il suo giudice ordinario; mentre voi create 69 tribunali nelle Provincie con a capo il prefetto[144].

Le osservazioni critiche di Gallini si inseriscono nell'alveo della più generale e controversa questione dell'opportunità di derogare al 'dogma' della giurisdizione unica attraverso l'istituzione di magistrature speciali più adatte, per composizione e regole procedurali, a giudicare liti relative a materie 'nuove' che necessitavano di conoscenze specifiche per essere risolte.

Si trattava di controversie che originavano da sopraggiunti bisogni sociali che faticavano a trovare una compiuta regolamentazione nel codice e negli istituti tradizionali: fatti sociali nuovi richiedevano un diritto nuovo e strumenti giurisdizionali adatti ad interpretarlo ed applicarlo.

Il dibattito intorno a questi nuovi organi giurisdizionali è complesso e ben studiato e si collega alla più generale questione del modo in cui la scienza giuridica italiana rispose alle articolate esigenze sociali della realtà postunitaria[145]. Qui è sufficiente dire che le obiezioni di carattere teorico relative alle giurisdizioni speciali, che «[si staccavano] dal tronco materno della giurisdizione unica»[146], non ressero alla pressione 'politica' che ne caldeggiava l'istituzione: da iniziale fenomeno sporadico, esse divennero –

---

144 Ivi, p. 842.

145 Sul moltiplicarsi delle giurisdizioni di equità si veda C. Latini, *«L'araba fenice». Specialità delle giurisdizioni ed equità giudiziale nella riflessione dottrinale italiana tra Otto e Novecento*, cit., pp. 595-721. Per un quadro d'insieme sulle diverse anime della scienza giuridica privatistica postunitaria e sul complesso rapporto tra codice, legge speciale e giurisprudenza si vedano almeno P. Grossi, *«La scienza del diritto privato». Una rivista progetto nella Firenze di fine secolo (1893-1896)*, cit., p. 15 ss.; Id., *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico 1860-1950,* cit.; Id., *La cultura del civilista italiano. Un profilo storico*, Milano, Giuffré, 2002, pp. 25-55 in particolare; L. Lacchè, *Il* canone eclettico. *Alla ricerca di uno strato profondo della cultura giuridica dell'Ottocento*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 39 (2010), pp. 153-228; F. Mastroberti, *Gli inizi del Novecento giuridico in Italia: aspetti e problemi*, cit., pp. 22-25, più in generale sull'importanza del ruolo della giurisprudenza Id., *Il 'culto' della sentenza tra Ottocento e Novecento: dalle raccolte di giurisprudenza alla nota a sentenza*, in *Historia et ius* [www.historiaetius.eu], 14 (2018), paper 9, pp. 1-15; M. Meccarelli, *Un senso moderno di legalità. Il diritto e la sua evoluzione nel pensiero di Biagio Brugi*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 30 (2001), pp. 361-476, pp. 424-429 in particolare; Id., *Diritto giurisprudenziale e autonomia del diritto nelle strategie discorsive della scienza giuridica tra Otto e Novecento*, cit., pp. 721-734 in particolare; S. Solimano, *Tendenze della civilistica postunitaria*, in P. Cappellini, P. Costa, B. Sordi, M. Fioravanti (curr.), *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero: Diritto*, cit., pp. 381-388; G. Cazzetta, *Codice civile e identità giuridica nazionale*, cit., p. 47 ss.

146 Cfr. L. Vagnetti, *La tutela giuridica dell'emigrazione in Italia (parte seconda)*, in *Rivista di Emigrazione*, 5-6 (1916), pp. 65-74, p. 70 per la citazione.

soprattutto in periodo bellico e post bellico – lo strumento privilegiato per la risoluzione dei nuovi conflitti sociali.

Riallacciando i fili del nostro discorso e ricollegandoci alle obiezioni sollevate da Gallini alla Camera, il Ministro di grazia e giustizia Gianturco difese le ragioni della scelta legislativa operata dalla Commissione parlamentare di istituire Commissioni arbitrali provinciali in materia di emigrazione. Nel suo intervento il Ministro chiarì quale fosse la *ratio* sottesa alla scelta legislativa di mantenere una giurisdizione speciale competente a conoscere delle controversie che potessero verificarsi tra vettore e migranti. Le dichiarazioni espresse da Gianturco assumono particolare rilevanza poiché frequentemente vennero richiamate dai giudici quando in sede interpretativa sorsero, come in passato, questioni relative alla natura obbligatoria o facoltativa della giurisdizione delle Commissioni arbitrali[147]. Le suddette Commissioni avrebbero offerto – a parere del Ministro – maggiori garanzie agli emigranti rispetto a quanto avrebbe potuto fare un organo giurisdizionale come il pretore, che giudicava in composizione monocratica. La decisione assunta da un organo collegiale, inoltre, composto da cinque membri, giustificava la mancata previsione di un giudizio d'appello, poiché la soluzione della controversia era stata vagliata accuratamente dall'occhio attento di diversi esperti, diversamente da quanto sarebbe accaduto se a giudicare i fatti fosse stato il solo pretore.

Il Ministro insisteva sul fatto che l'introduzione di una giurisdizione speciale non costituiva una novità, poiché non soltanto la legge precedente la prevedeva, ma anche altri paesi europei avevano scelto la strada, laddove le circostanze lo rendessero necessario, di derogare alla giurisdizione ordinaria:

> Ora io lo (sic) prego di considerare anzitutto che una Commissione arbitrale in tema di emigrazione noi l'abbiamo già nella legge del 1888. Fin dal 1888 il legislatore riconobbe che le particolari condizioni in cui gli emigranti si trovano, consigliavano non solo di derogare alle norme ordinarie della procedura rispetto alla competenza, ai termini ed alle notificazioni, ma di istituire speciali tribunali. Comprendo l'antipatia dell'onorevole Gallini per le giurisdizioni speciali (non parlo delle eccezionali, perché questa non è eccezionale, ma semplicemente speciale); ma egli non può disconoscere che dalla necessità delle cose siamo stati condotti noi, come altri Stati, a creare via via tribunali speciali, ogni qual volta la materia stessa del contendere e le condizioni dei litiganti ne hanno dimostrato la necessità.

[147] Cfr. *infra*, II.

> Ora è evidente che qui si tratta di una materia, che non può essere affidata alla giurisdizione dei tribunali ordinari. L'onorevole Gallini dice: lasciate che queste cause vadano innanzi al conciliatore, al pretore, al tribunale; si farà meglio e più presto che non con questa Commissione. Di questo io mi permetto di dubitare moltissimo[148].

Trattandosi di «una materia tutta speciale» per prima cosa occorreva «mantenere, quanto più [fosse] possibile, la uniformità della giurisprudenza». E se l'onorevole Gallini si [spaventava] della difformità dei giudizi delle 69 Commissioni» per il Ministro era molto più preoccupante la difformità di «giurisprudenza di 1432 pretori»[149].

Il rischio di trovarsi davanti a migliaia di giudicati contrastanti non era, però, l'unica criticità nella quale si sarebbe incorsi lasciando che le controversie in materia migratoria fossero deferite alla giurisdizione ordinaria. Sarebbe stato necessario, infatti, «nell'interesse degli emigranti» operare una serie di deroghe rispetto alle ordinarie regole procedurali non soltanto relativamente alle norme sulla competenza, sostituendo una competenza unica alla normale competenza per valore, ma anche per quelle riguardanti le notificazioni, nonché tutte le altre formalità previste dal codice di rito: tutto questo a scapito dell'intera uniformità del sistema. Non c'era altra soluzione per il Ministro che introdurre una giurisdizione speciale:

> É dunque tutta una materia speciale, che, per la condizione delle persone, per l'obbietto stesso del giudizio, deve essere di necessità sottratta alla magistratura ordinaria, come fu a questa sottratta nel 1888. L'onorevole Gallini osserva che le Commissioni del 1888 quasi non funzionarono affatto. Ed è vero; e me ne duole moltissimo; ma ciò avvenne perché la legge del 1888 lasciò intatta per molti altri rispetti la giurisdizione dei tribunali ordinarii; ed io rammento che per una causa gravissima si dovette litigare in tribunale, in appello e in cassazione solamente per determinare la competenza. Perciò appunto credo sia stato saggio pensiero della Commissione e del Governo quello di dettar regole di competenza così larghe, che nessun dubbio possa sorgere. E son sicuro che, se non funzionarono le Commissioni istituite colla legge del 1888, funzioneranno quelle, che veniamo a creare con la presente legge. Questo è l'augurio che io mi faccio![150]

---

148 Cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XXI, 1ª sessione, Discussioni, tornata antimeridiana del 2 dicembre 1900, cit., pp. 842-843.
149 Ivi, p. 843.
150 *Ibidem.* Il Ministro Gianturco richiamando i problemi relativi alla competenza delle Commissioni posti dalla vecchia legge, intendeva riferirsi al summenzionato caso Valli *c.* Gondrand cfr. *infra*, I, § 3.

Malgrado, alla prova dei fatti, le Commissioni d'arbitri istituite dalla legge del 1888 non avessero dato un'ottima prova di sé, esse costituirono l'unico elemento di continuità, seppur con modifiche e nella loro composizione e nel loro funzionamento, con la nuova legge.

Le tenui resistenze emerse in Parlamento non ostacolarono il mantenimento di questi organi giusdicenti per garantire tutela giuridica all'emigrante nei confronti del vettore, prevedendo un sistema giurisdizionale che li tutelasse in modo semplice, rapido e soprattutto gratuito[151]. Con notevole senso pratico Leonida Vagnetti, che a lungo lavorò nei ruoli del Commissariato, osservava che, vista la complessità del fenomeno migratorio, non si poteva prescindere dalla creazione di un organo giurisdizionale «adatto» non soltanto «alla qualità delle persone», ma anche alla peculiare «natura dei rapporti e delle controversie» che avrebbe dovuto «comporre e giudicare»[152].

5.1 *Le Commissioni arbitrali provinciali*

Il funzionamento di questa magistratura speciale era disciplinato dagli art. 26 e 27 della legge, nonché dalle norme del regolamento attuativo del luglio del 1901[153].

Le Commissioni arbitrali, istituite in ogni capoluogo di provincia presso gli uffici di Prefettura, giudicavano, ex art. 26, le controversie tra emigrante e vettore per la restituzione di somme, per il risarcimento del danno e per ogni altra lite relativa all'emigrazione. Si trattava di «un'ampia e indeterminata sfera di giurisdizione» che, come osservò Mortara, non lasciava spazio a nessun «tentativo di enumerazione o classificazione delle materie contenziose» da essa previste[154].

[151] Sulla giurisdizione speciale per i migranti introdotta dalla L. 23/1901 si vedano N. Apuzzo, *L'emigrazione nel diritto italiano*, cit., pp. 186-194; V. Grossi, *Storia della legislazione sull'emigrazione in Italia nell'ultimo trentennio*, cit., p. 201; L. Vagnetti, *La tutela giuridica dell'emigrazione in Italia*, cit., pp. 40-43; L. Mortara, *Commentario del Codice e delle Leggi di Procedura Civile*, vol. I, *Teoria e sistema della giurisdizione civile*, Milano, Vallardi, seconda edizione, pp. 540-544.

[152] Cfr. L. Vagnetti, *La tutela giuridica dell'emigrazione in Italia (parte seconda)*, cit., pp. 71-74, p. 71 per la citazione. Un estratto del saggio di Vagnetti è allegato al già citato contributo di M. Tita, *Cinque giurisdizioni fanno un sistema?*, cit., pp. 149-151.

[153] Regio Decreto 10 luglio 1901, n. 375 che manda in vigore la legge n. 23, del 31 gennaio 1901, sull'emigrazione ed approva il relativo Regolamento, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 193, del 13 agosto 1901.

[154] Cfr. L. Mortara, *Commentario del Codice e delle Leggi di Procedura Civile*, vol. I, cit., pp. 540-541.

L'ampiezza della formulazione era stata voluta dal legislatore, come abbiamo già avuto modo di dire, proprio per scongiurare che potessero sorgere difficoltà interpretative legate alla determinazione dei limiti della competenza arbitrale, cosa che, invece, puntualmente si verificò, aprendo il varco a numerosi conflitti di attribuzione risolti dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione di Roma[155].

L'ambito delle competenze attribuite alle Commissioni arbitrali provinciali risultava ulteriormente ampliato dall'art. 171 del regolamento che genericamente prevedeva che l'emigrato che tornava nel Regno, imbarcato da una compagnia di navigazione abilitata al trasporto dei migranti, poteva presentare reclamo al medico militare, al commissario viaggiante o all'ispettore di emigrazione per chiedere il risarcimento dei danni subiti all'estero o durante il tragitto in mare, per colpa del vettore o dei suoi rappresentanti. Sul reclamo sarebbe stata competente a pronunciarsi la Commissione provinciale arbitrale del porto di arrivo nel Regno. La dottrina rilevò che la disposizione regolamentare lasciava aperti molti dubbi interpretativi, poiché la legge si limitava all'art. 6 a definire chi fosse l'*emigrante*, mentre non forniva alcuna precisazione definitoria su chi fosse l'*emigrato*; inoltre la disposizione non dettava «limiti di spazio», di «tempo» o di «causa» ai danni che l'emigrato diceva di aver subito all'estero a causa del vettore[156].

Bisogna sottolineare che la competenza delle Commissioni si limitava esclusivamente alla cognizione delle azioni proposte dall'emigrante; nell'ipotesi remota che fosse stato, invece, il vettore a subire un danno dall'emigrante, per ottenere giustizia avrebbe dovuto rivolgersi all'autorità giudiziaria ordinaria[157].

Per attivare la procedura davanti al Collegio arbitrale l'emigrante, mediante domanda presentata su carta semplice, poteva rivolgersi entro sei mesi dall'arrivo al porto di destinazione o a un ufficiale consolare o ad un ufficio governativo di protettorato dell'emigrazione all'estero.

Nel caso in cui, invece, l'emigrante non fosse riuscito a lasciare il territorio del Regno, la legge prevedeva che potesse inoltrare la propria richiesta, entro tre mesi dalla data di partenza indicata sul biglietto di imbarco, al Prefetto della provincia, «all'ispettore di emigrazione o al

155 Cfr. *infra*, II, § 3.

156 Cfr. L. Mortara, *Commentario del Codice e delle Leggi di Procedura Civile*, vol. I, cit., p. 541.

157 Sui rapporti giuridici sottoposti alla competenza delle Commissioni si vedano N. Apuzzo, *L'emigrazione nel diritto italiano*, cit., pp. 187-188 e G. Tedeschi, *Dei mezzi con i quali possono essere impugnate le sentenze delle Commissioni arbitrali per l'emigrazione*, in *Il diritto commerciale rivista periodica e critica di giurisprudenza e legislazione*, XXII (1904), coll. 671-686, in particolare col. 684.

Comitato del luogo dove contrattò o dove doveva effettuarsi l'imbarco». Il termine di prescrizione sarebbe decorso, invece, dal giorno dello sbarco nel Regno, qualora l'emigrante avesse dovuto far ritorno in Italia senza avere avuto modo di comunicare con le autorità consolari o con gli uffici di protezione, circostanza che normalmente si verificava quando l'emigrante una volta giunto al paese di destinazione veniva respinto dalle autorità locali. Trascorsi i detti termini, l'interessato avrebbe potuto comunque rivolgersi all'autorità giudiziaria ordinaria[158].

Alla domanda dovevano essere allegati i documenti raccolti e i verbali redatti dalle autorità a cui l'emigrante si era rivolto[159].

Il reclamo veniva inoltrato dall'autorità che lo aveva ricevuto al Commissariato generale dell'emigrazione che, a sua volta, lo girava al Prefetto competente per territorio. Se il migrante aveva originariamente presentato il suo ricorso in prefettura, l'atto veniva in ogni caso comunicato al Commissariato per informarlo della lite pendente e fare in modo che non venisse svincolata la cauzione, posta a garanzia degli emigranti, qualora il vettore la richiedesse[160].

Le controversie erano giudicate, «nonostante qualsiasi patto in contrario», dalla Commissione arbitrale della provincia dove l'emigrante aveva trattato l'imbarco (art. 27, 6° comma). La Commissione arbitrale provinciale aveva sede nel capoluogo di ogni provincia presso gli uffici della prefettura, ed era composta: dal Presidente del Tribunale, che la presiedeva, dal procuratore del Re, da un consigliere di prefettura e da due membri eletti dal Consiglio provinciale[161]. La Commissione veniva convocata dal Prefetto, di concerto con il Presidente e il Consigliere di prefettura che durante il procedimento svolgeva la funzione di relatore, mentre un impiegato della prefettura faceva da cancelliere. La legge prescriveva che tutti gli atti del procedimento comprese le sentenze fossero esenti da «tassa di bollo e di registro».

La procedura prevista per avviare la causa davanti a questi speciali organi giudiziari era piuttosto sommaria. Le nuove Commissioni arbitrali, infatti, non erano tenute ad osservare, come le precedenti, le norme previste per le Giunte d'arbitri disciplinate dal codice di procedura civile, ma le regole procedurali – comprese quelle per la notificazione della sentenza – erano

158 Cfr. L. Mortara, *Commentario del Codice e delle Leggi di Procedura Civile*, vol. I, cit., p. 542.
159 Art. 27, 5° comma.
160 Cfr. N. Apuzzo, *L'emigrazione nel diritto italiano*, cit., pp. 190-194.
161 A norma dell'art. 27, 3 comma, in caso di impedimento, il Presidente del Tribunale poteva farsi sostituire o da un vicepresidente o da un giudice; il procuratore del Re, invece, poteva farsi rappresentare da un sostituto procuratore del Re.

stabilite dal regolamento che finiva con il costituire una sorta di 'codice di procedura'[162].

La sentenza a norma dell'art. 84 del regolamento veniva notificata dal cancelliere al vettore o al suo rappresentante per mezzo di lettera raccomandata; per gli emigranti la notificazione della sentenza avveniva in modo fittizio, mediante una comunicazione fatta al prefetto con lettera d'ufficio. Nella prassi applicativa si cercò comunque di conciliare i principi comuni di diritto processuale con «l'indole» speciale di queste Commissioni, così venne data indicazione di procedere alla notificazione degli atti di causa all'emigrante in prefettura solo quando non si conoscesse il suo reale domicilio[163].

L'esecuzione della sentenza era affidata al Commissariato generale dell'emigrazione che teneva un registro delle pronunce emesse da tutte le Commissioni arbitrali provinciali del Regno. Le somme per gli eventuali risarcimenti venivano prelevate dal Commissariato dalla cauzione versata dal vettore e attribuite al migrante in base a quanto stabilito dalla sentenza. Qualora l'emigrante si fosse trovato all'estero, l'invio del risarcimento sarebbe stato gestito dal Commissariato, mentre i costi di spedizione erano a carico del vettore.

Una delle questioni più complesse che animò il dibattito dottrinale del tempo fu quella relativa ai mezzi di impugnazione ammessi contro le pronunce delle Commissioni. A differenza della legge 5866/1888 che specificava che le sentenze emesse dai giudici per gli emigranti erano definitive, e che contro di esse non era ammesso appello o ricorso in Cassazione, la legge del 1901 sanciva soltanto che le pronunce delle Commissioni arbitrali non erano appellabili (art. 27, 1° c.)[164].

La dizione letterale della norma sollevò problemi interpretativi. In

[162] L'art. 27 sanciva esplicitamente che le Commissioni arbitrali provinciali dovessero giudicare in base alle norme indicate nel Regolamento attuativo. In particolare l'art. 84 del Regolamento del luglio 1901 indica queste norme senza in alcun modo riferirsi alle disposizioni del codice di rito.

[163] Cfr. *Relazione sui servizi dell'emigrazione in esecuzione della legge 31 gennaio 1901, n. 23*, presentata dal Ministro degli affari esteri alla Camera dei Deputati il 28 maggio 1903 come allegato al Bilancio del fondo per l'emigrazione per l'esercizio finanziario 1903-1904, in *Bollettino dell'Emigrazione*, 8 (1903), pp. 44-47, sul punto p. 45.

[164] Per il dibattito intorno ai mezzi di gravame ammessi contro le decisioni delle Commissioni arbitrali provinciali cfr. L. Mortara, *Commentario del Codice e delle Leggi di Procedura Civile*, vol. I, cit., p. 543-544; G. Tedeschi, *Dei mezzi con i quali possono essere impugnate le sentenze delle Commissioni arbitrali per l'emigrazione*, in *Il diritto commerciale rivista periodica e critica di giurisprudenza e legislazione*, XXII (1904), coll. 671-686; V. Prinzivalli, *Dei mezzi coi quali possono essere impugnate le sentenze delle Commissioni arbitrali per l'emigrazione*, cit., coll. 63-72.

particolare ci si chiese se, nel silenzio della legge, fosse possibile ricorrere in Cassazione al di fuori delle ipotesi, unanimemente accolte, di regolamento di competenza o repressione di un eccesso di potere.

Il supremo consesso romano, investito della questione, statuì nel 1903 che le sentenze delle Commissioni arbitrali per l'emigrazione non erano suscettibili di ricorso per cassazione. I giudici di legittimità, dopo essersi soffermati sul dibattito parlamentare e aver ricordato che il legislatore con la legge del 1901 volle derogare «alla procedura ordinaria e alle forme stabilite dal codice di rito», affermarono che «per un ventennio» la costante giurisprudenza del supremo collegio romano aveva ritenuto «inammissibile il ricorso per cassazione contro le sentenze non di secondo grado, ma inappellabili per espressa disposizione di legge»[165].

Parte della dottrina ritenne che a sostegno dell'interpretazione del supremo collegio intervenisse l'art. 84 del regolamento, a norma del quale le sentenze delle Commissioni arbitrali provinciali erano «definitive», da questo emergeva in modo evidente che la volontà del legislatore fosse stata quella di «troncare le liti alle decisioni delle Commissioni, togliendo ai litiganti ogni pretesto di mandare in lungo le loro controversie»[166].

La dottrina era concorde nel ritenere che l'inappellabilità delle sentenze non escludesse a priori qualunque mezzo di impugnazione, poiché sarebbe stato contrario «a quello spirito di giustizia che deve essere l'elemento animatore di ogni legge» sottrarre completamente le sentenze delle Commissioni arbitrali a qualunque forma di controllo[167].

---

165 Corte di cassazione di Roma, 11 luglio 1903 (Pres. Pagano-Guarnaschelli, Rel. De Aloisio, Est. Baudana Vaccolini) Brizzolesi *c.* Tiburzi, in *Il Foro Italiano*, I (1903) coll. 1192-1194, col. 1193 per la citazione; la sentenza è pubblicata anche in nota al citato contributo di Tedeschi cfr. *Il diritto commerciale rivista periodica e critica di giurisprudenza e legislazione*, XXII (1904) coll. 677-682.

166 Cfr. G. Tedeschi, *Dei mezzi con i quali possono essere impugnate le sentenze delle Commissioni arbitrali per l'emigrazione*, cit., col. 684; di diverso avviso Prinzivalli, che muovendo dall'assunto che i giudizi resi dalle Commissioni arbitrali fossero di diritto e non di equità riteneva che avverso le loro sentenze fosse sempre proponibile il ricorso in Cassazione. Tuttavia dal momento che, invece, la Corte di cassazione di Roma si era espressa in senso contrario, l'autore riteneva che sarebbe stato necessario l'intervento del legislatore per fugare ogni dubbio visto che la legge del 1901, a differenza di quella precedente, non soltanto non qualificava come definitive le sentenze emesse da questi organi (che la sentenza fosse definitiva lo si evinceva solo dal regolamento), ma neppure escludeva esplicitamente questo mezzo di gravame. Cfr. V. Prinzivalli, *Dei mezzi coi quali possono essere impugnate le sentenze delle Commissioni arbitrali per l'emigrazione*, cit., coll. 66-70.

167 Cfr. G. Tedeschi, *Dei mezzi con i quali possono essere impugnate le sentenze delle Commissioni arbitrali per l'emigrazione*, cit., coll. 685-686, col. 685 per la citazione; dello stesso avviso L. Mortara, *Commentario del Codice e delle Leggi di Procedura Civile*, vol. I, cit., pp. 543-544; V. Prinzivalli, *Dei mezzi coi quali possono essere impugnate le sentenze*

Come abbiamo precedentemente accennato, la dottrina fu unanime nel ritenere che fosse sempre possibile fare ricorso alle Sezioni Unite della Corte di cassazione di Roma, ex art. 3, n. 3 della legge 31 marzo 1877, nei casi in cui si presumesse che le sentenze delle Commissioni arbitrali fossero viziate da incompetenza o eccesso di potere. Si riteneva infatti che, malgrado la legge sull'emigrazione non lo sancisse esplicitamente, questo rimedio dovesse essere consentito dal momento che costituiva l'unico «mezzo per cui i giudici di tribunali speciali [potevano] essere richiamati al rispetto della legge»[168].

L'impossibilità di presentare appello contro le sentenze di primo grado, nel corso del tempo, diede adito a numerose polemiche. Gli emigranti, infatti, non avevano alcun mezzo per difendersi contro i possibili errori delle Commissioni arbitrali. Dopo circa un decennio di funzionamento, da più parti venne sentita l'esigenza di pensare ad una riforma di questo organo giudiziario. Si discusse della possibilità di ridurre il numero dei componenti del Collegio, rinunciando all'elemento elettivo. I membri laici eletti dal Consiglio provinciale, infatti, non soltanto non avevano offerto «quella sufficiente garanzia di preparazione tecnica giuridica», ma non avevano rappresentato neppure «una somma precisa di interessi apprezzabili»[169]. Inoltre era necessario prevedere un meccanismo di omogeneizzazione dei giudicati emessi dalle fin troppo numerose Commissioni arbitrali provinciali, molte delle quali non avevano neppure funzionato a pieno regime, poiché non in tutte le province del Regno erano così massicci i flussi migratori. Si palesò così la necessità oltre che di una riduzione del loro numero, anche di una «diversa distribuzione territoriale»[170].

Il problema certamente più sentito era però quello della esistenza di numerosi giudizi contrastanti riguardanti la medesima questione giuridica. La naturale vitalità della giurisprudenza e la sua continua e progressiva evoluzione rappresentavano in questo caso un problema dal momento che tra le istituzioni vigenti non c'era un organo che potesse ricomporre i contrasti troppo evidenti. Venne così proposta da parte del Commissario Rossi l'istituzione della Commissione centrale arbitrale che da un punto di vista pratico avrebbe consentito non soltanto di correggere i possibili errori commessi durante il

delle Commissioni arbitrali per l'emigrazione, cit., coll. 70-72.

168 Cfr. G. Tedeschi, *Dei mezzi con i quali possono essere impugnate le sentenze delle Commissioni arbitrali per l'emigrazione*, cit. col. 685. Sui problemi sorti in sede applicativa relativamente alla competenza delle Commissioni arbitrali cfr. *infra*, II, § 3.

169 Cfr. *Relazione sui servizi dell'emigrazione per l'anno 1909-1910*, in *Bollettino dell'Emigrazione*, 18 (1910), pp. 348-359, p. 353 per la citazione.

170 Ivi, p. 355.

primo grado di giudizio, ma soprattutto di rimediare alla disuguaglianza di trattamento, derivante dalla non univocità della giurisprudenza.

Le osservazioni del Commissario Rossi aprirono il varco a una stagione di riforme che si concluse, dopo un lungo e articolato iter parlamentare nel quale si susseguirono svariate proposte normative, con la legge n. 1075, del 2 agosto 1913 *recante provvedimenti per la tutela giuridica degli emigranti*.

Diverse furono le novità introdotte. Innanzitutto si optò per distinguere la tutela giurisdizionale a seconda che si trattasse di emigrazione verso paesi oltre oceano o verso paesi europei o di area mediterranea. Per l'emigrazione transoceanica si stabilì, come vedremo meglio nel prossimo paragrafo, un ampliamento della competenza per valore delle controversie sottoposte alla cognizione degli Ispettorati nei porti d'imbarco. Si optò per un ridimensionamento del numero delle Commissioni Arbitrali che non ebbero più sede in ogni provincia del Regno, ma solo nei porti di Palermo, Messina, Napoli e Genova[171]. Venne riformulata anche la composizione interna di questi organi, riducendo da cinque a tre il numero di componenti, visto che la frequente assenza dei membri elettivi aveva sollevato non pochi problemi in merito alla regolarità del loro funzionamento. In base all'art. 6 della legge 1075/1913 le nuove Commissioni erano formate da un Consigliere della Corte d'Appello che la presiedeva, da un Consigliere di prefettura e da un cultore di discipline economico-giuridiche, nominato dal Ministro degli affari esteri di concerto con il ministro di agricoltura industria e commercio. L'intenzione del legislatore era quella di far in modo che le peculiari competenze e attitudini di ciascuno dei membri del collegio si fondessero nella formulazione della sentenza, facendo emergere così la loro natura «di giudici di equità»[172]. Le Commissioni arbitrali erano competenti a conoscere delle controversie tra vettori ed emigranti che originavano dai contratti di trasporto, mentre non si estendeva a quelle in materia di contratti di lavoro che erano numericamente inferiori e gestite dalla magistratura ordinaria, anche perché la legislazione americana non consentiva che venissero ammessi emigranti vincolati da un preventivo contratto di lavoro.

La situazione era, invece, diversa per gli emigranti continentali, per i quali le maggiori criticità nascevano dal contratto di lavoro che spesso dava luogo a controversie con gli arruolatori. Per loro il legislatore, visto il buon risultato ottenuto dai probiviri industriali, creò i probiviri dell'emigrazione,

[171] L'art. 5 al secondo capoverso sanciva che potevano essere istituite Commissioni arbitrali anche in altre città capoluogo di provincia purché fossero sedi di Corte d'Appello o in casi eccezionali di tribunali.

[172] Cfr. L. Vagnetti, *La tutela giuridica dell'emigrazione in Italia*, in *Rivista di Emigrazione*, 9-10 (1916), pp. 129-149, p. 133 per la citazione.

di fatto, però, questi collegi non funzionarono mai veramente[173].

La novità più rilevante introdotta dalla legge fu l'istituzione della Commissione centrale arbitrale che aveva il compito di conoscere in grado di appello le decisioni emesse delle Commissioni arbitrali e dagli ispettori, omogeneizzandone la giurisprudenza e di offrire ulteriore tutela ai lavoratori in cerca di lavoro oltreoceano. La Commissione centrale arbitrale, che iniziò la sua attività a partire dal 1915, aveva sede a Roma presso il Commissariato dell'emigrazione ed era composta da un consigliere della Corte di cassazione che la presiedeva; da un membro del Consiglio dell'emigrazione; da un ufficiale superiore di marina indicato dal Ministro della marina; un cultore in materia economica e sociale nominato dal Ministro degli esteri d'accordo con il Ministro di agricoltura industria e commercio; e infine un capo divisione del Ministero dell'interno, nominato dal Ministro di quel dicastero[174].

L'attività di questi speciali organi giurisdizionali progressivamente rallentò fino a quando con il R.D. 29 agosto 1918, n. 1379 le Commissioni arbitrali vennero abolite e venne attribuita agli Ispettori la competenza a conoscere tutte le controversie, di qualunque valore, alle quali faceva riferimento la legge del 1913.

L'esperienza delle giurisdizioni speciali per l'emigrazione tramontò definitivamente quando venne promulgato il R.D. n. 358, dell'11 febbraio 1929 con il quale la Commissione centrale arbitrale e tutti gli altri organi giurisdizionali furono sciolti, deferendo la cognizione delle controversie loro spettanti alla magistratura ordinaria.

5.2 *Gli Ispettorati nei porti d'Imbarco*

Esaurito l'esame delle norme legislative e regolamentari che disciplinavano la composizione e il funzionamento delle Commissioni arbitrali provinciali,

[173] La legge prevedeva che i Collegi di probiviri fossero istituiti nei capoluoghi di quelle circoscrizioni territoriali nelle quali statisticamente vi era un più forte flusso di emigrazione continentale; essi erano composti dal Pretore, che li presiedeva e da due cittadini, uno scelto fra gli operai, l'altro tra i datori di lavoro o gli arruolatori. Sul punto si veda L. Vagnetti, *La tutela giuridica dell'emigrazione in Italia*, cit., pp. 142-144. Sul mancato funzionamento dei collegi probivirali si veda l'*Introduzione* di F. Grassi all'*Inventario del fondo «Commissione centrale arbitrale per l'emigrazione» (1915-1929)*, curato da P. Santoni (Roma, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, 1986), p. 35 n. 26.

[174] Ivi, p. 133-134; sulle funzioni della Commissione centrale arbitrale si rinvia oltre al già citato *Inventario del fondo «Commissione centrale arbitrale per l'emigrazione» (1915-1929)*, del quale si consiglia la lettura delle premesse iniziali del curatore e dell'*Introduzione* di Fabio Grassi, anche al saggio di P. Santoni, *La Commissione centrale arbitrale per l'emigrazione*, in L. Pilotti (cur.), *La formazione della diplomazia italiana 1861-1915*, cit., pp. 741-747.

passiamo adesso all'esame dell'altro organo giusdicente voluto dal legislatore. L'art. 27 della legge conteneva un'importante novità: l'attribuzione di funzioni giurisdizionali agli Ispettorati che avevano sede nei porti d'imbarco di Genova, Napoli, Palermo e Messina[175]; si trattava di una competenza ulteriore e accessoria rispetto alla normale attività di controllo e d'ispezione che essi erano tenuti a svolgere.

Gli ispettori avevano la competenza a giudicare le controversie di valore non superiore alle 50 lire che sorgevano nel porto d'imbarco tra emigranti e vettore o tra emigranti e locandieri, barcaioli, facchini e altri locatori d'opera. Il procedimento era disciplinato dall'art. 85 del regolamento. Dell'intera procedura che si svolgeva senza nessuna formalità e anche in assenza di una delle parti, purché fosse stata debitamente convocata, l'Ispettore redigeva in carta libera apposito verbale nel quale si indicava anche la decisione finale, che veniva comunicata verbalmente alle parti presenti o con qualsiasi altro «rapido mezzo» qualora fossero state assenti.

Il verbale così redatto aveva valore di titolo esecutivo. Avverso il provvedimento dell'Ispettore non poteva farsi né opposizione né appello.

La dottrina non mancò di rilevare che la norma presentava una criticità: malgrado, per legge, il verbale costituisse titolo esecutivo, l'emigrante spesso non aveva modo di farlo valere dal momento che il Commissariato poteva disporre solo delle somme versate dai vettori a titolo di cauzione, quindi nel caso in cui parte del procedimento non fosse stato un vettore, ma uno qualsiasi degli altri soggetti indicati dalla norma l'emigrante non avrebbe avuto modo di essere risarcito da parte del Commissariato. Certamente un maggiore potere deterrente aveva la sanzione prevista dal regolamento che stabiliva che chiunque non si uniformasse alle decisioni assunte dall'Ispettore sarebbe stato escluso da ogni servizio per l'emigrazione[176].

Complessivamente il giudizio della dottrina sull'operato di quest'organo «secondario» di giurisdizione fu positivo, poiché il procedimento non soltanto palesava una «viva impronta di modernità», ma rispondeva «al desiderio di un'azione semplice e celerissima», aderendo perfettamente alle peculiarità delle controversie trattate e al loro risibile valore economico[177].

Giudizi lusinghieri sull'attività giurisdizionale prestata dagli Ispettorati, soprattutto quelli che avevano sede nei tre porti d'imbarco più attivi, cioè Genova, Napoli e Palermo, si leggono nella relazione annuale presentata dal

[175] A Messina l'Ispettorato dell'emigrazione venne istituito con il Regio Decreto n. 43 del 24 gennaio 1904.
[176] Cfr. N. Apuzzo, *L'emigrazione nel diritto italiano*, cit., pp. 189-190.
[177] Cfr. L. Mortara, *Commentario del Codice e delle Leggi di Procedura Civile*, vol. I, cit., p. 541.

Commissario Generale Luigi Rossi al Ministro degli esteri[178].

La relazione metteva in luce i buoni risultati pratici raggiunti dagli Ispettorati, la cui attività giurisdizionale aveva permesso in numerosi casi di evitare che si commettessero abusi ai quali «con i mezzi della legge comune, sarebbe stato quasi impossibile porre efficace riparo». Nella maggior parte delle ipotesi si trattava di controversie di minima importanza che spesso venivano risolte senza neppure fare ricorso alle procedure sommarie prescritte dall'art. 85 del regolamento, poiché le parti ottemperavano spontaneamente alle indicazioni ricevute dall'Ispettore[179].

Vista l'efficacia dell'azione giurisdizionale svolta da questi organi, già a partire dal 1910 si cominciò a discutere dell'opportunità di una loro riforma per ottimizzare la tutela giuridica dei migranti. Per prima cosa occorreva aumentare la competenza per valore delle controversie sottoposte alla cognizione degli Ispettori, in modo che potessero occuparsi anche delle liti relative al danneggiamento e allo smarrimento dei bagagli che normalmente erano di valore economico irrisorio, ma comunque superiore alle 50 Lire previste dalla legge. In questo modo si sarebbe raggiunto anche l'ulteriore l'obiettivo di decongestionare l'attività delle Commissioni arbitrali. Inoltre sarebbe stato auspicabile che la competenza degli Ispettorati non fosse più limitata esclusivamente alle controversie che sorgevano nel porto d'imbarco, ma che venisse estesa, rispettando i limiti della competenza per valore, anche alle liti che sorgevano o nel luogo di residenza del migrante oppure a bordo del piroscafo.

Queste esigenze, emerse nella prassi applicativa, vennero regolamentate con la legge n. 1075 del 2 agosto 1913, che estese la competenza dell'Ispettore a tutte le controversie tra emigrante e vettore di valore non superiore alle 250 Lire nascenti nel porto di imbarco o altrove, prevedendo che contro i giudizi resi dagli Ispettori si potesse fare appello alle Commissioni arbitrali[180].

Infine il R.D. 29 agosto 1918, n. 1379 demandò tutte le controversie, di qualunque valore, alle quali faceva riferimento la legge del 1913 alla

[178] Cfr. *Relazione sui servizi dell'emigrazione per l'anno 1909-1910*, cit., pp. 324-334.

[179] Ivi, p. 329. Stando ai dati ufficiali indicati nella relazione tra il 1905 e il 1909 l'Ispettorato di Napoli compose in via sommaria 474 controversie; quello di Genova 833; relativamente all'Ispettorato di Palermo non vengono fornite cifre ufficiali, ma si indica genericamente che ci si impegnò per risolvere subito le controversie tra emigranti e compagnie evitando di dover istruire le pratiche per sottoporre le vertenze alla Commissione arbitrale. Per quegli anni non ci sono invece indicazioni per l'Ispettorato di Messina, poiché a causa del terremoto del 1908 si perse tutta la documentazione relativa all'attività prestata a favore degli emigranti. Sull'attività dell'Ispettorato di Messina si rinvia al recente volume di S. M. Cicciò, *Il porto di imbarco di Messina. L'Ispettorato e i servizi di emigrazione*, Milano, Franco Angeli, 2016, pp. 9-63.

[180] Cfr. L. Vagnetti, *La tutela giuridica dell'emigrazione in Italia*, in *Rivista di Emigrazione*, 9-10 (1916), pp. 129-149, pp. 130-131.

competenza degli ispettori dell'emigrazione; avverso le loro sentenze era possibile fare ricorso in appello alla Commissione centrale arbitrale; venne così sancito il definitivo tramonto dell'esperienza delle Commissioni arbitrali[181].

[181] Sull'assenza di documentazione d'archivio relativa all'attività di questi organi si veda l'*Introduzione* di F. Grassi Orsini al già citato *Inventario del fondo «Commissione centrale arbitrale per l'emigrazione» (1915-1929)*, p. 25.

Capitolo II

La giurisprudenza delle commissioni arbitrali provinciali per l'emigrazione (1901-1913)

Sommario: 1. Premessa. - 2. «Un cittadino in condizioni morali ed economiche affatto singolari»: l'emigrante. - 3. Conflitti di giurisdizione e criticità nell'interpretazione della legge: l'intervento delle Sezioni Unite della Corte di cassazione di Roma. - 4. «Con sicuro intuito e alto senso di giustizia»: Il naufragio del Sirio e le pronunce delle commissioni arbitrali provinciali. - 4.1 Richieste di risarcimento per smarrimento del bagaglio. - 4.2 Richieste di risarcimento da parte degli eredi delle vittime del naufragio. - 5. «Ispirata a principi di equità»: la giustizia delle commissioni arbitrali provinciali

1. *Premessa*

Prima di addentrarci nell'esame di alcune delle questioni più spinose affrontate dalle Commissioni arbitrali provinciali per l'emigrazione, dal momento della loro istituzione sino alla loro riforma avvenuta con la legge n. 1075, del 2 agosto 1913, occorre svolgere alcune considerazioni di carattere preliminare per meglio comprenderne l'operato.

L'attività delle Commissioni arbitrali non fu omogenea in tutto il territorio del Regno, ma fu più intensa nelle città che ospitavano i principali porti d'imbarco[1].

Le ragioni per le quali gli emigranti si rivolgevano alle Commissioni arbitrali per ottenere giustizia erano diverse. Nella maggior parte dei casi si trattava di liti che insorgevano per questioni tutto sommato fisiologiche che

[1] Fino al 1905 alle Commissioni arbitrali di ben 31 province non venne sottoposto alcun tipo di giudizio; mentre nelle altre per quell'anno furono complessivamente presentati 637 ricorsi. Cfr. *Quarta relazione annuale sui servizi dell'emigrazione*, presentata al Parlamento in esecuzione della legge 31 gennaio 1901, n. 23, in *Bollettino dell'Emigrazione*, 14 (1905), pp. 66-68 in particolare. Le Commissioni funzionarono con regolarità e il numero dei reclami sottoposti al loro giudizio crebbe, nel 1907 complessivamente furono presentati 1015 ricorsi. Il dato è ricavato dalla *Relazione sui servizi dell'emigrazione per il periodo aprile 1907 - aprile 1908*, in *Bollettino dell'emigrazione*, 9 (1908), pp. 161-162.

rientravano, cioè, nell'ambito delle comuni questioni che potevano sorgere nell'esecuzione di un contratto di trasporto come, ad esempio, le richieste di risarcimento per smarrimento o danneggiamento del bagaglio, per mancato o ritardato imbarco, per chiedere la restituzione di somme pagate oltre al prezzo del nolo. Delle volte, invece, le richieste di risarcimento traevano origine da avvenimenti eccezionali, quali ad esempio i naufragi. Le più frequenti erano, però, le liti aventi ad oggetto le richieste di risarcimento ai vettori da parte di quegli emigranti ai quali, a causa della *exclusionist legislation* veniva negato lo sbarco negli Stati Uniti.

Il sempre crescente numero di controversie sottoposte alla cognizione di queste speciali giurisdizioni oltre a rappresentare un indice del favore con cui gli emigranti guardarono all'attività prestata da questi organi, mise in luce alcune criticità procedurali. L'art. 84 del regolamento, ad esempio, prescriveva che fosse un solo giudice - il Consigliere di prefettura - a poter svolgere la funzione di relatore in tutte le cause, ne conseguiva che fosse anche lui l'estensore della sentenza. Questa disposizione portò, nella prassi giudiziaria, ad un rallentamento dell'attività giurisdizionale visto che l'istruzione della causa e la conseguente estensione della sentenza gravavano su un solo giudice. Così per snellire le procedure, specialmente nelle Commissioni oberate da una maggiore mole di lavoro, invalse l'uso di redigere le sentenze su moduli stampati, già predisposti per le liti più comuni che si basavano su circostanze di fatto simili, e che quindi si prestavano ad essere giudicate allo stesso modo[2]. Si discusse perciò dell'opportunità di modificare il regolamento, lasciando al Presidente della Commissione il potere di scegliere, di volta in volta, quale giudice dovesse svolgere la funzione di relatore, in modo da garantire una più equa distribuzione della mole di lavoro.

Tra gli altri problemi che emersero man mano che le Commissioni arbitrali cominciarono a espletare la loro attività vi fu quello relativo alla loro corretta composizione; ci si chiese se esse potessero legittimamente giudicare anche in assenza del numero completo dei loro membri. Il Commissariato ritenne che trattandosi di un organo che svolgeva funzioni giurisdizionali non avrebbe potuto decidere con un numero di componenti inferiore a quello stabilito per legge, fu dunque indicato che in caso di assenza dei membri eletti dal Consiglio provinciale dovesse essere quest'ultimo a indicare i sostituti[3].

[2] Cfr. *Relazione sui servizi dell'emigrazione per l'anno 1909-1910*, cit., pp. 355-356. È il caso, ad esempio, della Commissione arbitrale provinciale di Palermo che soprattutto per le ipotesi di reiezione degli emigranti dagli Stati Uniti, che erano molto numerose, adoperava questi moduli.

[3] Cfr. *Relazione sui servizi dell'emigrazione in esecuzione della legge 31 gennaio 1901*, n. 23,

Il regolamento all'art. 84 specificava che l'emigrante non aveva bisogno di farsi assistere in giudizio da un legale, potendo sostenere le proprie ragioni personalmente. La Commissione arbitrale di Palermo a questo proposito sentenziò che l'emigrante non poteva chiedere al vettore a titolo di risarcimento del danno le spese sostenute per pagare l'onorario di un avvocato, poiché era stata una sua libera scelta quella di avvalersi dell'assistenza di un professionista che non era richiesta in alcun modo dalla legge[4]. Tuttavia in casi eccezionali, come quello del naufragio del piroscafo Sirio, sarà lo stesso Commissariato ad attivarsi, disponendo una difesa d'ufficio[5].

L'attività delle Commissioni arbitrali non fece sorgere problematiche esclusivamente di ordine procedurale, la cui soluzione venne rimessa alle circolari e ai chiarimenti forniti direttamente dal Commissariato, ma aprì il varco anche a riflessioni intorno alla loro natura giuridica e al loro *modus operandi.*

Le Commissioni arbitrali provinciali per l'emigrazione – composte, occorre ribadirlo, dal Presidente del Tribunale, che la presiedeva, dal procuratore del Re, da un consigliere di prefettura e da due membri eletti dal Consiglio provinciale – erano impropriamente chiamate *arbitrali*. Si trattava di una scelta lessicale determinata da mere ragioni di «opportunità» – chiariva Mortara nella pagina introduttiva della sezione del suo *Commentario* dedicata all'analisi delle giurisdizioni speciali minori – con la quale il legislatore aveva voluto sottolineare che questi speciali organi giudicanti godevano di «facoltà eccezionali» sia rispetto alle regole procedurali che riguardo al «modo di decidere»[6]. L'arbitro previsto dal codice di procedura civile, infatti, veniva scelto direttamente dalle parti che in virtù del compromesso «sostituivano persone di propria esclusiva fiducia» al giudice naturalmente competente. La composizione delle Commissioni arbitrali previste dalla L. 23/1901, al pari di molte altre giurisdizionali speciali che poi verranno istituite in

presentata dal Ministro degli affari esteri alla Camera dei Deputati il 25 marzo 1904, in *Bollettino dell'Emigrazione*, 7 (1904), pp. 83-85, p. 84 per la citazione. Sul punto, come vedremo, si pronunciò anche la Cassazione che ritenne che in assenza del numero di componenti previsti dalla legge, non si configurasse un'ipotesi di eccesso di potere, ma una mera violazione di legge. Cfr. *infra*, II, § 3.

[4] Cfr. Commissione arbitrale di Palermo, 30 ottobre 1905, Ventimiglia *c.* Compagnia di navigazione La Patria, in *Bollettino dell'emigrazione* (*Massimario di giurisprudenza in materia di emigrazione*), cit., p. 79.

[5] Cfr. *infra*, II, § 4.

[6] Cfr. L. Mortara, *Commentario del Codice e delle Leggi di Procedura Civile*, vol. I, cit., p. 522; G. Tedeschi, *Dei mezzi con i quali possono essere impugnate le sentenze delle Commissioni arbitrali per l'emigrazione*, cit., col. 677. Sulla natura delle giurisdizioni speciali e sulle differenze con l'arbitrato anche P. Calamandrei, *Il significato costituzionale delle giurisdizioni di equità,* cit., pp. 9-10.

periodo bellico e post-bellico, era, invece, predeterminata dalla legge, questo le rendeva «dei veri e propri organismi giurisdizionali dello stato, tribunali speciali in tutto il rigore della parola»[7].

La natura giuridica di tribunale speciale è costantemente ribadita e dalla stessa giurisprudenza delle Commissioni arbitrali e dai comunicati ufficiali del Commissariato. Nel 1910 il Commissario generale Luigi Rossi nella già citata *Relazione* sui servizi per l'emigrazione presentata al Ministro degli esteri Antonino di San Giuliano, dopo aver tracciato un bilancio complessivo del decennale operato delle Commissioni, si soffermò brevemente sulla loro natura. Rossi sottolineò che questi speciali organi giurisdizionali si distinguevano «nettamente» dalla magistratura ordinaria, e pur avendo un «concetto informatore» assai diverso rispetto a quello dell'arbitrato presentavano comunque alcuni elementi comuni con questo istituto regolato dal codice di procedura civile. La somiglianza con l'istituto codicistico derivava non tanto dal nome, ma «dall'indole della funzione» che le Commissioni svolgevano, che era quella di risolvere «*ex aequo et bono* le controversie sorte tra emigrante e vettore», di servirsi di una procedura sommaria e di emettere sentenze non appellabili[8].

Quanto detto introduce un ulteriore problema, che si inserisce nell'alveo di un più generale dibattito che animò la scienza giuridica dell'epoca, soprattutto quando cominciarono a moltiplicarsi le giurisdizioni speciali, che era quello relativo alla latitudine dei poteri decisionali conferiti al giudice speciale dal legislatore[9]. Come è noto, i giudici sono chiamati a risolvere i conflitti applicando le norme di diritto emanate dal potere legislativo, seguendo un ragionamento di tipo sillogistico che vincola il potere discrezionale del magistrato, eccezion fatta quando questi viene chiamato a decidere secondo equità. In questo genere di giudizi, il giudice mette da parte la regola generale e astratta prevista dalle norme giuridiche – anche se non è completamente svincolato dall'agganciare il fatto accertato ad un ventaglio di ipotesi normative – per cercare e formulare una regola

[7] *Ibidem*.

[8] Cfr. *Relazione sui servizi dell'emigrazione per l'anno 1909-1910*, cit., p. 353. Sull'evoluzione storica dell'arbitrato e sull'incerta natura giuridica di questo istituto si veda G. Ferri, *L'arbitrato tra prassi e sistemazione teorica nell'età moderna. Una nuova species nel genus dall'Ancien Régime all'Italia del Novecento*, Roma, Aracne, 2012, pp. 90-114 in particolare.

[9] Sul dibattito che si sviluppò a partire dagli anni 80 dell'Ottocento sull'opera dei giudici si vedano almeno G. Cazzetta, *Coscienze giuridica nazionale e giurisprudenza pratica nel primo Novecento italiano*, cit., pp. 781-812; P. Costa, *Pagina introduttiva. Giudici, giuristi (e legislatori): un castello dai destini incrociati?*, cit., pp. 1-17; Id., *L'interpretazione della legge: François Gény e la cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, cit., pp. 385-495.

che sia adatta a quel caso particolare; regola che verrà, dunque, *creata* dal giudice, il quale per farlo si lascerà guidare dal 'senso comune' e da una serie di valutazioni di ordine morale e sociale.

L'attività giurisdizionale svolta dalle Commissioni arbitrali per gli emigranti fece sorgere il problema di quale fosse la natura dei loro giudizi se, cioè, esse giudicassero secondo diritto o secondo equità. Ci si chiese se effettivamente le pronunce rese da queste Commissioni creassero regole giuridiche nuove o se invece, più semplicemente, gettassero le basi per la creazione di un nuovo diritto da parte del legislatore o ancora se si limitassero ad agire nell'ambito dei normali poteri di interpretazione e applicazione della norma riconosciuti al giudice.

Per dare una risposta a queste domande, lasciamo prima la parola alle sentenze.

2. *«Un cittadino in condizioni morali ed economiche affatto singolari»*[10]*: l'emigrante*

Come abbiamo avuto modo di sottolineare più volte, la ragione fondamentale sottesa alla creazione di una giurisdizione speciale per gli emigranti era quella di garantire tutela giuridica a un gruppo di cittadini, gli emigranti appunto, che versavano in «condizioni morali ed economiche singolarissime» e che erano spinti «dal bisogno a cercare altrove minore disagio al lavoro e alla vita»[11].

La legge del 1888 non definiva la figura giuridica dell'emigrante. Eppure si trattava di una questione che assumeva una certa rilevanza pratica sia per stabilire chi potesse avvalersi dei meccanismi speciali di tutela previsti dalla legge, che per scovare e punire coloro che sprovvisti dell'apposita patente, svolgevano a scopo di lucro l'attività di agente e subagente.

Sotto il profilo definitorio un contributo importante venne dato da una sentenza emessa dalla Corte di cassazione di Roma nel 1897, nella quale i giudici tracciarono la distinzione tra migrante e passeggero[12]. La

[10] La citazione è tratta dalla *Relazione sul disegno di legge sulla tutela giuridica degli emigranti*, presentata dalla Commissione parlamentare nella seduta del 28 marzo 1912, in *Bollettino dell'Emigrazione*, 11 (1913), pp. 43 ss., per la citazione p. 45.

[11] Cfr. L. Vagnetti, *La tutela giuridica dell'emigrazione in Italia*, cit., pp. 71-72.

[12] Corte di cassazione di Roma, 15 giugno 1897 (Pres. Risi, Est. De Gennaro), ric. Dondaro, in *Il Foro Italiano*, II (1897), coll. 415-417 dal quale si cita; la sentenza è pubblicata anche in *La Giustizia Penale. Rivista critica settimanale di dottrina,*

causa aveva avuto origine dalla condotta colpevole di Dondaro che pur non essendo in possesso della patente di subagente, aveva procurato, con scopo di lucro, un biglietto per San Francisco per l'emigrante Giuseppe Lercari, violando così gli artt. 2 e 18 della legge sull'emigrazione del 1888. Per questa ragione il Tribunale di Chiavari lo aveva condannato a due mesi di arresto, al pagamento di una multa e al risarcimento dei danni che sarebbero stati liquidati in separata sede. La sentenza, pur con delle modifiche relative agli aspetti sanzionatori, venne confermata dalla Corte d'Appello di Genova, così contro di essa Dondaro fece ricorso alla Corte di cassazione di Roma. Il ricorrente eccepiva che il giudice di seconde cure «con deplorevole confusione» aveva erroneamente ritenuto che la figura dell'emigrante e quella del passeggero si equivalessero e che «ad entrambi fosse applicabile la legge sull'emigrazione». In realtà Giuseppe Lercari, secondo la tesi sostenuta dalla difesa del ricorrente, non era un emigrante, ma un normale passeggero che aveva pagato il viaggio e che si era servito per partire di un comune contratto di trasporto e di conseguenza «i suoi rapporti con un mediatore sfuggivano» ai dettami della legge sull'emigrazione[13].

La Corte di cassazione ritenne, invece, che i giudici di merito avevano correttamente qualificato come emigrante Lercari in base alla «valutazione delle prove» e alle «speciali circostanze della causa», e specificò che per determinare la «qualità di emigrante» occorresse basarsi su «criterii contingibili» e non su «criteri assoluti e prefissi». La valutazione doveva, quindi, essere fatta, caso per caso, in base allo «spirito» e alla «parola» della legge sull'emigrazione. Per i giudici del supremo consesso non poteva accogliersi la tesi del ricorrente che riteneva che fosse emigrante «soltanto l'uomo povero che [abbandonava] la patria con viaggio gratuito o semigratuito». La norma, infatti, mirava a garantire una più specifica tutela giuridica anche per chi – pur non trovandosi in una condizione di assoluta indigenza ed «essendo riuscito con gravi sacrifizi economici a riunire i mezzi pel suo trasporto» – decideva di partire lasciando il Regno per un periodo di tempo indeterminato con l'intenzione «di farvi ritorno per rivederne il cielo, per ritrovarvi i suoi cari, e per portarvi il frutto delle sue fatiche e della sua attività»[14].

La condizione di emigrante non poteva, quindi, essere confusa con quella di «passeggiere» che, per i giudici, era chi si muoveva «dal proprio

giurisprudenza, legislazione, III (1897), coll. 962-963; il provvedimento è riportato anche da A. Rabbeno, *Manuale dell'Emigrazione*, cit., pp. 530-532.

[13] Corte di cassazione di Roma, 15 giugno 1897 (Pres. Risi, Est. De Gennaro), ric. Dondaro, cit., col. 416.

[14] Ivi, coll. 416-417.

paese per recarsi all'estero per diporto o per speciali affari». Naturalmente nulla escludeva che anche il semplice passeggero potesse avere necessità dell'intervento di un mediatore, ma in questo caso il rapporto sarebbe stato regolato dalle norme del Codice di commercio[15].

Nel caso di specie, invece, era stato appurato dai giudici di merito che Lercari «era un contadino ignorante, con scarsissimi mezzi ed oberato di debiti» che partiva per l'America, come aveva già fatto il fratello, con il preciso scopo di «mettere assieme col lavoro un gruzzoletto per pagare i debiti e procurarsi un relativo benessere»[16]. La sua condizione non poteva, quindi, essere paragonata a quella di un comune passeggero, ma ricadeva nell'alveo delle tutele speciali che il legislatore volle approntare per garantire «gli interessi degli emigranti, sia che [potessero] o no pagare tutto o parte del prezzo del viaggio (art. 12)» ed evitare che rimanessero in balia «di persone non autorizzate, che per avidità di guadagno potessero ingannarli e renderne più dura la sorte»[17].

I giudici di legittimità romani respinsero, quindi, il ricorso presentato da Dondaro, ritenendo che la sua condotta costituisse «un'operazione di emigrazione».

L'assenza di una definizione giuridica relativa a *chi* fosse l'emigrante lasciava ai giudici un ampio margine interpretativo che pur potendo aprire il varco a decisioni contraddittorie, aveva l'indubbio vantaggio di consentire, data la complessità e la mutevolezza del fenomeno, giudizi che tenessero in debita considerazione anche circostanze di fatto nuove o inattese.

Un'altra questione controversa, che fece sorgere alcuni dubbi interpretativi, fu quella relativa alla possibilità o meno di estendere le tutele previste dalla legge del 1888 anche agli stranieri. Il tenore letterale degli articoli 1, 8 e 11, nei quali veniva utilizzata l'espressione *cittadini*, faceva presumere che gli emigranti stranieri non potessero beneficiare della legge. Il Ministro dell'interno, il 21 luglio 1889, chiese il parere del Consiglio di Stato che si pronunziò nel successivo mese di agosto[18]. Per risolvere la questione – secondo i giudici – occorreva per prima cosa tenere a mente che lo scopo che la legge intendeva perseguire era quello di garantire «la libertà dell'emigrazione» e tutelare dagli abusi degli agenti e dei subagenti, che avevano forti interessi economici ad incentivarla, chi volesse lasciare la patria in cerca di miglior fortuna. In secondo luogo, e questo lo si poteva

[15] Ivi, col. 417.
[16] Ivi, col. 416.
[17] Ivi, col. 417.
[18] Il parere del Consiglio di Stato, 2 agosto 1889, è riportato da A. Rabbeno, *Manuale dell'Emigrazione*, cit., pp. 528-529.

agevolmente desumere dal tenore letterale di alcuni articoli, la legge sia che volesse imporre un obbligo, sia che intendesse riconoscere un diritto o promuovere un mezzo per farlo valere faceva esclusivamente riferimento agli «emigranti cittadini». Estendere la legge ai migranti stranieri – secondo i giudici del supremo consesso amministrativo – avrebbe esposto il Regno ad una serie di contrasti con le altre nazioni, poiché i meccanismi di tutela previsti dalla legislazione italiana si sarebbero sovrapposti a quelli esistenti negli altri paesi per tutelare i propri cittadini. Inoltre, e questo costituiva il punto nevralgico della questione, si sarebbe dovuto imporre all'emigrante straniero, affinché potesse avvalersi del ventaglio di tutele previste dalla legge del 1888, «l'obbligo del contratto di trasporto con un agente o subagente riconosciuto nel Regno». Per i giudici l'obbligo di possedere il contratto di trasporto previsto dall'art. 12 sarebbe stato inconciliabile «col rispetto che si deve alle convenzioni per l'imbarco che fossero state per avventura dallo straniero stipulate nel paese di origine», oltre al fatto che questa imposizione così gravosa non sarebbe neppure stata compensata dal «diritto» che lo straniero avrebbe acquistato di ottenere la «protezione del governo italiano», poiché anche sul territorio del Regno sarebbe rimasto comunque sotto la tutela del proprio paese, che poteva essere attivata rivolgendosi alle autorità consolari. Per queste ragioni i giudici ritennero che non potesse imporsi ai migranti stranieri che transitavano nel territorio italiano «l'obbligo di munirsi del contratto di trasporto previsto dall'art. 12 della legge 30 dicembre 1888» con la conseguenza che coloro i quali non fossero sudditi del Regno non potevano avvalersi di queste disposizioni.

Per ovviare ai dubbi e alle incertezze sorti nella prassi applicativa, nel corso del dibattito parlamentare per l'approvazione della legge del 1901 si discusse sull'opportunità di meglio determinare la figura giuridica dell'emigrante. Tra le varie proposte avanzate vi fu quella dell'onorevole Brunicardi che riteneva fosse più opportuno sostituire la «definizione troppo empirica» data dal disegno di legge con una «definizione giuridica» dell'emigrante[19]. Per l'onorevole Luporini, invece, sarebbe stato sufficiente inserire nel testo un'ulteriore specificazione, indicando come emigrante colui che «a scopo di lavoro» si recava all'estero[20]. Ben più liberale e improntata sull'esigenza di una maggiore flessibilità e libertà di movimento la proposta avanzata da Pantaleoni che riteneva che occorresse considerare «emigrante» soltanto «chi lo [volesse] essere», criticando non soltanto la scelta di mantenere

[19] Cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XXI, 1ª sessione, Discussioni, tornata pomeridiana del 30 novembre 1900, Roma, Tipografia Camera dei Deputati, 1900, pp. 747-782, p. 772 per la citazione.
[20] Ivi, p. 775.

obbligatorio il passaporto ma anche quella di «rendere una specie di *status* la qualità di emigrante»[21].

Tutte le critiche e le proposte furono, però, rigettate da Pantano per il quale dare una definizione dell'emigrante sarebbe stata «la cosa più difficile di questo mondo», se non addirittura «impossibile», dato che si trattava di una condizione «multiforme» che non si prestava a una «definizione assoluta»[22]. La volontà della Commissione era stata quella di cercare di «non inceppare con questa legge l'emigrazione». Se si fossero inserite ulteriori specificazioni nel disegno di legge, come, ad esempio quella indicata da Luporini, si sarebbe incorsi nel rischio di ingolfare ancora di più le procedure «[stabilendo] una specie di inquisizione» che avrebbe comportato «l'obbligo» per l'emigrante «di presentar carte, documenti e testimonianze per provare lo scopo del viaggio»[23].

La scelta finale adottata dal legislatore fu quella di non definire giuridicamente né *chi* fosse l'emigrante né *cosa* fosse l'emigrazione. Si scelse cioè di «desumere i caratteri dell'emigrazione non dall'indole intrinseca di essa», ma in base alla località di destinazione, alla classe in cui si viaggiava e al numero di passeggeri[24]. L'art. 6 al primo comma recitava: «Emigrante (…) è il cittadino che si rechi in un paese posto di là del Canale di Suez, escluse le colonie e i protettorati italiani, o in un paese posto di là dello Stretto di Gibilterra, escluse le coste d'Europa, viaggiando in terza classe

[21] «Notate, poi, che continua ad essere obbligatorio con questa legge il passaporto, poiché non può emigrare chi non ha passaporto. Ebbene, questo è un grave errore, poiché se la legge è buona, desiderata e conforme veramente agli interessi degli emigranti, a qual fine rendere obbligatoria, anzi, rendere una specie di *status* la qualità di emigrante? Basta andare in terza classe, e trovarsi in un gruppo di più di cinquanta, per essere considerato come emigrante dal commissario. Invece avrebbe dovuto dirsi semplicemente così: è emigrante chi lo vuole essere; chi si dichiara tale, e, dichiarandosi tale, invoca i benefizi, le protezioni che la legge accorda. Ma chi della legge non ne vuol sapere, chi questi benefici non li vuole, lasciatelo partire ed andare dove vuole. Il passaporto, se lo vuole, dateglielo, se non lo richiede, non lo costringete a prenderlo. E notate poi che questa misura colpisce soltanto i poveri, perché nessuno impedirà ad un uomo ricco, od anche semplicemente ben vestito, d'imbarcarsi anche senza passaporto». Per l'intervento dell'on. Pantaleoni cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XXI, 1ª sessione, Discussioni, tornata del 23 novembre 1900, Roma, Tipografia Camera dei Deputati, 1900, pp. 391-422, pp. 407-408 per la citazione.

[22] Cfr. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XXI, 1ª sessione, Discussioni, tornata pomeridiana del 30 novembre 1900, cit., p. 773.

[23] Ivi, p. 775.

[24] Cfr. V. Grossi, *Storia della legislazione sull'emigrazione in Italia nell'ultimo trentennio*, cit., p. 191. In proposito si veda anche la *Relazione* del senatore Lampertico, *Atti Parlamentari*, Senato del Regno, legislatura XXI, sessione 1900-1901, n. 29-A.

o in classe che il Commissariato dell'emigrazione dichiari equivalente alla terza attuale». Inoltre il successivo 4° comma lasciava dipendere la qualità di emigrante dal numero di passeggeri imbarcati sul piroscafo. Il legislatore, infatti, stabilì – per quelle destinazioni che non rientravano nelle normali rotte migratorie, per quei paesi, cioè, posti oltre il Canale di Suez – che i passeggeri imbarcati spontaneamente e a proprie spese su navi nazionali o straniere che viaggiavano in terza classe, o in una classe a quella equiparata, non erano considerati emigranti qualora i cittadini italiani a bordo non fossero stati più di cinquanta. Nel caso in cui fossero stati più di cinquanta, «per considerarli non emigranti», sarebbe stato necessario, invece, uno speciale permesso del Commissariato. Inoltre quest'ultima disposizione era passibile di sospensione per decreto reale.

La previsione normativa fu considerata dalla dottrina coeva «alquanto capricciosa, per non dire arbitraria»[25]. Se l'intento del legislatore era certamente lodevole poiché tentava di proteggere dagli speculatori quei sudditi che si recavano spontaneamente in posti lontani, evitando, grazie al controllo da parte del Governo, che l'emigrante potesse essere «considerato come un mero passeggero» rimanendo privato delle tutele che la legge gli accordava, di converso si rischiava di cadere in un eccessivo protezionismo, trasformando un normale passeggero in emigrante, finendo così per sottoporlo ad eccessivi controlli e limitazioni[26].

Date le incertezze sorte in via interpretativa circa la possibilità o meno di applicare le disposizioni della legge del 1888 anche ai migranti stranieri, il legislatore decise di fugare ogni dubbio statuendo all'art. 6, 2° comma che le tutele previste dagli artt. 21, 26 e 27 fossero estese anche all'emigrante «di nazionalità non italiana» che si imbarcava in un porto del Regno. Rimaneva, invece, preclusa all'emigrante straniero la possibilità di avvalersi, una volta giunto a destinazione, degli uffici di tutela e avviamento al lavoro istituiti a cura del Ministero degli affari esteri.

Per quanto le disposizioni della nuova legge fossero certamente più chiare e definissero meglio la figura dell'emigrante, nella prassi giurisprudenziale sorsero comunque dei problemi interpretavi. Stabilire *chi* potesse essere considerato effettivamente come emigrante era indispensabile per determinare quali soggetti potessero adire le Commissioni arbitrali provinciali, godendo delle tutele previste dalla legge. La Commissione arbitrale di Palermo, ad esempio, nel 1907 statuì che fino a quando

[25] Cfr. V. Grossi, *Storia della legislazione sull'emigrazione in Italia nell'ultimo trentennio*, cit., p. 191.
[26] *Ibidem*.

non fosse stato sottoscritto il contratto di trasporto transoceanico non si acquisiva la condizione giuridica di emigrante. Pertanto se ci si imbarcava su un piroscafo diretto verso un altro porto del Regno, dove poi si sarebbe acquistato il biglietto per la tratta transoceanica, lo si faceva a «proprio rischio e pericolo» senza poter invocare i meccanismi di tutela previsti dalla legge, poiché si versava ancora nella semplice condizione di passeggero[27].

E passeggero venne considerato anche chi avesse compiuto il viaggio transoceanico in seconda classe, come nel caso giudicato dalla Commissione arbitrale per l'emigrazione di Milano[28]. La controversia traeva origine da un provvedimento di reiezione emesso, al momento dello sbarco nel porto di New York, dalle autorità federali nei confronti di Noè Ponti che partito da Gubiasco voleva recarsi a San Francisco. Ponti si era imbarcato, con biglietto cumulativo, nel porto di Le Havre sul piroscafo *Niagara* di proprietà della Compagnia Generale *Transatlantique*. Una volta giunto a New York venne respinto dagli organismi di controllo americani perché affetto da tracoma.

Ponti ritenne che il vettore fosse responsabile del provvedimento di reiezione emesso a suo carico e per questa ragione presentò reclamo alla *Society for Italians Immigrants* di New York, che in ottemperanza a quanto previsto dalla legge italiana sull'emigrazione trasmise gli atti alla prefettura di Milano, la quale, a sua volta, sottopose la questione al vaglio della Commissione arbitrale della provincia.

Il ricorrente chiedeva che la compagnia di navigazione venisse condannata a rimborsare non soltanto il costo del biglietto di viaggio cumulativo fino a New York, ma anche quello per proseguire sino a San Francisco. Chiedeva, inoltre, che gli venisse rimborsato, per un totale di L. 626,50, il costo delle giornate lavorative perdute.

L'udienza pubblica, alla quale erano presenti entrambe le parti, si svolse nei locali della prefettura di Milano il 27 dicembre 1913. In quella circostanza il rappresentante della compagnia di navigazione eccepì che il ricorrente non poteva essere considerato migrante ai termini dell'art. 6 della legge del 1901 dal momento che aveva viaggiato in seconda classe e che l'imbarco era avvenuto in un porto straniero.

---

[27] Commissione arbitrale di Palermo, 18 giugno 1907, Sciortino *c.* Compagnia White Star Line, in *Bollettino dell'emigrazione* (*Massimario di giurisprudenza in materia di emigrazione*), cit., p. 83.

[28] Commissione arbitrale per l'emigrazione di Milano, 27 dicembre 1913 (Pres. Fabris, rel. Pirozzi), Ponti *c.* Compagnia Generale Transatlantique, in ASMAE, Commissariato Generale dell'Emigrazione, Archivio Generale, *Sentenze pronunziate dalle Commissioni Arbitrali operanti presso le prefetture*, Commissione arbitrale di Milano 1903-1913; Provenienza Prefettura di Milano, b. 29, f. 110.

La commissione arbitrale, accertato che il viaggio era effettivamente avvenuto in seconda classe, statuì che il ricorrente non poteva in alcun modo essere considerato emigrante e pertanto si diceva costretta ad accogliere l'eccezione di incompetenza sollevata dalla parte resistente poiché a norma dell'art. 27 la Commissione arbitrale era competente a conoscere esclusivamente delle controversie insorte tra vettore ed emigrante e non anche quelle insorte tra vettore e un semplice passeggero.

Numerosi furono anche i casi in cui i migranti furono considerati semplici passeggeri, rimanendo, conseguentemente, sprovvisti delle garanzie loro accordate dalla legge a causa di comportamenti scorretti da parte delle Compagnie di navigazione che non sempre furono sanzionati dalle Commissioni arbitrali. Uno di questi casi, ad esempio, fu quello di Mauro Lo Gioco al quale fu consigliato – avendo oltrepassato il limite di età di 45 anni previsto dalle locali leggi sull'emigrazione – dal rappresentante locale della compagnia tedesca *Norddeutscher Lloyd* di acquistare un biglietto come viaggiatore di seconda classe per evitare di essere respinto al momento dello sbarco a New York dalle autorità federali[29]. Tuttavia l'espediente suggeritogli dal rappresentante del vettore non funzionò e giunto a Ellis Island gli venne negato l'accesso negli Stati Uniti. Ritornato in patria, Lo Gioco fece ricorso alla Commissione arbitrale per l'emigrazione di Palermo chiedendo la restituzione del nolo da parte della compagnia di navigazione.

I giudici respinsero il ricorso. L'art. 24, invocato dal ricorrente, prevedeva la responsabilità del vettore per i danni subiti dall'emigrante respinto al momento dell'arrivo nel paese di destinazione, purché l'emigrante stesso riuscisse a provare che il vettore era a conoscenza, già prima della partenza, dell'esistenza di circostanze che avrebbero condotto al respingimento. Tuttavia una simile tutela era riconosciuta dalla legge soltanto a chi potesse qualificarsi come emigrante. Nel caso di specie il ricorrente, avendo viaggiato in seconda classe e non essendo riuscito a fornire prova documentale che la compagnia l'avesse «tratto in inganno, facendolo viaggiare in classe diversa» con il preciso intento di esimersi dalle responsabilità previste a suo carico dall'art. 24, non poteva «dirsi emigrante» ex art. 6 e quindi non aveva il «diritto di promuovere l'azione contro la compagnia per ottenere il risarcimento dei danni[30].

Per quanto nel caso in esame Lo Gioco non fosse riuscito a dimostrare di essere stato raggirato dal rappresentante del vettore, la sentenza della

[29] Commissione arbitrale di Palermo, 9 marzo 1905 (Pres. Ranieri; Rel. Cantone), Lo Gioco *c.* Compagnia Norddeutscher Lloyd, in *Bollettino dell'emigrazione* (*Massimario di giurisprudenza in materia di emigrazione*), 9 (1910), pp. 275-276.
[30] Ivi, p. 276.

Commissione arbitrale di Palermo ebbe l'indubbio merito di sottolineare che l'aver viaggiato in una classe superiore rispetto alla terza non implicava automaticamente l'esclusione dalle tutele previste dalla legge sull'emigrazione, purché l'emigrante riuscisse a fornire valida prova che aveva viaggiato in una classe diversa rispetto a quella prevista dalla legge non per sua volontà, ma perché tratto in inganno dal vettore.

In un caso analogo, la Commissione arbitrale per l'emigrazione di Potenza adottò una linea interpretativa opposta rispetto a quella seguita dalla Commissione arbitrale siciliana, che però venne censurata dalle Sezioni Unite della Corte di cassazione di Roma a seguito del ricorso avverso il provvedimento presentato dalla compagnia di navigazione *Norddeutscher Lloyd*[31]. La Commissione arbitrale lucana, con sentenza del 20 giugno 1905, aveva ritenuto responsabile il vettore della reiezione, avvenuta nel porto di sbarco di New York, di Giuseppe Albanese. Il ricorrente, che all'epoca della partenza aveva cinquantadue anni, dichiarava che il rappresentante della compagnia gli avesse suggerito, analogamente a quanto avvenuto nel caso precedentemente esaminato, di viaggiare in seconda classe e di portare con sé mille lire in contanti per eludere le disposizioni americane sull'immigrazione. Tuttavia malgrado avesse seguito pedissequamente le indicazioni che gli erano state date venne respinto allo sbarco e fu costretto a rientrare nel Regno viaggiando in terza classe su un piroscafo a spese della compagnia. Il vettore non negò i fatti che gli venivano contestati, ma si limitò ad eccepire il difetto di giurisdizione della Commissione arbitrale dal momento che, ex art. 6 della legge, il ricorrente non poteva essere qualificato come emigrante ma come semplice passeggero, dato che aveva viaggiato in seconda classe.

La Commissione, però, valutò come priva di fondamento l'eccezione sollevata dalla società resistente condannandola al pagamento dell'indennizzo.

La compagnia di navigazione presentò ricorso alla Corte di cassazione, rilevando la mancanza di giurisdizione del giudice di prime cure in violazione degli artt. 6, 24, 26, 27 della legge sull'emigrazione e dell'art. 869 n. 4 del Codice di commercio.

Le Sezioni Unite, dopo aver affermato che per effetto dell'art. 3 della legge 31 marzo 1877 avevano «diritto» di risolvere il conflitto, statuirono che la questione sollevata dalla compagnia ricorrente era «completamente fondata», poiché si era «fuori di dubbio, in presenza di un conflitto fra l'autorità giudiziaria ordinaria e una giurisdizione speciale che [era stata]

[31] Corte di cassazione di Roma, Sez. Unite, 17 marzo 1906 (Pres. Pagano-Guarnaschelli; Rel. Pugliese; P.M. Quarta), Compagnia Norddeutscher Lloyd *c.* Albanese in *Bollettino dell'emigrazione* (*Massimario di giurisprudenza in materia di emigrazione*), cit., pp. 147-149.

creata e disciplinata da apposita legge dello Stato».

Per i giudici del supremo consesso la denunciata sentenza era stata emessa «da chi non aveva la potestà di emanarla», poiché «la materiale dizione» e «lo spirito chiarissimo» degli artt. 26 e 27 che disciplinavano le giurisdizioni speciali sull'emigrazione non soltanto avevano limitato «il campo delle possibili dispute a quello fra vettore ed emigrante» ma al contempo avevano previsto «norme procedurali *sui generis*». Inoltre, per la Cassazione la formulazione dell'art. 6 aveva «troncato recisamente il passo a possibili equivoci e disquisizioni». Il legislatore, infatti, aveva definito – dissero – «il *nomen juris*, la portata della parola giuridica emigrante» sia nei rapporti con le Commissioni arbitrali per l'emigrazione, che nei riguardi della materia sottoposta al loro giudizio. Ne conseguiva che qualora non vi fossero «gli estremi designati» per considerare la fattispecie collegata alle previsioni della legge o quando non ricorressero «i requisiti speciali dettati per la caratteristica legale e legittima di emigrante» la potestà di cognizione delle controversie delle Commissioni arbitrali dovesse considerarsi *ope legis* interdetta. Pertanto dal momento che Giuseppe Albanese non poteva essere riconosciuto come emigrante, veniva meno la potestà della Commissione arbitrale di conoscere e definire la controversia. La Cassazione accolse il ricorso della compagnia di navigazione, cassando la sentenza impugnata senza rinvio ad altro giudice.

Le Sezioni Unite scelsero una linea ermeneutica rigorosa e imperniata su un rigido formalismo che non lasciò spazio a ulteriori criteri discretivi basati su valutazioni di ordine 'sociale'. I giudici di legittimità il cui controllo, occorre ricordarlo, si limitava ai soli casi previsti dall'art. 3 della legge 31 marzo 1877, dal momento che le decisioni delle Commissioni non erano soggette ad alcun tipo di gravame, stemperarono, così, la maggiore flessibilità della linea interpretativa seguita dalle Commissioni arbitrali che, come nel caso esaminato dai giudici lucani, nel decidere si lasciarono guidare da ragioni di equità e giustizia sostanziale, nel tentativo di tutelare, in ottemperanza allo spirito della legge, la parte più debole del rapporto contrattuale.

Visti i numerosi problemi interpretativi che sorsero nella prassi applicativa per definire *chi* fosse davvero l'emigrante, il legislatore scelse di intervenire per meglio delinearne la figura. La legge 1075/1913 riprese i suggerimenti dati dall'onorevole Luporini in occasione dell'approvazione di quella del 1901. Così il nuovo art. 3, nella sua formulazione definitiva, prevedeva che dovessero essere considerati emigranti tutti coloro che espatriavano, anche se viaggiavano in una classe superiore alla terza, per svolgere un lavoro manuale, per esercitare il «piccolo traffico» oppure per

ricongiungersi con parenti o affini che erano già emigrati per lavorare in base alle condizioni stabilite dall'art. 6 della legge del 1901.

3. *Conflitti di giurisdizione e criticità nell'interpretazione della legge: l'intervento delle Sezioni Unite della Corte di cassazione di Roma*

La legge del 1901 in sede applicativa fece sorgere numerosi problemi interpretativi. Come abbiamo già avuto modo di dire il fatto che la legge e il regolamento prevedessero per i giudizi innanzi alle Commissioni arbitrali delle norme particolari di procedura che sostituivano quelle ordinarie, non comportava che queste ultime venissero «interamente» rimpiazzate, ma si doveva ammettere che, qualora si rendesse necessario, «le discipline procedurali ordinarie fossero applicate, con prudente criterio di analogia»[32]. La dottrina fu concorde nel ritenere che tra i mezzi di impugnazione previsti dalle ordinarie regole procedurali estensibili in via analogica alle Commissioni arbitrali non era certamente da escludere il ricorso per Cassazione «a scopo di regolamento di competenza, o di repressione di un eccesso di potere»[33].

Nella prassi i conflitti relativi alla determinazione dei limiti della competenza giurisdizionale delle Commissioni arbitrali non furono affatto infrequenti e questo era dovuto al fatto che, secondo Mortara, entrambe le giurisdizioni – sia quella ordinaria che quella speciale – avevano «la cognizione della stessa materia e delle stesse controversie su di questa», poiché «l'unica linea di separazione» era quella del «calendario»[34]. La competenza delle Commissioni arbitrali era vincolata ad un limite temporale – il reclamo, all'estero, poteva esser presentato entro «sei mesi dall'arrivo al porto di destinazione, o ad altro porto», qualora l'emigrante non fosse riuscito ad

[32] Cfr. L. Mortara, *Commentario del Codice e delle Leggi di Procedura Civile*, vol. I, cit., p. 543.
[33] Ivi, p. 544. Dello stesso avviso G. Tedeschi, *Dei mezzi con i quali possono essere impugnate le sentenze delle Commissioni arbitrali per l'emigrazione*, cit., col. 685, e V. Prinzivalli, *Dei mezzi coi quali possono essere impugnate le sentenze delle Commissioni arbitrali per l'emigrazione*, cit., col. 72. Sulla nozione di eccesso di potere diffusamente A. Codacci-Pisanelli, *L'eccesso di potere nel contenzioso amministrativo*, in *La giustizia amministrativa. Raccolta di decisioni e pareri del Consiglio di Stato, decisioni della Corte dei conti, sentenze della Cassazione di Roma, e decisioni delle Giunte provinciali amministrative*, IV (1892), pp.1-41; G. G. Mazzeri, *L'eccesso di potere secondo l'art. 24 della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato e l'art. 3 n. 3 della legge 31 marzo 1887 sui conflitti*, in *La giustizia amministrativa*, IV (1907), pp. 23-74.
[34] L. Mortara, *Commentario del Codice e delle Leggi di Procedura Civile*, vol. I, cit., p. 544.

arrivare allo scalo inizialmente concordato, e nel Regno entro «tre mesi dalla data di partenza indicata nel biglietto d'imbarco» – superato il quale se non fosse stata proposta alcuna azione la competenza cessava. Una volta spirato il termine previsto, l'emigrante però non rimaneva privo di tutela giuridica, ma la competenza traslava alla autorità giudiziaria ordinaria. Ad avvalorare questa tesi, secondo il giurista mantovano, contribuiva la previsione contenuta all'art. 86 del regolamento che espressamente prevedeva che l'emigrante, che intentava un'azione nei confronti di un vettore innanzi ad «una autorità giudiziaria del Regno», era tenuto a trasmettere al Commissariato un «certificato della competente cancelleria giudiziaria, dal quale [risultava] la causale dell'azione», affinché, a garanzia di un eventuale risarcimento, per tutta la durata del processo venisse sospesa la restituzione della cauzione, ex art. 13, al vettore[35].

La norma regolamentare sembrava poi risolvere un ulteriore problema, già posto come abbiamo visto dalla legge del 1888, che era quello relativo alla natura obbligatoria o facoltativa di questa giurisdizione; il testo, infatti, lasciava intendere che il legislatore avesse voluto lasciare libero l'emigrante di scegliere l'autorità giusdicente che meglio avrebbe potuto tutelare i suoi interessi.

Le tesi sostenute dalla dottrina trovarono il consenso delle Sezioni Unite della Corte di cassazione che specificarono che, in generale, il criterio interpretativo più corretto da seguire che più rispondeva «all'insieme delle disposizioni di legge e regolamentari e alle norme più corrette di ermeneutica legale» fosse quello di considerare la giurisdizione arbitrale creata dalla legge del 1901 come facoltativa[36].

I giudici del supremo consesso avvalorarono anche la tesi che lo spirare dei termini previsti per l'esercizio dell'azione innanzi alla summenzionata giurisdizione speciale non comportava la preclusione per i migranti di «sperimentare le proprie ragioni innanzi alla autorità giudiziaria, quando, secondo il diritto comune, fosse ancora in vita l'azione a essa competente»[37]. Bisogna però sottolineare che riguardo a quest'ultimo aspetto, come vedremo meglio più avanti, la giurisprudenza fu più cauta, adattando questa linea ermeneutica alla particolarità delle circostanze di ciascun caso. Per i giudici, nell'interesse dei migranti, bisognava tenere presente che quella

[35] Ivi, pp. 541-542.
[36] Corte di cassazione di Roma, Sez. Unite, 24 marzo 1909 (Pres. Pagano-Guarnaschelli; Rel. Spirito; P.M. Quarta) Volpe *c.* Borriello, in *Bollettino dell'emigrazione* (*Massimario di giurisprudenza in materia di emigrazione*), cit., pp. 157-159, p. 159 per la citazione; la sentenza è pubblicata anche in *La giustizia amministrativa*, III (1909), pp. 93-95.
[37] Ivi, p. 158.

delle Commissioni arbitrali era prima di tutto una competenza di ordine pubblico che, nel silenzio della legge, non poteva essere traslata alla autorità giudiziaria ordinaria facendo leva esclusivamente sulla presunta decorrenza dei termini, poiché questo avrebbe potuto tramutarsi in un espediente utilizzato dalle Compagnie di navigazione per sottrarsi ai risarcimenti ed eludere la legge.

I casi che diedero origine a conflitti di giurisdizione sui quali ebbero a pronunciarsi le Sezioni Unite della Corte di cassazione di Roma furono molteplici.

Una questione particolare fu quella di stabilire quali fossero i soggetti legittimati a chiedere la tutela giurisdizionale delle Commissioni arbitrali. Ci si domandò se l'esercizio dell'azione spettasse solo agli emigranti oppure se potesse essere esteso anche ai loro rappresentanti ed eventualmente agli eredi. Per quanto concernette il primo punto la giurisprudenza delle Commissioni arbitrali fu costante nel ritenere che fosse precluso alla moglie dell'emigrante l'esercizio dell'azione, «in luogo e vece del marito», per ottenere il risarcimento del danno anche qualora fosse «fornita di autorizzazione maritale»[38]. Un orientamento meno rigoroso fu adottato, invece, per il padre di un emigrante maggiorenne che poteva ricorrere alla Commissione arbitrale in nome del figlio soltanto se in possesso «di regolare delegazione o mandato»[39].

Molto più complessa e soggetta ad orientamenti interpretativi ondivaghi la questione relativa al riconoscimento della legittimazione ad agire davanti alle Commissioni arbitrali per ottenere il risarcimento dei danni agli eredi ed aventi causa degli emigranti. Alcune Commissioni arbitrali adottarono una linea interpretativa restrittiva negando che la facoltà di agire in giudizio innanzi a queste speciali giurisdizioni potesse spettare agli eredi ed aventi causa, poiché l'azione prevista dall'art. 26 era di carattere personale e pertanto riservata solo all'emigrante. Secondo questo orientamento il diritto di agire in giudizio non poteva estendersi agli aventi causa che «in qualità di danneggiati» avrebbero dovuto agire innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria per ottenere la tutela dei propri diritti[40].

---

[38] Commissione arbitrale per l'emigrazione di Palermo, 17 dicembre 1907, Marretta *c.* Compagnia di Navigazione La Patria, in *Bollettino dell'emigrazione* (*Massimario di giurisprudenza in materia di emigrazione*), cit., p. 91.

[39] Commissione arbitrale per l'emigrazione di Ancona, 21 luglio 1904, Bruni *c.* Navigazione Generale Italiana, in *Bollettino dell'emigrazione* (*Massimario di giurisprudenza in materia di emigrazione*), cit., p. 91.

[40] Commissione arbitrale per l'emigrazione di Palermo, 28 settembre 1905, Cutino *c.* Vettore Fornari, e Commissione arbitrale per l'emigrazione di Lucca, 3 gennaio

Altre Commissioni arbitrali, invece, adottarono una linea ermeneutica opposta e maggiormente aderente allo spirito della legge sull'emigrazione. La Commissione arbitrale di Ascoli Piceno, ad esempio, statuì che anche se la legge agli artt. 26 e 27 faceva esplicito riferimento solo alle controversie riguardanti il contratto di trasporto che insorgevano tra migrante e vettore non poteva aver voluto derogare «al principio generale della trasmissione all'erede delle azioni del *de cujus*»[41].

Ad analoghe conclusioni pervenne la Commissione arbitrale di Salerno che decise che non potesse negarsi «ai figli e al coniuge» di agire «*jure successionis*» innanzi alle Commissioni arbitrali esercitando le stesse azioni spettanti al *de cujus* in base al contratto stipulato con il vettore. Per i giudici della Commissione, che dimostrarono di aver compreso quale fosse la *ratio* della normativa sull'emigrazione, infatti

> sarebbe stato strano che la legge, intesa a proteggere con la semplicità e la speditezza del procedimento gl'interessi degli emigranti e le medesime loro sostanze, non fosse applicabile proprio quando la morte ne ha reso più difficile e più gravosa la tutela[42].

Ad uniformare gli orientamenti contrastanti delle Commissioni arbitrali intervennero le Sezioni Unite sollecitate dai ricorsi presentati dalle Compagnie di navigazione che, rimaste soccombenti, eccepivano l'incompetenza delle suddette Commissioni, fondandola sul presunto difetto di legittimazione attiva degli eredi. Due furono le sentenze emesse dai giudici di legittimità particolarmente significative, tanto da essere riportate sulle principali riviste giuridiche dell'epoca.

Nel primo caso la pronuncia delle Sezioni Unite era stata occasionata dal ricorso presentato dalla compagnia di navigazione *Dominion Line* avverso la sentenza emessa, il 5 giugno 1905, dalla Commissione arbitrale per l'emigrazione della provincia di Avellino su reclamo della vedova Lucia Flammia[43]. La vertenza traeva origine da uno dei numerosi casi di reiezione

1907, Bertuccelli ed altri *c*. Navigazione Generale Italiana, in *Bollettino dell'emigrazione* (*Massimario di giurisprudenza in materia di emigrazione*), cit., p. 92.

[41] Commissione arbitrale per l'emigrazione di Ascoli Piceno, 14 marzo 1907, Curtù *c.* Navigazione Generale Italiana, in *Bollettino dell'emigrazione* (*Massimario di giurisprudenza in materia di emigrazione*), cit., p. 92.

[42] Commissione arbitrale per l'emigrazione di Salerno, 20 luglio 1908, Ciliberti *c*. Compagnia Hamburg-Amerika Line, in *Bollettino dell'emigrazione* (*Massimario di giurisprudenza in materia di emigrazione*), cit., p. 93.

[43] Corte di cassazione di Roma, Sezioni Unite, 19 aprile 1907 (Pres. Pagano-Guarnaschelli; Rel. Basile; P.M. Quarta) Compagnia di navigazione Dominion Line *c.* Flammia, in

avvenuti a seguito dello sbarco in uno dei porti del Nord America.

Il 25 luglio 1902 il marito della ricorrente, Tommaso La Manna in perfette condizioni di salute, era partito, imbarcandosi su un piroscafo della summenzionata compagnia, insieme alla figlia quattordicenne per Boston. Giunti a destinazione, però, le autorità federali americane fecero sbarcare la figlia, mentre negarono l'accesso al paese a La Manna che, a spese dello stesso vettore, venne rimpatriato, ma anziché in un porto del Regno fu fatto sbarcare a Marsiglia, qui, «colpito da follia», venne ricoverato in manicomio dove morì qualche tempo dopo. La moglie, in qualità di erede, si rivolse alla Commissione arbitrale per chiedere che la compagnia fosse condannata a pagare una indennità quantificata in L. 10.000 per la reiezione del marito. La società resistente eccepiva non soltanto che fossero trascorsi i termini per presentare ricorso, ma anche l'incompetenza a conoscere della controversia della Commissione arbitrale adita dalla ricorrente.

La Commissione arbitrale di Avellino, con sentenza del 9 luglio 1906, rigettò le eccezioni di incompetenza e di avvenuta prescrizione sollevate dalla compagnia e la condannò al pagamento, a titolo di risarcimento del danno, di L. 6.000.

Per i giudici dell'emigrazione non poteva essere fatta valere l'eccezione di incompetenza dal momento che la ricorrente aveva esercitato un diritto successorio garantito dalla legge. Inoltre non poteva neppure essere accolta l'eccezione di intervenuta prescrizione, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 26. Il regolamento all'art. 80 prevedeva espressamente che la compagnia in caso di reiezione avesse il dovere di consegnare l'emigrante alle frontiere italiane[44], dovere al quale il vettore contravvenne lasciando La Manna a Marsiglia dove morì a seguito di un ricovero «senza che la famiglia, per molti anni e dopo incessanti ricerche, ne fosse venuta a conoscenza». La Commissione arbitrale decise così di condannare la società a pagare un equo risarcimento ridimensionando l'originaria richiesta della ricorrente

Bollettino dell'emigrazione (*Massimario di giurisprudenza in materia di emigrazione*), cit., pp. 150-154 dal quale si cita; la sentenza è pubblicata anche in *La giustizia amministrativa*, III (1907), pp. 85-89, nelle pagine del *Bollettino dell'Emigrazione*, 10 (1907), pp. 82-88 e anche in *Il Foro Italiano*, I (1907), coll. 552-555. Copia della sentenza è conservata anche in ASMAE, Commissariato Generale dell'Emigrazione, Archivio Generale, *Sentenze pronunziate dalle Commissioni Arbitrali operanti presso le prefetture*, b. 29, f. 106.

[44] Regio Decreto 10 luglio 1901, n. 375 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.193 del 13 agosto 1901, art. 80 «Quando l'emigrante sia respinto dal paese di destinazione in forza delle leggi locali sull'emigrazione, il vettore sarà tenuto, anche se a lui non erano note, prima della partenza, le circostanze che avrebbero determinato la reiezione dell'emigrante, a riportare questo, se nazionale, ad un porto del Regno, od a provvedere al di lui viaggio, quando la nave non torni nel Regno, fino alla frontiera italiana».

«entro giuste e veritiere proporzioni e nei limiti di vero risarcimento, e non di speculazione»[45].

La società di navigazione, rimasta soccombente, fece ricorso alla Corte di cassazione di Roma, assumendo la violazione degli artt. 6, 26 e 27 della legge sull'emigrazione. Per la difesa della società ricorrente la vedova del migrante non era legittimata a rivolgersi alla Commissione arbitrale, poiché solo l'emigrante poteva intentare azione contro il vettore per una delle questioni relative alla legge, pertanto trattandosi di «*jus singulare* e personale, concesso agli emigranti», non poteva essere trasmesso agli eredi. La signora Flammia avrebbe dovuto, per i legali della difesa, rivolgersi all'autorità giudiziaria ordinaria. Inoltre, visto che l'art. 26 della legge fissava in sei mesi il termine entro il quale l'emigrante all'estero poteva rivolgersi alle autorità preposte ad accogliere il ricorso, e in tre mesi dal rientro in patria, nell'ipotesi di reiezione, il termine entro il quale rivolgersi al Prefetto della provincia dove si contrattò o dove doveva effettuarsi l'imbarco, si riteneva che al momento della proposizione della domanda i termini di presentazione fossero già spirati, e che pertanto Flammia avrebbe dovuto rivolgersi alla magistratura ordinaria.

La ricorrente inoltre eccepiva che si configurava l'eccesso di potere poiché la Commissione aveva giudicato in assenza di uno dei suoi membri risultando composta non da 5 ma da quattro persone, e di conseguenza così formata non aveva nessun potere per pronunciarsi sul ricorso degli emigranti.

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione statuirono che non aveva valore la prima eccezione sollevata, poiché la legge sull'emigrazione era «nella sua essenza, una legge di protezione della classe ignorante e povera» per la cui attuazione, affinché si potesse ottenere «giustizia pronta e gratuita», erano «indispensabili provvedimenti straordinari» che la rendessero esente da «ogni formalità procedurale» che riguardava non soltanto la persona dell'emigrante, ma in generale tutto ciò che atteneva la materia dell'emigrazione compresi i rapporti che a seguito del contratto si instauravano tra vettori ed emigranti e loro eredi o aventi causa. Secondo i giudici quella delle Commissioni arbitrali era «una competenza speciale», «unicamente determinata da pubblico interesse», e questo lo si poteva facilmente desumere dal tenore letterale dell'art. 26 che stabiliva genericamente la competenza delle Commissioni per le «questioni relative alla presente legge». Si trattava di un'aggiunta rispetto alla legge del 1888 voluta dal legislatore per allargare la competenza per materia di questi organi giurisdizionali, come si poteva facilmente

[45] Corte di cassazione di Roma, Sezioni Unite, 19 aprile 1907 (Pres. Pagano-Guarnaschelli; Rel. Basile; P.M. Quarta) Compagnia di navigazione Dominion Line *c.* Flammia, cit., p. 150.

desumere dai dibattiti parlamentari che dimostravano che il legislatore non avesse voluto circoscrivere la competenza delle Commissioni arbitrali alla sole «questioni relative alla persona dell'emigrante escludendone i suoi eredi, o aventi causa», come sostenuto dalla difesa della compagnia, ma al contrario «volle estendere la giurisdizione arbitrale ad ogni controversia relativa alla legge stessa»[46].

Irricevibile era poi anche la seconda eccezione relativa all'intervenuta prescrizione. A questo proposito i giudici osservarono che correttamente la Commissione arbitrale aveva fatto riferimento all'art. 80 del regolamento che prescriveva che, qualora l'emigrante fosse stato respinto dal paese di destinazione, il vettore avrebbe avuto l'obbligo di ricondurlo e farlo sbarcare in un porto del Regno. Dal momento che, nel caso in esame, tale prescrizione era stata violata la società non poteva né invocare il termine di prescrizione di tre mesi previsto dall'art. 26 né l'incompetenza della Commissione arbitrale, tenuto conto che non vi era nessuna disposizione che stabiliva un cambiamento di competenza nel caso in cui fossero scaduti i termini previsti per legge anche in considerazione del fatto che quella delle Commissioni arbitrali era una «competenza di ordine pubblico» che in alcun modo poteva essere determinata «dall'arbitrio dei litiganti».

La Cassazione, inoltre, ritenne che le obiezioni sollevate relativamente alla composizione della Commissione arbitrale costituivano un vizio di forma, ma non davano luogo all'ipotesi di eccesso di potere che si determinava «non già negli atti coi quali un giudice [usurpava] le attribuzioni di un altro giudice, il che si [sarebbe risolto] in incompetenza», ma quando un giudice compiva atti attraverso i quali faceva «ciò che non sarebbe [stato] permesso di fare a nessun altro giudice, giudicando sopra materie deferite ad ordine diverso, o sottratte a qualsiasi giurisdizione»[47].

Per la Cassazione in nessun caso poteva affermarsi che una giurisdizione speciale avesse commesso eccesso di potere nel caso in cui avesse emesso la sentenza con un numero di giudici inferiore rispetto a quello originariamente previsto. In questo caso si versava, semmai, in ipotesi di violazione di legge che «non aprivano la via alla denunzia di annullamento davanti le Sezioni Unite».

La Cassazione rigettò il ricorso presentato contro la sentenza emessa dalla Commissione arbitrale istituita presso la prefettura di Avellino e condannò la compagnia di navigazione ricorrente al pagamento dell'indennizzo oltre

[46] A sostegno di queste tesi i giudici della Cassazione richiamarono l'intervento del Guardasigilli alla Camera del 2 dicembre 1900. Cfr. *infra*, I, § 5.

[47] Corte di cassazione di Roma, Sezioni Unite, 19 aprile 1907 (Pres. Pagano-Guarnaschelli; Rel. Basile; P.M. Quarta) Compagnia di navigazione Dominion Line *c.* Flammia, cit., p. 153.

alle spese di giudizio e al compenso dell'avvocato.

L'altro caso selezionato sul quale le Sezioni Unite vennero chiamate a pronunciarsi fu quello relativo ad un naufragio, avvenuto per negligenza del vettore, nel quale a seguito dell'urto tra «la vecchia e inadatta nave *Columbia*» e il piroscafo tedesco *Scheisen* persero la vita numerosi emigranti[48]. La compagnia di navigazione Lloyd Sabaudo aveva fatto ricorso alla Corte di cassazione eccependo che gli eredi degli emigranti per ottenere il risarcimento non avrebbero dovuto rivolgersi alle Commissioni arbitrali, ma all'autorità giudiziaria ordinaria e che i danni derivanti da naufragio non erano contemplati dalla legge del 1901.

La Cassazione respinse entrambe le eccezioni sollevate dalla società ricorrente. Riguardo al primo punto, confermando la linea interpretativa costantemente seguita, il supremo consesso ritenne che i resistenti fossero «legittimi eredi degli emigranti periti nel naufragio, e gli eredi, pei principi generali di diritto [potevano] esercitare tutte le azioni reali e personali spettanti ai loro autori, salvo quelle assolutamente intrasmissibili *in testa personae*». Inoltre l'azione di risarcimento del danno che spettava all'emigrante era per sua natura contrattuale, poiché deriva dal contratto di trasporto e di conseguenza non potevano sorgere dubbi sul fatto che l'esercizio dell'azione per ottenere il risarcimento spettasse, in caso di morte del migrante, agli eredi. In ogni caso anche qualora si fosse trattato di responsabilità derivante da colpa aquiliana del vettore, essa sarebbe comunque ricaduta nell'ambito della previsione dell'art. 26 che contemplava «qualunque azione di risarcimento di danni dell'emigrante» indipendentemente dal fatto che si trattasse di responsabilità da inadempimento o da responsabilità per atto illecito.

Da respingere era poi la seconda eccezione sollevata dalla difesa della compagnia con la quale si asseriva che le ipotesi di naufragio non fossero contemplate dalla legge del 1901, mentre per i giudici rientravano «nella sfera dell'esecuzione del contratto di trasporto». Con queste motivazioni il giudice di legittimità respinse il ricorso riconoscendo la giurisdizione delle Commissioni arbitrali in materia di naufragio e il diritto degli eredi degli emigranti di adirle in caso di controversie nascenti dal contratto di trasporto disciplinato dalla legge sull'emigrazione.

Un'altra questione particolare sottoposta al vaglio dei giudici della Cassazione fu quella di stabilire se la giurisdizione speciale per i migranti prevista dalla legge 23/1901 dovesse valere anche per le controversie

[48] Corte di cassazione di Roma, Sez. Unite, 22 giugno 1912 (Pres. Quarta; Est. Faggella; P.M. Mortara), Lloyd Sabaudo *c.* Occhiuzzi ed altri, in *Il Foro Italiano*, I (1912), coll. 1327-1329.

attinenti al contratto di lavoro concluso dai migranti transoceanici con un'impresa privata che li aveva *arrolati* in base alle disposizioni dell'art. 18 della summenzionata legge. La norma, occorre ricordarlo, prevedeva che, imponendo speciali condizioni, il Ministro degli affari esteri, di concerto con il Ministro dell'interno, potesse concedere ad un privato di «arrolare», esclusivamente per conto proprio, «il numero di persone che gli occorressero per eseguire all'estero un determinato lavoro» purché il privato, qualora si trattasse di emigrazione transoceanica, si servisse per il trasporto dei migranti di un vettore provvisto di patente e in regola con il pagamento della tassa prevista dall'art. 28.

Le controversie non coinvolsero direttamente le Commissioni arbitrali ma vennero affrontate dalla magistratura ordinaria. Della questione si occupò il Tribunale di Roma che, con sentenza del 26 dicembre 1905, aveva ritenuto che la giurisdizione speciale creata dalla legge del 1901 sull'emigrazione servisse solo a dirimere le controversie nascenti dal contratto di trasporto e non già quelle che potessero sorgere dal contratto di lavoro, pertanto rimaneva nella facoltà degli emigranti transoceanici decidere, in caso di contestazioni nascenti con il privato *arrolatore*, se rivolgersi ai tribunali ordinari oppure al diverso giudice, indicato nel contratto dalla clausola compromissoria.

La sentenza venne confermata dalla Corte d'Appello di Roma che ritenne che il contratto intercorso tra la Ditta Koppel, uscita soccombente in primo grado, e gli operai non fosse un contratto di trasporto ma «di lavoro», o meglio che fosse «un contratto misto di trasporto per lavoro»[49]. Stando però alle statuizioni contenute nel contratto – tra le quali vi era anche una clausola compromissoria che prevedeva la costituzione di un collegio arbitrale secondo le ordinarie procedure previste dal codice di rito – appariva evidente che il lavoro fosse la materia predominante in considerazione del fatto che la maggior parte delle previsioni riguardavano il salario, l'alloggio, gli attrezzi da lavoro, l'opera da realizzare. A questo punto occorreva solo stabilire quale fosse l'autorità giudiziaria competente a «dirimere le questioni sorte nell'esecuzione del detto contratto».

La Ditta appellante ribadiva, così come aveva fatto in primo grado, che la competenza fosse della Commissione arbitrale provinciale per l'emigrazione che rendeva nulla la clausola compromissoria contenuta nel contratto. I giudici della Corte d'Appello ritennero, però, che «né la parola né lo spirito della legge» potessero avvalorare la tesi sostenuta dalla ricorrente, poiché

[49] Corte d'Appello di Roma, 10 aprile 1906 (Pres. Cardona; Est. Manferoce), Koppel *c.* Santucci ed altri, in *Il Foro Italiano*, I (1906), coll.1132-1150.

le previsioni di cui agli artt. 26 e 27 della legge sull'emigrazione del 1901 facevano esclusivo riferimento alle controversie sorte tra migrante e vettore ed eventualmente il suo rappresentante, cioè a quelle controversie «nascenti dal contratto di trasporto e non dal contratto di lavoro». Considerato, inoltre, che la stessa Ditta aveva ritenuto che si fosse in presenza di un contratto misto e non di un semplice contratto di trasporto non si poteva neppure invocare la previsione contenuta nell'art. 18, poiché la legge consentiva al privato «soltanto l'arrolamento e non il trasporto» che doveva essere sempre effettuato da un vettore provvisto di patente. Nel caso di specie, inoltre, il trasporto era stato effettuato non dalla stessa ditta, ma dalla Union Castel Mail di Southampton con il piroscafo *Goth* in base alle disposizioni ministeriali.

Oltretutto la stessa appellante aveva riconosciuto che si trattava di un contratto misto nel quale le disposizioni prevalenti erano quelle relative al lavoro, pertanto i giudici ritennero del tutto illogico che in materia di competenza, invece, la ditta reputasse che bisognasse considerarlo come un contratto di trasporto. Inoltre non era neppure possibile ritenere, come avrebbe voluto la ricorrente, che con la speciale legge sull'emigrazione il legislatore avesse inteso regolare oltre alle controversie tra vettore ed emigrante anche quelle relative al contratto di lavoro che, invece, «non volle disciplinare, lasciando libere le parti di regolarlo a loro libito» limitandosi solo a prevedere, all'art. 12, la costituzione di uffici di protezione con lo scopo di fornire informazioni utili e di avviare gli emigranti al lavoro.

L'operaio che partiva con un contratto di lavoro era certamente un emigrante arrolato ex art. 55 del regolamento[50], ma questa sua qualifica doveva essere utilizzata per creargli un beneficio e non un nocumento che è quello che sarebbe accaduto – secondo i giudici – se anche per le controversie relative alla esecuzione del contratto di lavoro «non gli fosse stato consentito di scegliersi il giudice con la stipulazione della clausola compromissoria ed avesse dovuto sottostare alla speciale competenza della Commissione arbitrale provinciale».

La ditta, a sostegno della sua tesi, aveva richiamato le disposizioni contenute nell'art. 29 della legge che ammetteva, per gli emigranti non transoceanici, la possibilità «durante l'esecuzione del contratto, o nei dieci giorni successivi al suo termine, o nei dieci giorni dall'abbandono dei lavori» di presentare reclamo alle Commissioni arbitrali per l'emigrazione «per la

[50] Regio Decreto 10 luglio 1901, n. 375, art. 55 u.c. «É emigrante arrolato quello che parte con un contratto di lavoro scritto o verbale, o con l'affidamento che il contratto di lavoro verrà stipulato nel paese di destinazione».

determinazione dei danni» derivanti dal contratto di lavoro.

Per i giudici della Corte d'Appello di Roma la disposizione non era stata correttamente richiamata non soltanto perché disciplinava un caso diverso – quello cioè degli emigranti arrolati non transoceanici e la fattispecie in oggetto riguardava, invece, gli emigranti arrolati transoceanici – ma soprattutto perché il legislatore aveva concesso a questa categoria di migranti la facoltà di scegliere se avvalersi o meno, per le controversie relative al contratto di lavoro, della giurisdizione speciale delle Commissioni arbitrali per l'emigrazione.

Ai giudici appariva un controsenso ritenere che i migranti arrolati transoceanici, per le controversie relative al contratto di lavoro, fossero obbligati a rivolgersi alle Commissioni arbitrali per l'emigrazione. Ragionando *a fortiori* i giudici sostennero che se ai migranti arrolati non transoceanici – che non avrebbero avuto grosse difficoltà ad avvalersi del giudice speciale per l'emigrazione – il legislatore non aveva imposto di servirsi di questa giurisdizione, a maggior ragione non intendeva renderla obbligatoria per i migranti transoceanici, che avrebbero incontrato maggiori difficoltà ad adirla rispetto ai primi visti anche i brevi termini previsti per presentare reclamo.

L'intenzione del legislatore la si poteva facilmente desumere dal tenore letterale delle disposizioni, infatti – dissero i giudici – «solo nell'art. 29 menzionandosi i reclami *presentati durante l'esecuzione del lavoro, nei dieci giorni successivi al suo termine, o nei dieci giorni dall'abbandono del lavoro*, è manifesto che trattasi di controversie sorte ad occasione dell'esecuzione di un contratto di lavoro, mentre locuzioni siffatte non si leggono nel ricordato art. 27». La Corte concluse che si poteva asserire che il procedimento arbitrale, disciplinato dall'art. 27, fosse previsto solo per le liti che insorgessero tra vettore ed emigrante. Per le controversie riguardanti il contratto di lavoro, invece, solo ai migranti non transoceanici era data la facoltà di scegliere se adire o meno le commissioni arbitrali provinciali.

Gli emigranti arruolati transoceanici, invece, avrebbero avuto, per le liti riguardanti il contratto di lavoro, la facoltà di rivolgersi o «ai tribunali ordinari o di scegliersi il giudice stipulando la clausola compromissoria»[51]. Per queste ragioni la Corte d'Appello di Roma respinse il ricorso presentato dalla Ditta Koppel.

La Ditta Koppel fu parte processuale di numerose vertenze di questo genere una delle quali finì per essere sottoposta all'esame delle Sezioni

[51] Corte d'Appello di Roma, 10 aprile 1906 (Pres. Cardona; Est. Manferoce), Koppel *c.* Santucci ed altri, cit., col. 1150.

Unite[52]. L'operaio Masci aveva citato in giudizio presso il Tribunale dell'Aquila la Ditta Koppel; in questo caso il giudice di prime cure aveva accolto l'eccezione di incompetenza sollevata dalla società resistente e aveva rimesso la questione alle Sezioni Unite.

Il supremo Collegio ritenne che, in base alle disposizioni relative alla giurisdizione degli emigranti, le speciali Commissioni potevano adirsi «per le controversie dipendenti dai contratti di trasporto e che trovavano il loro fondamento nel vincolo giuridico che per il fatto dell'emigrazione nasce tra migranti e vettori». I giudici proseguirono sottolineando che la controversia verteva sul contratto di lavoro e non su quello di trasporto e che i soggetti coinvolti erano gli operai e l'arruolatore e non i migranti e il vettore, pertanto era «vano invocare la competenza della Commissione arbitrale».

Il ragionamento dei giudici proseguì toccando un altro tema particolarmente delicato, che si era già presentato sotto la vigenza della vecchia legge, e che riguardava la natura obbligatoria o facoltativa della giurisdizione delle Commissioni arbitrali.

La Corte ribadì il proprio orientamento, ritenendo che la competenza delle giurisdizioni speciali per i migranti fosse puramente facoltativa:

> E poi giova pur notare che il legislatore, con l'aver detto che l'emigrante *potrà* adire la Commissione arbitrale, che giudica inappellabilmente, gli ha concesso una facoltà per caso che meglio e con maggiore sollecitudine credesse in tal modo provvedere ai propri interessi, ma con ciò non gli ha preclusa la via di adire, con l'ordinaria procedura, l'autorità giudiziaria che con i diversi gradi di giurisdizione offre maggior garanzia[53].

Le Sezioni Unite reputarono poi che non fosse neppure invocabile l'art. 29, poiché a prescindere dal fatto che anche quella disposizione prevedeva che per l'operaio emigrante non transoceanico l'avvalersi di quella giurisdizione fosse puramente facoltativo, era necessario notare che l'esercizio di quella facoltà era soggetto a dei precisi termini, i quali quando Masci promosse l'azione erano già spirati. In conclusione la Corte ritenne che l'eccezione di incompetenza fosse del tutto infondata e rinviò la causa al tribunale dell'Aquila affinché provvedesse nel merito su tutte le questioni sollevate

[52] Corte di cassazione di Roma, Sez. Unite, 11 febbraio 1908 (Pres. Pagano-Guarnaschelli; Rel. Cerza) Masci *c.* Koppel, in *Bollettino dell'Emigrazione* (*Massimario di giurisprudenza in materia di emigrazione*), cit., pp. 155-156 dal quale si cita; la sentenza è pubblicata anche in *La giustizia amministrativa*, III (1908), pp. 60-61.
[53] Ivi, p. 155.

dalle parti e sulle quali i giudici non si erano pronunciati per aver sospeso il procedimento in attesa che venisse risolta la questione pregiudiziale.

La questione relativa alla natura facoltativa od obbligatoria della giurisdizione arbitrale introdotta dalla legge del 1901 fu sottoposta svariate volte al vaglio delle Sezione Unite che però risolsero la *vexata questio* propendendo sempre per il carattere facoltativo. Il problema venne risolto definitivamente dal legislatore nel 1913, quando fu espressamente stabilito che la giurisdizione arbitrale fosse «esclusiva» e «non prorogabile». Questo mise fine alla lunga serie di interpretazioni giurisprudenziali che facendo leva sulla ambiguità del dato letterale nella maggioranza dei casi, al fine di meglio tutelare la posizione degli emigranti, avevano considerato la giurisdizione speciale facoltativa e concorrente con quella ordinaria lasciando libero l'emigrante di scegliere[54]. Al contempo l'intervento del legislatore si proponeva di porre un argine ai continui ricorsi presentati dalle compagnie di navigazione che, spesso pretestuosamente, eccepivano il conflitto di giurisdizione, come vedremo a proposito del naufragio del *Sirio*, al fine di sottrarsi alle disposizioni della legge speciale.

4. *«Con sicuro intuito e alto senso di giustizia»*[55]*: Il naufragio del Sirio e le pronunce delle commissioni arbitrali provinciali*

L'attività delle Commissioni arbitrali provinciali fu intensificata da un tragico avvenimento che si verificò nello specchio d'acqua antistante le isole Hormigas, nei pressi di Cartagena in Spagna.

Il 4 agosto del 1906 il vapore *Sirio* di proprietà della Navigazione Generale Italiana, salpato dal porto di Genova e diretto in Sud America, naufragò con circa ottocento persone a bordo tra queste vi erano cinquecentosettanta emigranti italiani oltre ad un numero imprecisato di passeggeri che viaggiavano in prima e seconda classe e ad un gruppo di emigranti di nazionalità spagnola. In base a quanto riportato dai giornali dell'epoca, nell'incidente morirono duecento persone tra cui tanti bambini e un Vescovo, e ci furono diverse centinaia di feriti[56].

Le circostanze dell'incidente – avvenuto nel primo pomeriggio con condizioni meteorologiche assolutamente favorevoli – unitamente alle

[54] Cfr. CGE, *L'emigrazione italiana. La tutela giurisdizionale degli emigranti*, cit., p. 16.
[55] Cfr. *Relazione sui servizi dell'emigrazione per il periodo aprile 1906 - aprile 1907*, in *Bollettino dell'Emigrazione*, 11 (1907), pp. 123-131, p. 130 per la citazione.
[56] Cfr. *Corriere della Sera*, lunedì 6 agosto 1906, anno 31°, n. 213.

buone condizioni del piroscafo, «di costruzione non recente ma solida», e alla posizione in cui fu rinvenuto a seguito dello sfondamento della poppa, dovuto alla collisione sugli scogli, rendevano evidente che il sinistro non fosse dovuto a cause di forza maggiore, come verrà tenacemente sostenuto dalla compagnia di navigazione, ma ad un'errata manovra del comandante.

I superstiti furono tratti in salvo grazie al tempestivo soccorso prestato da alcune navi da pesca spagnole e dalle scialuppe d'emergenza di tre piroscafi, battenti bandiera francese, spagnola e austriaca, che al momento del naufragio si trovavano nei paraggi. I migranti – nell'attesa che arrivasse da Genova, in ottemperanza delle disposizioni del Commissario, un'altra nave della Navigazione Generale Italiana con i soccorsi necessari – furono accolti dalle autorità spagnole e dai cittadini di Cartagena che generosamente prestarono loro assistenza.

Al Commissariato generale dell'emigrazione, che adottò tutte le decisioni del caso d'intesa con il Ministero degli esteri, venne rimproverato di aver agito con poca tempestività. Tuttavia la lentezza dell'azione fu determinata, come si legge nella relazione sui servizi per l'emigrazione che veniva presentata annualmente al Parlamento, da una serie di «difficoltà di ordine materiale» dipendenti dalla lontananza del luogo del sinistro, dalla presenza di un solo agente consolare in zona, che «non poté subito ed in tutto corrispondere al grandissimo carico inopinatamente piombato su di lui», e dalla circostanza che il Console di carriera più vicino si trovava a Barcellona e «per la difficoltà delle comunicazioni» non riuscì a recarsi immediatamente sul posto[57].

Il Commissariato, malgrado queste criticità, si prodigò predisponendo i primi soccorsi e cercando di far pervenire nel più breve tempo possibile notizie sulle condizioni dei naufraghi ai familiari in patria[58].

Quando il Console di Barcellona riuscì a raggiungere l'isola, «con piena discrezionalità di mezzi posti a sua disposizione dal Commissariato», predispose le misure necessarie per consentire la prosecuzione del viaggio per chi lo volesse, oppure il rimpatrio nel Regno. La maggioranza degli emigranti preferì riprendere il viaggio e al loro arrivo nelle località di destinazione furono accolti dai R.R. Consoli locali e dagli Ispettori viaggianti dell'emigrazione che si prodigarono per assisterli, attingendo ai fondi messi a disposizione dal Commissariato. Gli emigranti che scelsero il rimpatrio, invece, furono accolti a Genova dalle autorità cittadine e da quelle del Commissariato e furono

[57] Informazioni riguardanti il naufragio e le azioni intraprese dal Commissariato a tutela degli emigranti sono desumibili dalla già citata *Relazione sui servizi dell'emigrazione per il periodo aprile 1906 - aprile 1907*, cit., p. 126.
[58] Ivi, p. 128

aiutati a far ritorno nei loro Comuni di residenza[59].

Superati i momenti di maggiore concitazione immediatamente successivi al sinistro in cui l'azione del Commissariato si concentrò, come abbiamo avuto modo di dire, sulla predisposizione dei soccorsi, nella fase successiva l'organismo governativo si adoperò affinché i danni patiti dai naufraghi e dai loro eredi fossero risarciti dalla compagnia di navigazione, «a cui per obbligo non di sola umanità facevan carico»[60].

I ricorsi presentati agli organi giudiziari sia ordinari che speciali furono molteplici. La magistratura penale si occupò di accertare le responsabilità di Giuseppe Picconi capitano del piroscafo, mentre richieste di risarcimento vennero avanzate sia alle Commissioni arbitrali provinciali che ai tribunali civili. Questi ultimi vennero aditi non soltanto dai semplici passeggeri che si trovavano a bordo, ma anche da alcuni migranti che preferirono, «come era in loro arbitrio», servirsi della procedura «più lunga, complicata e pesante» per chiedere giustizia[61].

La compagnia di navigazione scelse di «porsi sul terreno della più stretta difesa legale», servendosi «dei più ingegnosi e ostili accorgimenti» per tentare di sottrarsi alle richieste di risarcimento. Il primo atto compiuto dal vettore fu quello di procedere all'abbandono del piroscafo ex art. 491 del Codice di commercio, al fine di «declinare qualunque responsabilità del fatto del Capitano e dell'equipaggio della nave». L'abbandono del piroscafo e del nolo comportavano che le persone che si trovavano a bordo della nave – passeggeri comuni, migranti e loro eventuali eredi – avrebbero potuto ottenere ristoro, in concorso tra loro, solo avvalendosi delle somme recuperate dalla vendita dello scafo e dal prezzo dei noli esatti e da esigere, rimanendo «esclusa qualsiasi maggiore obbligazione della società per qualunque titolo»[62].

Il Commissariato generale dell'emigrazione se riconobbe di non avere alcun titolo per valutare l'atto di abbandono del piroscafo rispetto al contratto di trasporto intercorso tra vettore e passeggeri ai quali non si estendeva la sua tutela, ritenne, invece, che fosse suo «stretto dovere» vigilare affinché la normativa sull'emigrazione trovasse corretta applicazione

[59] Ivi, p. 127.
[60] Ivi, p. 128.
[61] Ivi, p. 130. Sulla natura facoltativa o obbligatoria delle Commissioni arbitrali diffusamente *infra*, II, § 3.
[62] Ivi, p. 129. Copia dell'atto di abbandono del piroscafo è generalmente allegata alle memorie difensive presentate alle Commissioni arbitrali per l'emigrazione dalla difesa della Compagnia di navigazione. ASMAE, Commissariato Generale dell'Emigrazione, Archivio Generale, *Sentenze pronunziate dalle Commissioni Arbitrali operanti presso le Prefetture*, Commissione arbitrale di Torino 1907-1914; Provenienza Prefettura di Torino, b. 29, f. 115.

e non venisse elusa dalla compagnia. Secondo il Commissariato la legge – introducendo la figura del vettore di emigranti come un «soggetto di diritto» diverso da un normale «noleggiatore» – aveva creato «per forza speciale di vincolo giuridico» che legava vettore ed emigrante «una specie di *jus singolare*», caratterizzato da norme «proprie», «più ampie», e anche «diverse e indipendenti dal diritto comune». Le creative strategie difensive adottate dal vettore si rivelavano del tutto «vane», poiché in alcun modo si poteva invocare l'applicazione di istituti giuridici che riguardavano fattispecie diverse al solo fine di eludere la legge[63].

Il Commissariato esortò, dunque, i migranti e i loro eredi danneggiati dal naufragio a rivolgersi alle Commissioni arbitrali per ottenere giustizia. La sua azione si spinse sino a richiedere al Prefetto di Genova di incaricare un avvocato per assistere i migranti in giudizio, visto che la difesa della compagnia aveva dimostrato, servendosi del patrocinio di facoltosi legali, di non volere «conciliare con spirito d'equità le ragioni delle opposte parti»[64]. La prefettura diede mandato all'avvocato Francesco Bo; la sua presenza fu contestata dal legale della compagnia che, prima ancora che iniziasse la discussione della causa, eccepì in via pregiudiziale l'illegittimità di questo intervento difensivo, asserendo che né la legge sull'emigrazione né il regolamento che l'accompagnava prevedevano che il Commissariato avesse la facoltà di intervenire in giudizio nelle liti tra emigranti e vettori non soltanto «direttamente», ma anche «indirettamente», individuando un difensore d'ufficio. La Commissione arbitrale provinciale di Genova respinse questa eccezione, sottolineando che l'avvocato Bo interveniva nella causa non in qualità di rappresentante del Commissariato o degli emigranti, ma esclusivamente in base ad un incarico di natura fiduciaria conferitogli dal Commissariato stesso «per sostenere le ragioni esposte dai ricorrenti e facilitare l'opera della Commissione», pertanto non era contrario «allo spirito e all'economia della legge stessa» che, «in casi assolutamente eccezionali», come quello in esame, il Commissariato si adoperasse per concedere agli emigranti, «privi» di difesa e impossibilitati a procurarsela, un difensore d'ufficio di sua fiducia[65].

Nelle pagine che seguono, dopo aver ricostruito la linea difensiva adottata dai legali della società di navigazione, si prenderanno in considerazione alcune delle sentenze più significative pronunciate dalle diverse Commissioni

[63] Cfr. *Relazione sui servizi dell'emigrazione per il periodo aprile 1906 - aprile 1907*, cit., p. 129.
[64] Ivi, p. 128.
[65] Cfr. Commissione arbitrale di Genova, 15 ottobre 1908 (Pres. Testa, Rel. Franze) ricorsi di emigranti vari *c.* Navigazione Generale Italiana, in *Bollettino dell'Emigrazione* (*Massimario di giurisprudenza in materia di emigrazione*), cit., pp. 202-204, p. 203 per le citazioni.

arbitrali che da Nord a Sud furono chiamate a pronunciarsi sulla questione.

L'impianto difensivo adottato dai legali della compagnia fu lo stesso per tutte le vertenze, ed era basato su eccezioni pregiudiziali e di merito, che variavano leggermente, come vedremo, a seconda che venisse richiesto il risarcimento per lo smarrimento e il danneggiamento del bagaglio, o per la dipartita di un congiunto[66].

4.1. *Richieste di risarcimento per smarrimento del bagaglio*

Per le controversie il cui *petitum* constava nella richiesta di risarcimento per perdita o danneggiamento del bagaglio e degli altri effetti personali, la difesa della società, in via pregiudiziale, eccepiva l'incompetenza per materia delle Commissioni arbitrali a conoscere sulle domande di risarcimento riconducibili alle ipotesi di naufragio, poiché secondo i legali «tutte le questioni di carattere generale implicanti quelle responsabilità, che la nave [assumeva] di fronte a qualunque passeggero o caricatore, indipendentemente dalla qualità di emigrante», «[esorbitavano]» dalla competenza di questi speciali organi giurisdizionali[67].

Inoltre, per i legali della compagnia vettrice, le Commissioni arbitrali non potevano pronunciarsi in merito alla legittimità dell'atto di abbandono del piroscafo, avvenuto ex art. 491 e seguenti del Codice di commercio e regolarmente notificato alle autorità competenti (i Prefetti delle province dove avevano sede le Commissioni arbitrali adite); su di essa poteva statuire solo la magistratura ordinaria, in quanto la suddetta materia era regolata dalle norme di diritto comune ed esorbitava dai limiti della legge

[66] L'impianto difensivo adottato dalla Società è simile per tutti i ricorsi, cambiano solo i nomi dei ricorrenti e le Commissioni arbitrali provinciali adite. Qui è stata utilizzata per le controversie aventi ad oggetto richieste di risarcimento per perdita o danneggiamento del bagaglio la memoria a stampa presentata il 22 dicembre 1906 dall'Avv. Paolo Galegari per conto della Compagnia di navigazione davanti la III Commissione arbitrale per l'emigrazione presso la R. Prefettura di Torino avverso il ricorso presentato da Domenico Mosso. Per le controversie relative alla richiesta di risarcimento da parte degli eredi per la perdita di un congiunto e per lo smarrimento e il danneggiamento dei suoi effetti personali è stata utilizzata la memoria presentata dalla difesa della società vettrice contro il ricorso promosso da Giulia Gambotto, vedova dell'emigrante Francesco Perino. Entrambe le memorie in ASMAE, Commissariato Generale dell'Emigrazione, Archivio Generale, *Sentenze pronunziate dalle Commissioni Arbitrali operanti presso le Prefetture*, Commissione arbitrale di Torino 1907-1914; Provenienza Prefettura di Torino, b. 29, f. 115.

[67] Cfr. Memoria difensiva della Società di Navigazione Italiana presentata avverso il ricorso dell'emigrante Domenico Mosso, cit., pp. 1-20, p. 4 per la citazione.

sull'emigrazione.

La difesa della compagnia riteneva poi che le domande di risarcimento presentate alle Commissioni arbitrali fossero connesse alla causa civile incardinata davanti al Tribunale di Genova che doveva pronunciarsi sulla legittimità dell'atto di abbandono e sulla conseguente liberazione da ogni obbligazione della società di navigazione. Pertanto i vari creditori non avrebbero potuto iniziare cause diverse davanti autorità giudiziarie diverse per far decidere relativamente alla legittimità dell'abbandono del piroscafo e del nolo. Per i legali, infatti, la società non poteva essere obbligata

> ad iniziare altrettanti giudizi, o quanto meno a proporre altrettante domande incidentali nei giudizi iniziati nanti diverse autorità competenti quante [avrebbero potuto] essere le persone interessate; specialmente quando, come nel caso concreto, la Società avesse già iniziato in confronto di alcune persone il giudizio di abbandono[68].

Nel caso in esame, per la difesa, vi era non soltanto identità di titolo, ma anche identità della persona chiamata in giudizio da parte di diversi interessati, pertanto bisognava applicare le norme del codice di rito che prevedevano che i diversi giudizi pendenti potessero essere «attratti l'un l'altro» per connessione e continenza di causa, o per accessorietà della domanda o ancora per litispendenza[69].

Con la terza eccezione la compagnia chiedeva che venisse, inoltre, sospeso qualunque giudizio in attesa che si concludesse il processo penale a carico del Comandante e dell'equipaggio al fine di accertare se il sinistro fosse dovuto o meno a forza maggiore[70].

Nel merito la società resistente riteneva che non fosse applicabile l'art. 91 del regolamento in virtù del quale, «salvi i casi di forza maggiore», l'emigrante danneggiato «[avrebbe avuto] diritto ad una indennità in ragione di lire una per ogni chilogrammo di bagaglio smarrito o danneggiato, con un minimo di lire venticinque per ogni collo indicato nel biglietto d'imbarco o nello scontrino consegnato all'emigrante». L'articolo era inapplicabile alle controversie relative al caso *Sirio* poiché, per la difesa, «il fatto del capitano e dell'equipaggio di fronte all'armatore [costituiva] un caso di forza maggiore»[71]. Sulla base di queste eccezioni la difesa della società vettrice riteneva che ciascuna delle Commissioni arbitrali provinciali adite

[68] Ivi, p. 16.
[69] *Ibidem*.
[70] Ivi, p. 17.
[71] Ivi, p. 19.

dai migranti avrebbe dovuto dichiarare la propria incompetenza a conoscere la controversia.

Vediamo adesso come le singole Commissioni arbitrali, investite della questione, reagirono alle eccezioni sollevate dalla società. Iniziamo la trattazione muovendo proprio dal reclamo presentato dal migrante Domenico Mosso alla Commissione Arbitrale per l'emigrazione di Torino[72], contro cui la compagnia di navigazione presentò le eccezioni che abbiamo precedentemente analizzato e che, occorre ribadirlo, sono alla base dell'impianto difensivo costantemente seguito dai legali della società avverso tutti i ricorsi presentati.

Il migrante Domenico Mosso aveva lavorato per dodici anni come segretario nella storica ditta piemontese Freund Ballor & Co., che si occupava di produrre Vermouth, liquori e distillati. Mosso, grazie all'esperienza maturata nei lunghi anni di lavoro prestati alla distilleria, aveva deciso di recarsi in Argentina per avviare, insieme al fratello che già si trovava lì da qualche tempo, una fabbrica di liquori e per questa ragione si era imbarcato al porto di Genova sul piroscafo *Sirio* che faceva rotta per il Sud America.

Nel naufragio oltre al bagaglio e agli altri effetti personali, il migrante smarrì anche il ricettario che gli sarebbe stato necessario per iniziare la nuova attività. Fatto ritorno nel Regno, Mosso, il 30 Agosto 1906, presentò ricorso alla Commissione Arbitrale per gli emigranti di Torino, chiedendo a titolo di risarcimento «l'indennità di lire 190 pel biglietto, lire 900 pel corredo, lire 10.000 pel ricettario e lire 10.000 pel pericolo corso e pel danno della salute in seguito allo spavento provato nel terribile frangente occorsogli»[73].

La Commissione arbitrale, esaminati gli atti di causa, ripercorse nella lunga e articolata motivazione le «origini della legge» sull'emigrazione e respinse con forza la tesi sostenuta dalla società resistente, che eccepiva l'incompetenza della Commissione a pronunciarsi sull'ipotesi di naufragio. Per i giudici piemontesi «le idee espresse nel Senato e nella Camera dei deputati in occasione della discussione della Legge sull'emigrazione» palesavano la volontà di sottrarre alla cognizione dei tribunali ordinari tutte

[72] Commissione arbitrale per l'Emigrazione di Torino, 11 marzo 1907 (Pres. Gonella, Rel. Boggio) Mosso *c.* Navigazione Generale Italiana, in ASMAE, CGE, Archivio Generale, Sentenze pronunziate dalle Commissioni Arbitrali operanti presso le Prefetture, *Commissione Arbitrale di Torino 1907-1914;* Provenienza Prefettura di Torino, b. 29, f. 115 da dove si cita. La sentenza è pubblicata anche nel più volte citato *Bollettino dell'Emigrazione (Massimario di giurisprudenza in materia di emigrazione)*, cit., pp. 314-320.

[73] Commissione arbitrale per l'Emigrazione di Torino, 11 marzo 1907 (Pres. Gonella, Rel. Boggio), Mosso *c.* Navigazione Generale Italiana, cit., f. 2.

le controversie che potevano nascere tra emigranti e vettori, deferendole ad una Commissione di arbitri:

> il Legislatore, per non ostacolare l'emigrazione e per impedire che i poveri emigranti, sovente ignoranti, sempre abbandonati a se stessi, venissero sfruttati dall'ingordigia di speculatori, volle con una legge tutelare efficacemente gl'interessi ed i diritti degl'emigranti, e dar loro il mezzo più pronto e più sicuro per far rispettare i contratti conchiusi con coloro, che, per attirarli ad abbandonare patria e famiglia, li allettavano con lusinghe dorate e sovente li trattavano poi peggio di una vile mercanzia[74].

A suffragare questa tesi i giudici richiamarono il già più volte citato intervento parlamentare del Ministro Gianturco, con il quale si esplicava la natura, la funzione e le competenze dei nuovi tribunali arbitrali introdotti dalla legge del 1901; le parole del Ministro chiarivano quale fosse la ragione sottesa all'istituzione delle Commissioni, che era proprio quella di evitare che, come accaduto con le Commissioni d'arbitri previste dalla legge del 1888, potessero sorgere contestazioni in merito alla loro competenza. Per i giudici erano, dunque, speciose le argomentazioni prodotte dalla società di navigazione per sottrarre alla competenza della Commissione le ipotesi di naufragio:

> Nuova giurisdizione, Tribunale speciale, materia speciale che per la condizione delle persone e l'obbietto del giudizio deve essere sottratta alla Magistratura ordinaria, evidentemente significa che tutto quanto può dar luogo a contestazioni e a giudizi fra vettore ed emigranti è sottoposto alla giurisdizione nuova, al Tribunale degli arbitri, in vista della condizione delle parti e della materia in discussione. E volere dopo questo pretendere che la competenza, per la quale il Ministro dettava regole così larghe da non lasciare luogo a dubbiezze, debba restringersi alle azioni contrattuali per restituzione di somme, e per le controversie relative alla legge d'emigrazione, è addirittura mutare il significato delle parole pronunziate dai Legislatori, travisare lo scopo ispiratore della legge. Sarebbe ben strano che condotto a derogare alle leggi ordinarie, a formare giurisdizioni e Tribunali nuovi per tutelare i diritti degli emigranti, il Legislatore avesse limitati questi benefizi ai casi meno gravi e di minore importanza e non avesse estesa la speciale competenza a quelle circostanze che sono pur tanto prevedibili nella navigazione e che per l'emigrante non solo sono fonte di danno e di patimenti ma segnano sovente la rovina delle sue speranze, il nocumento irreparabile della salute, la perdita completa di sudati risparmi e delle poche sostanze[75].

[74] Ivi, f. 3.
[75] Ivi, ff. 4-5.

I giudici ritennero che fosse sottratta alla cognizione dei tribunali ordinari «qualunque azione per qualsivoglia genere di danno, purché avvenuto durante i termini del contratto fra vettore ed emigrante e nel tempo in cui [avvenne] l'emigrazione»[76]. A sostegno di questa tesi la Commissione richiamò non soltanto l'art. 68 del Regolamento, che estendeva la responsabilità civile della compagnia di navigazione ad ogni atto compiuto in materia di emigrazione da qualunque rappresentante della società, ma anche l'art. 13 che prevedeva che la richiesta della patente di vettore implicasse l'accettazione di tutti gli obblighi derivanti dalla legge speciale. A queste norme si aggiungevano poi gli artt. 26 e 27 che, come è noto, disciplinavano espressamente la competenza e le funzioni delle Commissioni arbitrali. Era proprio dal complesso di queste disposizioni che poteva evincersi chiaramente che il legislatore avesse voluto prevedere regole di competenza ampie in modo da scongiurare l'insorgenza di contestazioni, lasciando comunque libero l'emigrante di scegliere quale giurisdizione adire:

> ed in primo luogo si scorge come non si sia voluto togliere all'emigrante la facoltà di rivolgersi ai Tribunali ordinari, ma si sia voluto unicamente dargli il mezzo, senza lunghe ed intricate formalità procedurali, senza perdita immensa di tempo, senza il doloroso esodo di tanti gradi di giurisdizione, di ottenere pronta giustizia e giustizia ispirata a principi di equità, più che a formule scolastiche di dottrina, che sovente sconfinano in sofismi di diritto. Questa che è facoltà per l'emigrante, il quale potrà intentare azione (art. 26), è dovere per il vettore che, colla richiesta della patente, ha accettato tutti gli obblighi della legge (art. 13). Per tali disposizioni non si è creata una giurisdizione eccezionale, ma semplicemente speciale per gli emigranti[77].

La Commissione ritenne poi che dovesse essere respinta anche la seconda eccezione sollevata dalla società resistente, poiché «la pretesa connessione» tra la vertenza in esame e quella pendente innanzi il tribunale civile di Genova «[era] insussistente»[78]. Infatti la causa incardinata a Genova davanti al tribunale ordinario pur vertendo sul medesimo oggetto, era promossa da attori diversi rispetto a quella sottoposta al giudizio arbitrale, ed i giudici evidenziarono che «non bastava che una delle parti comparisse nelle due cause distinte», ma perché si verificasse l'ipotesi di connessione «[occorreva]

[76] Ivi, f. 6.
[77] Ivi, f. 7.
[78] Ivi, f. 8.

assolutamente che tutte le parti fossero le stesse»[79].

La Commissione respinse poi anche la terza eccezione promossa dalla resistente in base alla quale si chiedeva che venisse sospeso il giudizio in attesa di conoscere l'esito del procedimento penale pendente innanzi al Tribunale di Genova finalizzato ad accertare la responsabilità del comandante della nave. I giudici ritennero che non fossero applicabili le norme del codice di procedura penale perché «la disposizione specialissima della legge sull'emigrazione, che istituiva un foro speciale ed un tribunale arbitrale» consentivano alle Commissioni arbitrali non soltanto di non osservare le «forme della procedura ordinaria» ma di giudicare

> con le norme dettate nel Regolamento il quale [lasciava], ciò che è naturale all'indole arbitrale del Collegio, ampia libertà di procedere nel modo che agli arbitri [apparisse] più rispondente all'equità ed alla giustizia. E l'equità e la giustizia non [consigliavano] certamente di attendere l'esito di una lunga istruttoria penale per decidere intorno alle domande di poveri emigranti e dei loro poverissimi eredi unicamente per la strana ipotesi che si [dichiarasse] caso di forza maggiore il naufragio di un bastimento andato a picco in acque conosciute, con tempo buono e mare calmo[80].

Inoltre la forza maggiore, qualora «per avventura» fosse stata riconosciuta dal giudice penale, non si sarebbe potuta invocare, come avrebbe voluto la difesa della società, neppure rispetto all'art. 91 del Regolamento – a norma del quale l'emigrante, fatta eccezione appunto per le ipotesi di forza maggiore, aveva diritto ad ottenere un'indennità da parte della compagnia per lo smarrimento o il danneggiamento del bagaglio – poiché la disposizione riguardava soltanto l'ipotesi che lo smarrimento e il danneggiamento del bagaglio fossero avvenuti a bordo. La scriminante della forza maggiore, inoltre, secondo l'interpretazione dei giudici piemontesi, riguardava la sola ipotesi di danneggiamento del bagaglio. Pertanto la società di navigazione erroneamente si appellava alla previsione di forza maggiore contenuta all'art. 91, poiché – per liberarsi dalla responsabilità – avrebbe voluto «estendere una circostanza lieve, e molto determinata, alla perdita totale del bastimento ed al naufragio del carico e degli emigranti, sorpassando evidentemente i limiti di qualsivoglia analogia»[81].

Il difensore della Navigazione Generale aveva sollevato un'altra eccezione, sostenendo che la legge sull'emigrazione non avesse derogato ai principi

[79] Ivi, f. 9.
[80] Ivi, f. 11.
[81] Ivi, f. 12.

fondamentali del diritto marittimo e che la responsabilità della compagnia fosse limitata, dal momento che era stato effettuato, ai sensi dell'art. 491 del Codice di commercio, l'atto di abbandono del piroscafo e del nolo.

La Commissione ritenne che la su menzionata disposizione, invocata dalla società resistente, non fosse «per nulla applicabile» al caso in esame[82]; per la Commissione, infatti, l'art. 491 aveva riguardo al proprietario della nave mentre l'azione dell'attore era rivolta alla compagnia di navigazione in virtù della sua qualità di vettore di migranti e non perché fosse contestualmente anche proprietaria del piroscafo:

> che il vettore sia anche proprietario del bastimento è una pura accidentalità di fatto, dalla quale non può derivare la conseguenza giuridica di estendere ai vettori i benefizi che il Codice di Commercio volle fare ai proprietari delle navi[83].

Il ragionamento della Commissione si basava sull'assunto che la società di navigazione, proprietaria del piroscafo, nel momento in cui aveva scelto di assumere la patente di vettore di emigranti non poteva sottrarsi alla legge di emigrazione «accampando la sua qualità di proprietaria della nave e rifugiandosi così sotto l'egida benigna del diritto commerciale comune, mentre pel fatto della patente [aveva] accettato la Legge speciale»[84]. Il vettore acquisendo la patente per il trasporto degli emigranti aveva assunto una obbligazione personale «che [lasciava] sussistere piena ed indiscutibile la sua responsabilità per fatti commessi dal capitano e dall'equipaggio»[85].

Dopo avere a fondo esaminato la questione la Commissione ridimensionò le pretese risarcitorie avanzate dall'attore ritenendo che se poteva considerarsi corretta la richiesta relativa al rimborso del biglietto, altrettanto non poteva dirsi per quella riguardante il corredo e gli effetti personali, così come risultava esosa la pretesa di risarcimento per la perdita del ricettario e per i presunti danni alla salute perché Mosso, che aveva lavorato «per ben dodici anni» per la ditta Freund Ballor & Co., avrebbe ancora potuto, «anche senza ricettario», avviare la produzione di distillati e pertanto la «perdita delle sue memorie» costituiva «un danno assai lieve»; inoltre l'indicazione dei danni alla salute era generica non risultando i suddetti danni «né manifesti né altrimenti indicati»[86]. In base a queste valutazioni, la Commissione

[82] Ivi, f. 13.
[83] *Ibidem*.
[84] *Ibidem.*
[85] Ivi, f. 14.
[86] Ivi, ff. 14-15.

quantificò in sole lire duemila la somma che la Navigazione Generale Italiana avrebbe dovuto liquidare all'emigrante a titolo di risarcimento.

Quello presentato da Mosso non fu l'unico reclamo sul quale ebbe a pronunciarsi la Commissione arbitrale di Torino a seguito del naufragio del *Sirio*, ma vi fu anche quello presentato dall'emigrante Francesco Baracco[87], che chiedeva che gli venisse corrisposta la somma complessiva di L. 1200 «per risarcimento dei danni morali e materiali e per la perdita del (…) bagaglio, di ottanta franchi e di una catena d'argento»[88]. L'iter argomentativo adottato nella sentenza è identico a quello del caso Mosso, l'unica differenza sta nel fatto che in questa vertenza i giudici accolsero integralmente le richieste risarcitorie avanzate dall'emigrante, giudicandole «eque e per nulla esagerate»[89].

La Commissione piemontese, con profondo senso di giustizia, respinse l'impianto difensivo adottato dai legali della compagnia che, eccependo pretestuosamente l'incompetenza delle Commissioni arbitrali, puntava a vanificare l'efficacia degli speciali meccanismi di tutela voluti dal legislatore per proteggere una categoria socialmente debole. L'intenzione degli arbitri – attraverso l'elaborata motivazione che ripercorreva le ragioni storico-sociali sottese alla promulgazione della legislazione speciale sull'emigrazione – era quella di stroncare sul nascere le velleità di armatori e Compagnie di navigazione di adoperare ingegnose strategie interpretative finalizzate a fare ricorso alla normativa comune per loro più vantaggiosa. Allo stesso tempo, però, gli arbitri furono molto accurati nel determinare l'ammontare esatto del risarcimento, ridimensionando, quando necessario, le pretese risarcitorie degli emigranti. L'obiettivo era quello di scongiurare che le richieste di indennizzo potessero trasformarsi in un mezzo utilizzato dagli emigranti per lucrare sulla sciagura occorsagli.

Tra le Commissioni arbitrali alle quali vennero presentati numerosi reclami in seguito al naufragio del *Sirio*, vi fu quella di Napoli. I giudici partenopei adottarono un iter motivazionale piuttosto complesso che, come vedremo, tenne in debita considerazione non soltanto i precedenti storici della legge del 1901, ma anche le ragioni sociali e politiche che portarono alla sua adozione. Le sentenze, dattiloscritte e rilegate, sono identiche, cambia solo il nome delle parti, la narrazione dei fatti e l'ammontare del

[87] Commissione arbitrale per l'Emigrazione di Torino, 11 marzo 1907 (Pres. Gonella, Rel. Boggio) Baracco *c.* Navigazione Generale Italiana in ASMAE, CGE, Archivio Generale, Sentenze pronunziate dalle Commissioni Arbitrali operanti presso le Prefetture, b. 29, f. 115
[88] Ivi, f. 2.
[89] Ivi, f. 20.

risarcimento che, invece, sono scritti manualmente[90].

Qui si è scelto di utilizzare il ricorso presentato dall'emigrante Pietro Petrucci che, sopravvissuto al sinistro, chiese il risarcimento di L. 100 per gli effetti personali perduti oltre alla liquidazione di una somma «a ristoro dei danni derivati dal naufragio»[91]. Come anticipato, l'impianto difensivo utilizzato dalla compagnia di navigazione, rappresentata a Napoli dall'Avv. Beniamino Spirito, era identico a quello adoperato contro i ricorsi presentati alla Commissione arbitrale di Torino.

La Commissione arbitrale di Napoli, come fece anche quella piemontese, rigettò le eccezioni di incompetenza *ratione materiae* sollevate dalla resistente, ritenendo che si evincesse chiaramente dal tenore letterale degli articoli 26 e 27 nonché dal complesso delle disposizioni della legge sull'emigrazione e dal regolamento che l'accompagnava, che l'intenzione del legislatore fosse quella di «fornire agli emigranti i mezzi più economici e più spediti per la pronta definizione di tutte quelle controversie che potessero trarre alimento dal contratto di trasporto marittimo di persona, stipulato tra il vettore e l'emigrante». Gli speciali meccanismi di tutela voluti dal legislatore furono determinati da «motivi di ordine umano, sociale ed economico»: si volle, cioè, garantire «la incolumità personale dell'emigrante, integrarne l'energie per renderlo tetragono alle possibili frodi ed inganni di avidi speculatori, e disciplinare perciò con speciali norme giurisdizionali tutte le controversie»[92].

Si trattava di un risultato che era stato raggiunto attraverso una lunga elaborazione legislativa, sapientemente ricostruita dal collegio giudicante, che aveva condotto anche a riformare le commissioni d'arbitri previste dalla

[90] Nel fascicolo relativo alla Commissione arbitrale provinciale di Napoli all'Archivio storico della Farnesina, relativamente al naufragio del *Sirio*, sono conservate ventuno sentenze la maggior parte delle quali furono emesse il 21 febbraio 1907, le restanti il successivo 2 maggio. Gli emigranti che avevano presentato reclamo erano: Giuseppe Amendola; Nicola Botta; Fedele Brois; Salvatore Buonocore; Vincenzo Calangelo; Michele Caputo; Lucrezia Casacchia; Rosa Costa; Irene Di Cunto; Apollare Fedele; Ruggero Gambatesa; Angelo Gatto; Caterina Grande; Domenico Ippolito; Giacomo Luis; Antonio Neri; Aurelio Nicola; Francesco Oliva; Pietro Petrucci; Maria Pirito e Pasquale Tullino. Cfr. ASMAE, CGE, Archivio Generale, *Sentenze pronunziate dalle Commissioni Arbitrali operanti presso le Prefetture*, *Commissione Arbitrale di Napoli (1906-1907) – Provenienza Prefettura di Napoli*, b. 31, f. 130.

[91] Commissione arbitrale di Emigrazione per la provincia di Napoli, 21 febbraio 1907 (Pres. Maffei, Rel. Del Balzo) Petrucci *c.* Navigazione Generale Italiana, pp. 1-34, p. 4 per la citazione, in ASMAE, CGE, Archivio Generale, Sentenze pronunziate dalle Commissioni Arbitrali operanti presso le Prefetture, *Commissione Arbitrale di Napoli (1906-1907) – Provenienza Prefettura di Napoli*, b. 31, f. 130.

[92] Ivi, p. 7.

legge del 1888. I giudici evidenziarono che – come «virilmente sostenne»[93] il ministro Gianturco, nel più volte citato intervento parlamentare – il legislatore volle superare «l'ibridismo giurisdizionale» creato dalla legge del 1888, attraverso una «formula» legislativa «ampia, univoca e incontrovertibile» che estendesse la «potestà giurisdizionale» delle Commissioni arbitrali provinciali «sopra ogni controversia nascente dalla legge sull'emigrazione»[94]. Non potevano, quindi, sorgere dubbi o contestazioni, secondo i giudici, sul fatto che la potestà giurisdizionale speciale fosse stata creata

> per la tutela della inviolabilità personale dello emigrante e per garentia della sua integrità giuridica durante il tempo che la emigrazione (cioè il trasporto ed il relativo contratto) si [compiva], non [era] possibile ammettere che la competenza del collegio arbitrale adito [dovesse] delimitare la sua cognizione soltanto ad una certa categoria di azioni nascenti da detto contratto, quando, precisamente per garantire dalle possibili frodi, inadempienze o danni derivanti all'emigrante dal noleggio, trasse ragione di esistenza e di fine[95].

La legge del 1901 – con la creazione di nuovi «istituti tutelari» e prevedendo la necessità che le Compagnie di navigazione, per esercitare il trasporto dei migranti, fossero in possesso della patente di vettore che comportava l'assunzione di obblighi speciali – aveva voluto togliere «ogni possibilità di danno per l'emigrante, che da solo non poteva essere garantito, specie perché povero, di fronte alle potenti società vettrici che con la coalizione od anche con semplici accordi taciti potevano imporre, a loro libito, condizioni onerosissime»[96].

I giudici osservarono che i rapporti tra vettore ed emigranti «non [cessavano] di essere volontari e consensuali», mantenendo così la loro natura contrattuale, solamente perché «nulla [era] lasciato alla libertà della convenzione» e gli obblighi contrattuali erano «determinati dalla legge e non ammettevano deroghe volontarie». Quindi anche se astrattamente si sarebbe potuto affermare che l'obbligo del vettore di garantire la sicurezza e l'incolumità del trasportato risiedeva in un principio di carattere generale che presiedeva alla conclusione del contratto, secondo i giudici non si sarebbe comunque potuto sostenere che un tale obbligo fosse «indipendente dal contratto stesso»[97].

[93] Ivi, p. 12.
[94] Ivi, p.13.
[95] *Ibidem*.
[96] Ivi, p. 15
[97] *Ibidem.*

La Commissione ritenne che l'obbligazione contrattuale, assunta dal vettore con la vendita del biglietto di viaggio al migrante, contemplasse la sicurezza della navigazione e il conseguente obbligo di trasportare incolumi i migranti fino al porto di destinazione, e dal momento che l'art. 26 della legge del 1901 espressamente attribuiva all'emigrante la facoltà di adire le Commissioni arbitrali per ottenere il risarcimento dei danni, risultava evidente che tutte le controversie relative al contratto di trasporto, comprese quelle insorte a seguito di un naufragio, potessero essere sottoposte al giudizio delle Commissioni arbitrali provinciali.

La Commissione respinse con veemenza la tesi della compagnia resistente che sosteneva che essendo la legge sull'emigrazione «*ius singolare*» tutte le controversie che non fossero esplicitamente indicate nella norma fossero per «ragion di materia» sottratte alla competenza arbitrale: la società vettrice non aveva dimostrato che la legge sull'emigrazione intendesse sottoporre alla cognizione del giudice speciale solo «frazionariamente» alcune categorie di controversie derivanti dal contratto di trasporto, ma al contrario «la fatta interpretazione grammaticale e logica, desunta quest'ultima dalla ragione storica, politica, giuridica e sociale della legge» palesava il preciso intento del legislatore di voler sottrarre alla magistratura ordinaria tutte le controversie in materia migratoria[98].

L'intento del legislatore lo si poteva facilmente desumere dalla locuzione, contenuta nell'art. 26, «e ogni controversia relativa alla presente legge», attraverso la quale si volle dare la «massima estensione» alla competenza del giudice speciale[99].

A nulla valeva poi sostenere, come faceva la resistente, che il diritto singolare non fosse suscettibile di interpretazione analogica poiché, per il collegio partenopeo che fece ricorso ai principi di teoria generale dell'interpretazione, «[poteva] ben prestarsi ad interpretazione estensiva», dal momento che «elargandone il senso letterale» non se ne alterava «il concetto informatore», ed in questo modo

> l'*ius singulare* diventa *ius commune* nell'ampia orbita di ciò che esso regola, e la materia eccezionale diviene norma regolatrice per tutti i casi nei quali torni applicabile la ragione ispiratrice di quel diritto speciale[100].

L'interpretazione estensiva era dunque giustificata dalla necessità di garantire, come voluto dal legislatore, una più efficace protezione «per una

[98] Ivi, p. 18.
[99] Ivi, p. 19.
[100] *Ibidem.*

intera classe di persone e per una intera categoria di rapporti giuridici»[101].

Respinta così l'eccezione di incompetenza *ratione materiae*, la Commissione arbitrale passò a trattare l'altro punto sollevato nella memoria difensiva con il quale la società vettrice eccepiva «l'incompetenza per ragione di connessità» del collegio arbitrale, dal momento che il giudizio pendente a Napoli era «intimamente connesso» con il giudizio civile incardinato innanzi al Tribunale civile di Genova volto ad accertare la validità dell'atto di abbandono del piroscafo[102].

I giudici partenopei respinsero anche questa seconda eccezione, ritenendo che il «giudizio di convalida di abbandono», pendente a Genova innanzi alla magistratura ordinaria, riguardava esclusivamente l'accertamento della legittimità dell'atto di abbandono della nave e dell'«eventuale liquidazione e distribuzione del ricupero». La questione relativa «agli speciali effetti liberatori» nei confronti dei singoli creditori andava, invece, effettuata «nella sede stessa in cui del credito si [contendeva]» che per gli emigranti era appunto la Commissione arbitrale. Secondo i giudici più che di «connessità» di cause si sarebbe dovuto parlare di «pendenza di lite» che, ex art. 104 c.p.c., prevede che quando ci sono due autorità giudiziarie ugualmente competenti, il giudizio viene richiamato nella sede giudiziaria adita per prima. Tuttavia non era questa l'ipotesi dal momento che «a vedere gli effetti dell'abbandono, nei rapporti dell'emigrazione in applicazione alla legge relativa» erano competenti soltanto le Commissioni arbitrali per gli emigranti[103]. Occorreva tenere ben distinta la figura del vettore nautico da quella del vettore di emigranti: difatti, mentre il primo esercitava il mero «commercio di navigazione con responsabilità meno onerosa», il secondo con il rilascio della patente di vettore «traeva il diritto di trafficare sul trasporto degli emigranti» ed era soggetto ad una serie di obblighi ai quali non poteva in nessun modo sottrarsi[104].

La Commissione arbitrale sottolineò che la società vettrice, con l'ottenimento della patente, assumeva la responsabilità diretta e personale di qualunque lesione patrimoniale che riguardasse i soggetti che le venivano affidati «con la veste di emigrante»[105]. Ne conseguiva quindi che, trattandosi di un obbligo personale assunto con la patente e messo in atto col contratto di trasporto, il vettore non poteva liberarsi degli obblighi assunti, utilizzando l'*escamotage* dell'abbandono del piroscafo ai sensi dell'art. 491 del Codice di

[101] *Ibidem*.
[102] Ivi, p. 5.
[103] Ivi, p. 25.
[104] Ivi, p. 27.
[105] Ivi, p. 28.

commercio solo perché oltre ad essere abilitato al trasporto dei migranti era contestualmente anche il proprietario della nave.

La compagnia di navigazione, nella propria difesa, aveva cercato di differenziare la figura del vettore di emigranti che fosse anche proprietario della nave, da quella del vettore di emigranti che fosse semplice noleggiatore. Nel primo caso, infatti, qualora fosse stato accertato che il sinistro era dovuto a colpa del comandante la compagnia di navigazione, attraverso l'abbandono del piroscafo, avrebbe potuto liberarsi da qualsiasi responsabilità; nel secondo caso, invece, sulla compagnia sarebbe gravato «l'obbligo di risarcire illimitatamente il danno non causato da forza maggiore».

Per la Commissione partenopea questa tesi era inaccettabile poiché la società di navigazione si configurava nei confronti degli emigranti in qualità di vettore e non di proprietaria della nave, prevedendo la legge «un'unica figura giuridica»:

> Non potrebbe perciò nel vettore di emigranti riconoscersi altra qualità senza ledere le finalità giuridiche di una legge posta a presidio degli umili; poiché il ricupero e la vendita di una nave abbandonata nello specchio di mari lontani o nelle profondità dell'oceano, darebbe alimento a giudizi dispendiosi, tra società finanziariamente potenti e gente incolta e povera, mentre la legge volle appunto sopperire a codeste deficienze economiche ed intellettuali con procedure rapide ed eccezionali. Onde la figura di un incaricato al trasporto di turbe immiserite ed ignare pel tragitto oceanico coll'obbligo di risarcire il danno da esse subito non per forza maggiore, indipendentemente dall'essere proprietario o armatore o semplice noleggiatore della nave, appunto per addossargli una responsabilità illimitata anche pel fatto del capitano[106].

La Commissione arbitrale respinse anche la terza eccezione con la quale la compagnia di navigazione chiedeva che venisse sospeso il giudizio arbitrale in attesa dell'esito del procedimento penale a carico del comandante della nave. I giudici ritennero che indipendentemente da quale fosse stato l'esito del processo penale, esso non avrebbe potuto in alcun modo influire sulla richiesta di risarcimento presentata dall'emigrante dal momento che la società vettrice nel corso del giudizio in esame non aveva potuto fornire alcun valido elemento di prova che lasciasse anche solo intravedere la probabilità che il naufragio fosse dovuto a causa di forza maggiore, al contrario invece risultava assolutamente evidente che «la nave, con mare calmo e ciel sereno, s'infranse, per colpa del capitano, di contro uno scoglio

[106] Ivi, pp. 29-30.

nemmanco ignorato da un navalestro»[107].

Il Collegio arbitrale, tenuti presenti tutti i documenti di causa e valutate «*ex aequo et bono* tutte le peculiari circostanze di fatto», condannò la società di navigazione al pagamento di L. 300 a titolo di risarcimento per i danni patiti a seguito del sinistro e come corrispettivo per i bagagli e gli effetti personali smarriti.

I giudici partenopei emisero delle sentenze dalle quali trapelava «uno spirito di larga equità», dimostrando di possedere non soltanto una profonda conoscenza delle dinamiche del fenomeno migratorio, ma anche «una chiara visione della particolare natura della vigente legislazione»[108].

Dello stesso tenore la sentenza pronunciata dalla Commissione arbitrale per l'emigrazione di Padova[109]. Il migrante Umberto Tiepolo, scampato insieme alla sua famiglia al naufragio, una volta rientrato nel Regno, attraverso la Prefettura, aveva presentato ricorso alla Commissione arbitrale di Padova per ottenere l'indennizzo per la perdita del bagaglio e di altri effetti personali per un ammontare complessivo di L. 800, successivamente riquantificato in L. 1000.

La Commissione, esaminati gli atti di causa, respinse l'eccezione di incompetenza sollevata dalla difesa della compagnia, ritenendo che

> Pel sol fatto d'avere la Navigazione Generale Italiana assunto la patente d'emigrazione, assunse obblighi speciali verso gli emigranti, non confondibili con quelli che per diritto comune essa tiene verso gli altri suoi clienti: ragione per cui a giudicare dei rapporti tra dessa e gli emigranti, resterà competente la Commissione arbitrale, come rimarranno competenti le autorità giudiziarie ordinarie a decidere sui rapporti fra dessa e chi non sia emigrante[110].

Il fatto che la questione relativa alla legittimità dell'abbandono della nave e del nolo, ex art. 491 del Codice di commercio, fosse già oggetto di giudizio innanzi al Tribunale di Genova a seguito del ricorso presentato da alcuni passeggeri non costituiva, per i giudici, un motivo sufficiente per affermare l'incompetenza della Commissione. Essi, infatti, ritennero che la legge del 1901 non prevedeva una limitazione degli istituti giuridici che

[107] Ivi, p. 31.
[108] Cfr. *Relazione sui servizi dell'emigrazione per l'anno 1909-1910*, cit., p. 352.
[109] Commissione arbitrale per l'Emigrazione di Padova, 10 dicembre 1906 (Pres. Deola, Est. dei Breganze), Tiepolo *c.* Navigazione Generale Italiana, in *Il Foro Italiano*, III (1907), coll. 152-156, dal quale si cita; la sentenza è pubblicata anche in *Bollettino dell'Emigrazione*, 5 (1907), pp. 72-80.
[110] Ivi, col. 153.

potevano essere sottoposti al vaglio delle Commissioni arbitrali, poiché «il giudice ordinario [studiava] l'istituto con riguardo al diritto comune, e conformemente decideva», mentre «la Commissione faceva altrettanto, ma con riguardo alla legge speciale» e anche se le decisioni in materia adottate dall'autorità giudiziaria ordinaria e da quella speciale fossero state contrastanti «nessun turbamento ne [avrebbe avuto] la giustizia stante la diversità dei rapporti intercedenti tra le persone involte nella stessa questione»[111].

Era, inoltre, da respingere la seconda eccezione, in base alla quale i legali della compagnia asserivano che dal momento che pendeva davanti al tribunale civile di Genova un'azione di risarcimento danni promossa da passeggeri non emigranti esisteva «prevenzione e connessità di cause». Per i giudici la causa pur avendo il medesimo oggetto non poteva essere considerata la stessa dal momento che riguardava «persone diverse»[112]. Inoltre la circostanza che alcuni migranti avessero preferito rivolgersi alla magistratura ordinaria per ottenere giustizia non poteva precludere agli altri il diritto di adire le Commissioni arbitrali per l'emigrazione così come previsto dalla legge speciale.

Sull'ultima questione pregiudiziale, quella cioè relativa alla pendenza del processo penale davanti al Tribunale di Genova, la Commissione arbitrale statuì che anche questa eccezione era priva di fondamento dal momento che il naufragio era avvenuto non per avverse condizioni meteorologiche che avrebbero potuto far pensare ad un caso di forza maggiore, ma per collisione contro uno scoglio per «difetto di buona direzione e di conveniente manovra». E anche qualora il giudizio penale si fosse concluso con una assoluzione o con una sentenza di non luogo a procedere per mancanza di dolo o colpa grave, la sola «colpa lievissima», che non poteva escludersi dal momento che l'incidente era ascrivibile ad «un fatto causato dall'uomo», sarebbe stata «bastevole in sede civile a formare responsabilità nei riguardi del danno causato»[113].

Inoltre la Navigazione Generale Italiana non poteva svincolarsi dagli obblighi assunti con il migrante invocando l'art. 491 del Codice di commercio che prevedeva la possibilità per il proprietario o il comproprietario di una nave «che non [aveva] contratto obbligazione personale […] di liberarsi dalla responsabilità o dalle obbligazioni suddette» attraverso l'abbandono della nave o del prezzo del nolo. La compagnia di navigazione, infatti,

111 Ivi, coll. 153-154.
112 Ivi, col. 154.
113 *Ibidem*.

essendo in possesso della patente di vettore, era soggetta alla legislazione speciale sull'emigrazione e di conseguenza, in base agli artt. 13 e 16 della legge e 68 del regolamento, i suoi rapporti con gli emigranti venivano regolati dalla suddetta legge e non dalle norme di diritto comune. Il vettore contraeva, in virtù degli artt. 16 della legge e 68 del regolamento, verso l'emigrante un obbligo personale che gli impediva di attuare l'abbandono della nave e del nolo ex art. 491 del Codice di commercio. Sarebbe stato assurdo pretendere che gli emigranti per rifarsi del danno subito, in concorso con gli altri creditori, si adoperassero per vendere i resti della nave e trattenessero il ricavato della vendita a titolo di risarcimento per poi suddividerlo tra loro. La legislazione sociale sull'emigrazione, ribadivano i giudici, era stata pensata «per garantire l'emigrante dalla pronta, semplice, gratuita, effettuazione dei suoi diritti» e al contempo per tutelarlo «contro ogni eventualità che ostacolasse il raggiungimento di cotal fine», pertanto l'istituto dell'abbandono della nave e del nolo era inapplicabile al contratto di trasporto concluso fra emigrante e vettore[114].

Per avvalorare la sua tesi la Commissione richiamò la giurisprudenza della Corte di cassazione di Roma che aveva costantemente affermato che il vettore, «una volta richiesta e ottenuta la patente», aveva assunto «l'obbligo di rispondere del fatto del comandante della nave e non [poteva] ricorrere ai principi della legge comune per disinteressarsi dagli obblighi contratti in forza di legge speciale cui si [era] sottomesso»[115]. I giudici ritennero che la statuizione del giudice di legittimità, pur facendo riferimento alla responsabilità penale del vettore, dovesse essere applicata *a fortiori* anche alle ipotesi di responsabilità civile.

Inoltre, secondo il Collegio arbitrale, dal momento che il naufragio era stato causato da una errata manovra del Comandante del vapore e «non per effetto di mare in burrasca» la previsione contenuta nell'art. 91 del regolamento – ai sensi del quale l'emigrante, fatta eccezione per le ipotesi di forza maggiore, aveva diritto ad ottenere un'indennità da parte della compagnia per lo smarrimento o il danneggiamento del bagaglio – «calzava a perfezione»[116]. Pertanto la Commissione arbitrale accolse integralmente il ricorso dell'emigrante Tiepolo e condannò la compagnia di navigazione a liquidare la somma di L. 1000 come risarcimento per il danno subito.

Alle medesime conclusioni giunse la Commissione arbitrale per

[114] Ivi, col. 156.

[115] Corte di cassazione di Roma, Sez. Unite, 13 febbraio 1904, in *Repertorio della Giurisprudenza Italiana*, 1904, voce Emigrazione, n. 9.

[116] Commissione arbitrale per l'emigrazione di Padova, 10 dicembre 1906 (Pres. Deola, Est. dei Breganze), Tiepolo *c.* Navigazione Generale Italiana, cit., col. 156.

l'emigrazione di Pavia, adita a seguito del ricorso presentato da Francesco Lucotti nell'interesse del figlio minorenne Alessandro, miracolosamente sopravvissuto al naufragio[117]. Il padre del giovane emigrante chiedeva che gli venisse corrisposta un'indennità di L. 520.80 per la perdita del bagaglio e di L. 50 per le spese mediche affrontate a seguito del sinistro oltre al rimborso del prezzo del nolo.

La Commissione arbitrale respinse le eccezioni sollevate dalla società resistente adottando un iter argomentativo simile a quello utilizzato della Commissione di Padova.

Secondo il Collegio non poteva essere accolta la tesi sostenuta dai legali della compagnia che asserivano che la competenza della Commissione arbitrale fosse limitata «alle questioni relative alla tutela della persona dell'emigrante, e cioè al suo umano e onesto trattamento prima dell'imbarco e a bordo durante il viaggio, per modo che egli non [fosse] esposto ad offese e patimenti, né [fosse] strumento d'ingiusto guadagno»[118]. Si trattava di un'interpretazione restrittiva dell'art. 26 che per i giudici era in contrasto con lo «spirito e la portata della legge» che, invece, mirava a «creare una vera e propria giurisdizione speciale» alla cui cognizione avrebbero dovuto essere sottoposte «tutte le controversie occasionate dal trasporto degli emigranti»[119]. L'intento del legislatore – espressamente manifestato dallo stesso Ministro di grazia e giustizia nel corso del già più volte citato dibattito parlamentare – era stato proprio quello di «dettar regole di competenza così larghe che nessun dubbio [potesse] sorgere»[120]. Sulla base di queste considerazioni la Commissione si ritenne competente a giudicare la richiesta di risarcimento sottoposta al suo esame, ritenendo in subordine che fosse da respingere anche la seconda eccezione fondata sulla presunta connessione e prevenzione di causa determinata dalla presenza di un altro giudizio pendente innanzi al Tribunale civile di Genova. Gli istituti di diritto processuale richiamati dalla difesa presupponevano, infatti, che la controversia vertesse fra le stesse persone, in assenza di questo requisito mancava, secondo i giudici, «il primo e principale elemento, perché si [avesse] la cosa giudicata»[121].

Riguardo l'atto di abbandono compiuto dalla compagnia ex art.

[117] Commissione arbitrale per l'emigrazione di Pavia, 27 dicembre 1906 (Pres. ed Est. Pisani) Luccotti *c.* Navigazione Generale Italiana, in *Il Foro Italiano*, III (1907), coll. 152, 156-159; la sentenza è pubblicata anche nelle pagine del *Bollettino dell'Emigrazione*, 5 (1907), pp. 72-80, dal quale si cita.
[118] Ivi, p. 82.
[119] *Ibidem*.
[120] Ivi, p. 83. Per l'intervento del Ministro cfr. *infra*, I, § 5.
[121] *Ibidem*.

491 del Codice di commercio e notificato al ricorrente, la Commissione arbitrale ritenne che esso non soltanto non precludesse la competenza della Commissione, ma che non servisse neppure ad esonerare da responsabilità la società convenuta. L'ottenimento della patente di vettore in base alla legge sull'emigrazione comportava per la compagnia di navigazione l'automatica sottomissione a tutti gli obblighi previsti dalla legge tra i quali il deferimento delle eventuali controversie che potessero insorgere alle Commissioni arbitrali, pertanto per i giudici era «vano riferirsi alle norme del diritto comune, e vano [era] invocare la libertà come regola generale del diritto, quando il vettore col fatto della domandata licenza aveva dovuto preventivamente rinunziarvi»[122]. La società era convenuta in giudizio in qualità non di armatore, ma di vettore e da questo conseguiva che l'attività di trasporto esercitata fosse disciplinata dalla legge sull'emigrazione «dalla quale il vettore stesso [ripeteva] l'autorizzazione alla propria industria, che a sua volta [costituiva] un privilegio sugli altri esercenti il commercio marittimo»[123].

Riguardo alla presunta inapplicabilità dell'art. 91 del regolamento, la Commissione ritenne che la richiesta di sospendere il giudizio in attesa che la magistratura penale accertasse la responsabilità del comandante e dell'equipaggio era infondata e che non era stato addotto da parte della società resistente «nessun attendibile elemento di prova», se non il deposito del certificato che attestava l'esistenza di un giudizio penale pendente, a sostegno della tesi che il naufragio fosse dovuto a causa di forza maggiore. Pertanto la Commissione statuì che fosse dovuto all'emigrante il rimborso del prezzo del biglietto, dal momento che il viaggio non era stato effettuato, oltre al pagamento delle spese mediche. La richiesta di L. 500 come indennità per la perdita del bagaglio non venne, invece, integralmente accolta poiché non soltanto non era stata fornita adeguata prova che il valore degli effetti personali perduti fosse effettivamente corrispondente alla somma richiesta, ma anche perché «dal biglietto di imbarco raffrontato all'art. 91 del regolamento, la responsabilità del vettore rimaneva limitata alla complessiva somma di L. 100»[124].

La Commissione arbitrale condannò quindi la Navigazione Generale Italiana al pagamento della somma complessiva di L. 342, somma che veniva prelevata dal Commissariato generale dell'emigrazione dalla cauzione versata a norma di legge dalla compagnia.

[122] Ivi, p. 84.
[123] *Ibidem*.
[124] Ivi, p. 86.

Dalle pronunce sin qui esaminate emerge chiaramente l'intento dei giudici delle Commissioni arbitrali di emettere sentenze che fungessero da monito per le Compagnie di navigazione. Le articolate motivazioni che sapientemente ricostruivano la *ratio* della legge sull'emigrazione e le tappe fondamentali del processo legislativo che avevano condotto alla sua emanazione, appaiono funzionali non tanto a risolvere il singolo caso pratico sottoposto a giudizio, quanto a stabilizzare, in via interpretativa, la funzione dei nuovi istituti giuridici, coordinandoli con il diritto comune. Occorreva reprimere sul nascere il tentativo delle Compagnie di navigazione di eludere le disposizioni della legge speciale per sottrarsi alle responsabilità connesse con il trasporto dei migranti, rifugiandosi nell'alveo delle tradizionali norme codicistiche e delle giurisdizioni ordinarie.

A suggellare l'interpretazione delle Commissioni arbitrali provinciali, intervennero le Sezioni Unite della Corte di cassazione di Roma. La Navigazione Generale Italiana, infatti, rimasta soccombente innanzi alle Commissioni arbitrali tentò la strada di chiedere l'intervento del giudice di legittimità per dirimere il presunto conflitto di giurisdizione e delineare, così, i limiti della competenza arbitrale. Tra i ricorsi presentati alle Sezioni Unite della Corte di cassazione di Roma vi fu quello contro la sentenza emessa dalla Commissione arbitrale di Padova[125].

La difesa della compagnia di navigazione eccepì l'incompetenza del collegio arbitrale padovano a pronunciarsi sul ricorso presentato dall'emigrante Umberto Tiepolo, asserendo che la competenza degli speciali tribunali per i migranti, ai sensi dell'art. 26, sussisteva solo qualora ricorressero tre circostanze. Innanzi tutto occorreva che la lite insorgesse tra l'emigrante e il vettore; in secondo luogo era necessario che il *petitum* consistesse nella richiesta di restituzione di somme o di risarcimento di danni e infine bisognava che si trattasse di una controversia riguardante la legge sull'emigrazione.

Nel caso in esame, quella insorta tra emigrante e società vettrice non era una controversia in materia di emigrazione poiché la legge del 1901 non prevedeva l'ipotesi del naufragio, pertanto mancando uno degli elementi richiesti l'emigrante non avrebbe potuto invocare la competenza speciale della commissione arbitrale, ma avrebbe dovuto rivolgersi alla magistratura ordinaria, richiamando a questo proposito la previsione contenuta all'art. 86 del regolamento che accompagnava la legge sull'emigrazione.

[125] Corte di cassazione di Roma, Sez. Unite, 12 luglio 1907 (Pres. Pagano-Guarneschelli, Est. Cosentini), Società di Navigazione Generale Italiana *c.* Tiepolo, in *Il Foro Italiano*, I (1907), coll. 1115-1118.

La Corte di cassazione ritenne che l'eccezione di incompetenza sollevata dalla ricorrente, vagliata alla luce delle disposizioni contenute nella legge sull'emigrazione, fosse «priva di fondamento»[126]. I giudici di legittimità dopo essersi soffermati sul tenore letterale degli articoli 26 e 27 che prevedevano che le liti tra vettori ed emigranti, «per restituzione di somme, per risarcimento di danni, e per ogni controversia» relativa alla legge sull'emigrazione, fossero inappellabilmente giudicate dalle Commissioni arbitrali provinciali, affermarono che emergeva

> in modo chiaro il concetto che si volle dar facoltà all'emigrante di promuovere l'esercizio delle azioni delle specie su mentovate innanzi le commissioni arbitrali, che all'uopo si venivano istituendo senza limitazione alcuna purché avessero fondamento sul contratto di trasporto, che è il vincolo giuridico che si stringe tra vettore ed emigrante, i cui interessi si vollero tutelare con una procedura facile, non dispendiosa e rapida contro gli abusi che si potessero commettere da parte dei vettori[127].

Il supremo consesso asserì che fosse assolutamente arbitraria l'interpretazione data dalla società resistente che riduceva a due soltanto le ipotesi per le quali poteva farsi ricorso alle commissioni arbitrali, quando invece oltre alla restituzione di somme e al risarcimento dei danni la legge espressamente prevedeva anche tutte le altre cause «che fossero relative agli obblighi» che la legge imponeva al vettore, «purché avessero nesso col contratto concernente l'emigrazione»[128]. Era, infatti, palese che anche le azioni promosse per ottenere il risarcimento dei danni avevano fondamento giuridico nelle disposizioni della legge sull'emigrazione: infatti a norma dell'art. 16 il vettore era responsabile civilmente non solo dei fatti da lui commessi nell'esecuzione del contratto di trasporto, ma anche dei fatti «delle altre persone alle quali avesse egli commesso atti inerenti all'esecuzione di quel contratto»[129]. Ne conseguiva, quindi, che nell'ipotesi di naufragio, non determinato da cause di forza maggiore, la responsabilità civile e il conseguente obbligo di risarcimento dei danni ricadesse sul vettore non soltanto in base alle regole generali, ma anche in forza della legge del 1901. La Corte affermò, inoltre, che non potesse essere invocato l'art. 86 del regolamento – che prevedeva la possibilità per gli emigranti di esercitare le azioni loro spettanti contro i vettori davanti ai tribunali ordinari

[126] Ivi, col. 1116.
[127] *Ibidem*.
[128] *Ibidem*.
[129] Ivi, col. 1117.

– al fine di asserire l'esistenza di una duplice giurisdizione «l'una arbitrale, l'altra giudiziaria» diversificate in base ai «diversi obblighi che [gravavano] sul vettore»[130]. Il legislatore, secondo i giudici di legittimità, volle invece, con l'istituzione delle commissioni arbitrali, accordare agli emigranti una giurisdizione facoltativa, più rapida ed economica, senza tuttavia precludere loro la facoltà di adire le corti ordinarie qualora si sentissero maggiormente tutelati «per la maggiore garanzia derivante dai diversi gradi di giurisdizione». Pertanto risultava del tutto

> vano censurare la legge sull'emigrazione per essersi con essa stabilita la mentovata duplice competenza come non rispondente ai principi generali di diritto; sia perché non si tratta nel caso di due giurisdizioni che si possano adire contemporaneamente; sia perché non è dato con considerazioni di ordine generale di privare di effetti le sanzioni di una legge positiva fondata su ragioni di alta importanza sociale[131].

Il collegio giudicante respinse anche la seconda eccezione, con la quale la società vettrice asseriva che a seguito dell'abbandono della nave e del nolo l'emigrante non avrebbe potuto agire contro il vettore, «ma soltanto contro il ceto creditorio»[132]. La ricorrente riteneva che le commissioni arbitrali fossero incompetenti a conoscere delle controversie relative alle richieste di risarcimento collegate al naufragio del *Sirio* fino a quando sull'efficacia dell'atto di abbandono non si fosse pronunciato il tribunale civile di Genova, soprattutto in considerazione del fatto che la legge non consentiva alle suddette commissioni di pronunziarsi in merito alla validità dell'atto.

La Cassazione censurò la tesi sostenuta dalla ricorrente, considerandola errata. Le Commissioni arbitrali infatti, in virtù della legge speciale sull'emigrazione, erano chiamate a pronunciarsi sulle controversie che potessero insorgere tra vettori ed emigranti. A nulla rilevava, secondo il supremo Collegio, la circostanza che, nel caso di specie, la società vettrice fosse anche proprietaria del piroscafo, poiché oggetto di giudizio era il vincolo giuridico che intercorreva tra il migrante e il vettore «in tale sua veste, indipendentemente dall'altra qualità che egli potesse avere come proprietario della nave destinata al trasporto dei migranti». Pertanto era del tutto ininfluente, nei confronti dell'emigrante, la circostanza che la società, in veste di proprietaria, avesse proceduto con l'atto di abbandono del piroscafo e del nolo, poiché in qualità di società vettrice era tenuta a

130 *Ibidem*.
131 *Ibidem*.
132 *Ibidem*.

rispondere «per le obbligazioni personalmente assunte verso gli emigranti» in base alle disposizioni della legge speciale sulla emigrazione. La cassazione, inoltre, precisò che le Commissione arbitrali erano investite dalla legge del «potere di giudicare su tutto ciò che [concerneva] il merito dei giudizi loro demandati», compresa, quindi, anche la validità dell'atto di abbandono[133].

La suprema Corte respinse poi anche la terza eccezione sollevata dalla ricorrente, ritenendo corretto il giudizio espresso dal giudice di prime cure che aveva escluso a priori che il naufragio del *Sirio* si fosse verificato per cause di forza maggiore, e non ritenendo quindi necessario sospendere il giudizio in attesa che il giudice penale si pronunciasse in merito alle responsabilità del comandante della nave. I rapporti giuridici tra il vettore e gli emigranti si fondavano su «l'obbligazione personale che [assumeva] il vettore, in forza della legge speciale per l'emigrazione, di rispondere civilmente, così dei fatti propri, come di quelli di ogni altra persona a cui esso [affidasse] l'esecuzione del contratto di trasporto»[134].

Sulla base di queste considerazioni le Sezioni Unite respinsero il ricorso presentato dalla società di navigazione ritenendolo infondato e riconobbero la competenza delle Commissioni arbitrali a risolvere tutte le liti che traessero origine dal contratto di trasporto.

Le sentenze esaminate sinora mostrano come «con sicuro intuito e alto senso di giustizia» numerose Commissioni arbitrali riconobbero, motivandola con acribia, la loro competenza *ratione materiae*, statuendo sulle richieste di risarcimento presentate dai migranti[135]. A fronte di queste Commissioni, però, ve ne furono anche delle altre che preferirono deferire i ricorsi all'autorità giudiziaria ordinaria[136] e altre ancora che, invece, prima di proclamarsi competenti decisero di attendere l'esito dei ricorsi pendenti innanzi le Sezioni Unite della Corte di cassazione di Roma. È questo il caso, ad esempio, della Commissione arbitrale di Milano[137]. La giurisdizione speciale fu adita da Brigida Rivolta nell'interesse di suo figlio, l'emigrante

[133] Ivi, p. 1118.
[134] *Ibidem*.
[135] Cfr. *Relazione sui servizi dell'emigrazione per il periodo aprile 1906 - aprile 1907*, cit., p. 130.
[136] *Ibidem*. In base a quanto si desume dal testo della *Relazione* le Commissioni arbitrali che «con motivazione al certo non esauriente» rimisero i ricorsi alla magistratura ordinaria furono quelle delle province di Cuneo e Lucca.
[137] Commissione arbitrale per l'emigrazione di Milano, 27 dicembre 1913 (Pres. Alberici, rel. Sironi), Rivolta *c*. Società di Navigazione Generale Italiana, in ASMAE, Commissariato Generale dell'Emigrazione, Archivio Generale, *Sentenze pronunziate dalle Commissioni Arbitrali operanti presso le Prefetture, Commissione arbitrale di Milano 1903-1913; Provenienza Prefettura di Milano*, b. 29, f. 110.

Antonio Diani, che risiedeva in Argentina.

Il giovane, scampato al naufragio del *Sirio*, fu tra quegli emigranti che scelsero di proseguire il viaggio verso il Sud America. Giunto a destinazione, Diani chiese alla madre, residente a Gallarate, di adire per suo conto le autorità competenti per ottenere il risarcimento del danno subito a seguito del sinistro nel quale aveva perduto non soltanto il denaro contante che portava con sé, ma anche il proprio bagaglio ed altri effetti personali.

La Signora Rivolta inoltrò, per mezzo del Sindaco della città lombarda, formale reclamo alla Commissione arbitrale di Milano contro la società di navigazione per ottenere il risarcimento dei danni che erano stati quantificati, da parte della stessa ricorrente, nella somma di L. 160. La donna precisava che per pagare il viaggio del figlio, partito per cercare di migliorare le condizioni economiche della famiglia, aveva contratto dei debiti che adesso non era più nelle condizioni di onorare, poiché i primi soldi che il ragazzo era riuscito a guadagnare in Argentina – sui quali la donna contava per saldare i propri debiti – erano stati utilizzati per ripagare il credito che gli era stato fatto durante il periodo in cui era rimasto inattivo e sprovvisto del contante perduto durante il naufragio.

Il 9 marzo del 1906 alla medesima Commissione arbitrale, per mezzo del Commissariato generale dell'emigrazione, era pervenuto un ulteriore ricorso presentato dallo stesso Diani che chiedeva che gli venisse liquidata la somma complessiva di L. 450 a titolo di risarcimento del danno che comprendeva non soltanto il costo del biglietto d'imbarco, ma anche il danno subito per la perdita degli effetti personali.

L'udienza si svolse nei locali della prefettura di Milano il 22 aprile 1906. La difesa della società di navigazione eccepì l'incompetenza della Commissione arbitrale a conoscere delle domande presentate dagli attori e chiese il rinvio dell'udienza in attesa che le Sezioni Unite della Corte di cassazione di Roma si pronunciassero sui ricorsi presentatati dalla compagnia avverso le sentenze emesse dalle Commissioni arbitrali provinciali di Padova e di Pavia che, come abbiamo visto, avevano condannato la società di navigazione a risarcire i danni conseguenti al naufragio del *Sirio*[138].

La pronuncia delle Sezioni Uniti, precedentemente esaminata, dichiarando prive di fondamento le eccezioni sollevate della società di navigazione, fugò ogni dubbio in merito alla competenza delle Commissioni arbitrali. A seguito della sentenza della Corte di cassazione la causa fu riassunta e venne fissata per il 14 febbraio 1908 l'udienza di discussione.

La ricorrente insisteva nelle sue richieste, mentre la società resistente,

[138] Ivi, f. 4.

in base a quanto statuito dalla Cassazione, rinunciava all'eccezioni di incompetenza sollevate nella memoria difensiva, ma nel merito eccepiva che versandosi in materia di colpa contrattuale spettava alla ricorrente l'onere di dimostrare che effettivamente aveva subito dei danni. La società si diceva disposta a pagare solo L. 100 a titolo di indennizzo per la perdita del bagaglio.

Risolta la questione pregiudiziale di incompetenza, per i giudici della Commissione arbitrale era evidente la responsabilità della società per la condotta colposa del capitano «che non seppe abilmente guidare la nave» lungo una rotta abitualmente percorsa. La responsabilità derivante dal rapporto istitorio era basata non soltanto «sul principio generale» stabilito dall'art. 1153 3° cap. del cod. civ., ma anche dall'art. 16 della legge sull'emigrazione[139].

Nel fissare l'ammontare del risarcimento la Commissione tenne presente innanzi tutto la richiesta originariamente presentata dalla signora Rivolta che in prima battuta avevo chiesto la somma complessiva di L. 160, alla quale aveva aggiunto una nota spese, redatta successivamente, con cui si elevava l'importo originariamente richiesto alla somma di L. 380.00.

La Commissione giudicò «esagerata» l'ulteriore richiesta risarcitoria, che appariva meramente strumentale a perorare la successiva richiesta del figlio, che, con ricorso separato, aveva chiesto la somma di L. 450[140].

Per ottenere questa somma i ricorrenti non soltanto avrebbero dovuto fornire il biglietto di imbarco, ma per richiedere un importo maggiore a titolo di risarcimento per lo smarrimento del bagaglio avrebbero dovuto provare attraverso lo scontrino che, a norma dell'art. 14 del regolamento del 10 luglio 1901 n. 375, l'emigrante avesse con sé un bagaglio eccedente i 100 Kg., limite massimo di peso fissato dall'art. 88 del Regolamento stesso, superato il quale cessava il diritto al trasporto gratuito.

In base alla documentazione prodotta dai ricorrenti, sembrava che la società avesse fatto la massima concessione possibile all'emigrante tenuto conto che, ex art. 91 del regolamento, per un bagaglio di quel peso non si sarebbe potuto offrire un risarcimento maggiore a L. 100. Pertanto la proposta di risarcimento di L. 100 avanzata dal vettore era corretta. Tuttavia tenuto conto che il regolamento stesso concedeva all'emigrante di portare con sé nel dormitorio del piroscafo un piccolo fardello con gli effetti personali necessari per la traversata, apparve ragionevole ai giudici aggiungere trenta lire come risarcimento per la perdita del fardello e ulteriori trenta lire per compensare la perdita della somma di denaro che il migrante

[139] Ivi, f. 5.
[140] Ivi, f. 7.

aveva con sé al momento del naufragio.

La Commissione in base agli artt. 13, 16, 26 e 27 delle legge sull'emigrazione e agli artt. 84, 88 e 91 del regolamento del luglio 1901 condannò la società Navigazione Generale Italiana al pagamento di L. 160 a Brigida Rivolta per conto del figlio Diani, disponendo che la somma venisse prelevata dalla cauzione versata dal vettore.

4.2. *Richieste di risarcimento da parte degli eredi delle vittime del naufragio*

La seconda serie di controversie a cui diede origine il naufragio del *Sirio* furono quelle aventi ad oggetto le richieste di risarcimento per i danni materiali e morali subiti dagli eredi dei migranti deceduti a seguito del sinistro. A questo riguardo è interessante mettere a confronto due sentenze che giungono a conclusioni opposte: una è emessa dalla Commissione arbitrale di Torino, l'altra è pronunciata dalla Commissione arbitrale di Alessandria.

La linea difensiva adottata dai legali della compagnia di navigazione ricalca, con qualche modifica limitata esclusivamente alla prima eccezione, le argomentazioni utilizzate nelle controversie precedentemente esaminate, ed è la stessa per entrambi i ricorsi.

Anche per le richieste di risarcimento avanzate dagli eredi dei migranti deceduti nel naufragio, la società vettrice opponeva che, ex art. 491 del Codice di commercio, era avvenuto l'atto di abbandono del piroscafo.

Ma procediamo con ordine e iniziamo dall'analisi della sentenza emanata dalla Commissione arbitrale per l'emigrazione di Torino, a seguito del reclamo presentato il 16 settembre 1906 da Giulia Gambotto, che aveva perso il marito, l'emigrante Francesco Perino, a causa del naufragio. La vedova chiedeva che le venisse risarcito il danno subito per il decesso del consorte e che, inoltre, le venisse corrisposto l'indennizzo per la perdita del di lui bagaglio, consistente in 62 chilogrammi di vestiario e biancheria[141].

Ai nostri fini assume particolare rilevanza la prima eccezione sollevata dalla difesa della Navigazione Generale Italiana che rilevava che la vedova non poteva presentare alcun reclamo alla Commissione arbitrale «mancando per farlo di veste e di qualità»[142]. La ricorrente, per i legali della compagnia,

[141] III Commissione arbitrale provinciale per l'emigrazione di Torino, 11 Marzo 1907 (Pres. Gonella, Est. Morra), Gambotto *c.* Navigazione Generale Italiana, in ASMAE, CGE, AG, *Sentenze pronunziate dalle Commissioni Arbitrali operanti presso le Prefetture*, *Commissione arbitrale di Torino 1907-1914; Provenienza Prefettura di Torino*, b. 29, f. 115.

[142] Cfr. Memoria difensiva della Società di Navigazione Generale Italiana presentata

avrebbe dovuto, per ottenere giustizia, rivolgersi all'autorità giudiziaria ordinaria, poiché l'azione disciplinata dall'art. 26 della legge sull'emigrazione era di natura strettamente personale e competeva unicamente agli emigranti.

La natura personale dell'azione, secondo i legali, si rilevava direttamente dal tenore letterale dell'art. 26 che prevedeva che fosse l'emigrante ad avere diritto di agire contro il vettore o il suo rappresentante per la restituzione di somme, per il risarcimento del danno e per ogni altra controversia relativa alla legge sull'emigrazione. Per la difesa, dunque, la legittimazione ad agire in giudizio «era inerente alla qualità rivestita dalla persona che accedeva alle Commissioni stesse» in base ai motivi indicati dalla legge. Gli eredi, invece, potevano agire in giudizio in qualità di «danneggiati in proprio» rivolgendosi all'autorità giudiziaria ordinaria per ottenere il risarcimento dei danni. Simili considerazioni si basavano sull'assunto che l'azione promossa dagli eredi era una azione *ex facto* e non *ex contractu* ed esorbitava pertanto «da quel complesso di azioni e di diritti che la legge sull'emigrazione accordava personalmente all'emigrante per i fini e gli scopi per cui era creata»[143].

Con la seconda eccezione la compagnia rilevava poi che il reclamo della vedova eccedeva per materia i limiti della competenza della Commissione arbitrale. Le disposizioni dell'art. 26 e quelle connesse a questa norma si riferivano esclusivamente alle azioni contrattuali per restituzione di somme, risarcimento di danni e ogni altra controversia relativa alla legge di emigrazione, pertanto non potevano essere applicate ad ipotesi che non erano né previste né regolate dalla summenzionata legge, ma che, invece, erano disciplinate dalle norme di diritto comune. Per i legali della compagnia era evidente che la competenza delle Commissioni dovesse essere circoscritta «ad un campo ben definito di questioni riguardanti i particolari rapporti dell'emigrante con gli agenti, subagenti e vettori, relativi alla tutela della persona dell'emigrante e cioè al suo umano ed onesto trattamento prima dell'imbarco e a bordo durante il viaggio; per modo che egli non fosse esposto ad offese ed a patimenti, né fosse strumento di ingiusto guadagno». Pertanto risultavano escluse dalla competenza delle Commissioni arbitrali tutte quelle questioni di carattere generale concernenti la responsabilità «che la nave assumeva di fronte a qualunque passeggero o caricatore, indipendentemente dalla qualità di migrante», come quelle che dipendevano da naufragio o da qualsiasi altro sinistro provocato da colpa del capitano o dell'equipaggio che potevano gravare sul proprietario della nave. Questa responsabilità, ai sensi dell'art. 491 del Codice di commercio, poteva legittimamente «essere

avverso il ricorso di Giulia Gambotto, vedova Perino, cit., p. 3.
[143] Ivi, p. 4-5.

limitata di fronte a chiunque con l'abbandono della nave e del nolo»[144].

In base alle suesposte considerazioni per i legali della compagnia era evidente che il reclamo della vedova riguardasse la responsabilità prevista dall'art. 491 del Codice di commercio e che dunque esulasse dalle questioni strettamente correlate alla legge sull'emigrazione, pertanto a pronunciarsi sulla questione era competente l'autorità giudiziaria ordinaria, e quindi la Commissione arbitrale avrebbe dovuto dichiarare la propria incompetenza.

Con il terzo motivo di ricorso la società resistente eccepiva che la domanda della signora Gambotto era strettamente connessa a quella già pendente davanti al Tribunale civile di Genova, unico competente a giudicare sulla validità e sugli effetti dell'atto di abbandono della nave.

Infine con la quarta eccezione la compagnia rilevava che la domanda fosse connessa e dipendente dal processo penale in corso di istruttoria che avrebbe dovuto determinare se il naufragio fosse dovuto a colpa del capitano o piuttosto dipendesse da cause di forza maggiore.

La Commissione arbitrale, esaminati gli atti di causa, dichiarò inaccoglibile il ricorso della vedova dell'emigrante relativamente alla richiesta di indennità per la morte del marito, poiché secondo i giudici era necessario che l'oggetto della contesa fosse sempre una lite fra il vettore e l'emigrante, e quindi chi lo rappresentava come successore doveva svolgere un'azione tendente alla reintegrazione di un danno subito dall'emigrante stesso: «occorreva in sostanza che chi [promuovesse] l'azione [agisse] quale rappresentante dell'interesse dell'emigrante, non già per un interesse proprio»[145].

Diversa era l'ipotesi in cui il padre, la moglie, il figlio dell'emigrante agivano in giudizio per chiedere un'indennità per la perdita degli oggetti scomparsi insieme al naufrago; in questo caso essi chiedevano semplicemente quanto già spettava all'emigrante stesso ed agivano «in suo luogo e vece» e per effetto della loro qualità di eredi; in questa ipotesi si trattava sempre di una lite intercorsa tra vettore ed emigrante, malgrado le ragioni del secondo fossero state fatte valere dagli eredi. Quando, invece, il congiunto chiedeva l'indennizzo per la morte dell'emigrante, voleva essere rimborsato per un danno patito personalmente, poiché l'indennità in questo caso costituiva «un equipollente del valore materiale e morale del morto e la si pretendeva non in qualità di erede come avente diritto alla proprietà lasciata morendo dall'emigrante, ma in qualità di danneggiato dalla perdita di lui e quale compenso pel diminuito utile e pel dolore provato per la sua morte»[146].

[144] Ivi, p. 6.
[145] III Commissione arbitrale provinciale per l'emigrazione di Torino, 11 Marzo 1907 (Pres. Gonella, Est. Morra), Gambotto *c.* Navigazione Generale Italiana, cit., f. 4.
[146] Ivi, ff. 4-5.

Pertanto mentre nel primo caso tra l'emigrante e l'erede si verificava «una continuazione ininterrotta di diritti che dall'uno all'altro si [trasmettevano] e la lite [rimaneva] una ed invariata» nell'altra ipotesi quella, cioè, della dipartita, secondo i giudici invece:

> di fatto non vi era che una relazione materiale di causa ed effetto, una successione di circostanza, ma l'identità delle azioni più non [esisteva], perché la domanda dell'erede non riguardava più una lesione fatta all'emigrante, ma un danno subito dal parente di lui e per conseguenza la lite non era più fra il vettore e l'emigrante, ma fra il vettore e un terzo e la competenza speciale della Commissione arbitrale scompariva per lasciare adito al diritto comune alla competenza dell'Autorità Giudiziaria[147].

Il ragionamento della Commissione piemontese appare poco convincente, poiché non distingue il danno materiale dal danno morale. Adottando questa linea interpretativa si giunge all'assurda conclusione che la Commissione non sarebbe stata competente a pronunciarsi e a liquidare il danno materiale derivante dal decesso dell'emigrante, mentre avrebbe potuto invece pronunciarsi su un danno fisico di più lieve entità, come ad esempio l'amputazione di un arto, occorso all'emigrante stesso a seguito del sinistro. Così come la Commissione si era riconosciuta competente a pronunciarsi in merito ai danni materiali relativi alla perdita degli oggetti e del denaro appartenuti all'emigrante e andati perduti nel naufragio, altrettanto avrebbe dovuto fare per i danni fisici subiti dall'emigrante stesso, come d'altronde avrebbe fatto qualora lo stesso fosse rimasto in vita. Seguendo il ragionamento adoperato dalla Commissione l'unico danno che non avrebbe potuto essere risarcito sarebbe stato quello morale, poiché si trattava di un danno personale patito dall'erede e non dall'emigrante. La Corte torinese più opportunamente avrebbe dovuto operare una distinzione tra danno materiale (risarcibile) e danno morale (non risarcibile) all'erede.

Per quanto concerneva invece le altre eccezioni i giudici le respinsero, utilizzando le medesime argomentazioni addotte per i ricorsi che avevano ad oggetto esclusivamente il risarcimento per la perdita del bagaglio.

La Commissione arbitrale condannò la Navigazione Generale Italiana al pagamento della somma complessiva di 900 Lire a favore della vedova Giulia Gambotto, dando mandato al Commissariato di emigrazione di prelevare la somma suddetta dalla cauzione versata dalla società di navigazione quale vettore di emigranti a norma di legge. Occorre sottolineare che nonostante

[147] Ivi, f. 5.

la Commissione avesse adottato una linea interpretativa molto rigorosa e criticabile, rigettando la richiesta di risarcimento per il danno subito per la perdita del coniuge, valutò con maggiore flessibilità il danno economico occorso per la perdita del bagaglio e degli effetti personali. Infatti l'art. 91 del regolamento prevedeva che, ad esclusione dei casi di forza maggiore, l'emigrante danneggiato aveva diritto ad una indennità pari ad una lira per ogni chilogrammo di bagaglio smarrito o danneggiato, ed un minimo di lire venticinque per ogni collo indicato nel biglietto d'imbarco o nello scontrino consegnato all'emigrante. Stando, dunque, ai criteri previsti dal regolamento la Commissione avrebbe dovuto liquidare una somma di gran lunga inferiore rispetto a quella poi effettivamente riconosciuta alla vedova, lasciandosi guidare da criteri di equità.

A conclusioni diverse rispetto a quelle raggiunte dalla Commissione torinese, pervenne, come abbiamo già anticipato, la Commissione arbitrale della provincia di Alessandria[148]. Ma veniamo ai fatti. La signora Giuseppina Mironi aveva acquistato due biglietti di trasporto, uno per sé e uno per la figlia di cinque anni, per imbarcarsi sul piroscafo *Sirio* e raggiungere Buenos Aires. Nel naufragio rimase uccisa la bambina. La signora, insieme al marito, presentò reclamo alla Commissione arbitrale di Alessandria per ottenere il risarcimento per il danno per la morte della figlia e per la perdita di tutto il bagaglio che portava con sé, che consisteva in un grande baule, due valigie e un sacco con suppellettili di varia natura.

Il tribunale per gli emigranti accolse il ricorso. La società convenuta anche in questo caso aveva eccepito che la legge sull'emigrazione disciplinava esclusivamente «le azioni strettamente proprie dell'emigrante», di conseguenza la signora non aveva legittimazione ad agire per chiedere i danni per la dipartita della bambina, poiché l'evento lesivo derivava «non già dal contratto, ma dal fatto del naufragio»[149].

La Commissione arbitrale ritenne che l'eccezione sollevata dal vettore non avesse «valore», poiché si basava su «una limitazione» che non era prevista dalla legge. I giudici misero il luce, seguendo un *argomentum a fortiori*, l'assoluta illogicità della tesi sostenuta dalla resistente:

> la ricorrente era emigrante; se aveva ed ha azione verso il vettore per la perdita di oggetti di bagaglio, perduti durante la traversata, a

[148] Commissione arbitrale per l'emigrazione di Alessandria, 19 dicembre 1907 (Pres. Berlese, Est. Calcagno) Mironi *c.* Navigazione Generale Italiana, in *Bollettino dell'Emigrazione (Massimario di giurisprudenza in materia di emigrazione)*, cit., pp. 160-164.

[149] Ivi, p. 160.

> maggior ragione avrà azione pel risarcimento dei danni, di gran lunga superiori, per la perdita d'una figlia emigrante e viaggiante con essa. Sarebbe assurdo concedere l'azione all'emigrante per cose di piccolo momento, ed escluderla per quelle di valore enormemente maggiore[150].

La legge sull'emigrazione aveva previsto, ribadirono i giudici, la competenza per materia delle Commissioni arbitrali a conoscere di tutte le liti che originavano dal contratto di trasporto. Sarebbe stato, quindi, davvero assurdo negare che l'attrice non avesse avuto un grandissimo nocumento personale dalla perdita della figlia, che, in base al contratto, la società vettrice avrebbe dovuto portare sana e salva a destinazione. Pertanto, proseguirono i giudici, dal momento che l'azione della ricorrente si basava sulla violazione del contratto di trasporto, «che l'offende nelle sue naturali affezioni» e che «le produce un danno», sarebbe stato poco «serio» ritenere, come avrebbe voluto la resistente, che quella intentata dalla signora Mironi non fosse un'azione personale.

La Commissione respinse tutte le altre eccezioni sollevate dalla compagnia di navigazione e la condannò al risarcimento del danno sia per la morte della bambina che per la perdita dei bagagli. I giudici ritennero che fosse «equo» liquidare a titolo di risarcimento del danno per la perdita della figlia la somma di L. 2800, in considerazione del fatto che trattandosi di una bambina «non fosse di vantaggio alla famiglia», poiché ancora «aveva piuttosto bisogno di cure»; il danno invece per la perdita del bagaglio fu quantificato in lire 200. Naturalmente bisogna considerare che la quantificazione del danno morale e materiale per la perdita della minore venne fatto in base ai parametri socio culturali del tempo, che determinavano il 'valore' del soggetto danneggiato sulla base della sua capacità lavorativa.

Le due fattispecie pur non essendo identiche – nella prima l'attrice non era anch'essa un'emigrante ma soltanto un'erede, nella seconda, invece, oltre ad essere l'erede della figlia era anch'essa un'emigrante – mostrano comunque il diverso iter logico seguito dai giudici nell'interpretare le norme della legge sull'emigrazione. Ciò che importa rilevare è che in entrambi i casi le sentenze lasciano trasparire come le Commissioni arbitrali abbiano cercato di temperare il rigore derivante da una asettica applicazione delle norme di diritto, speciale e comune, servendosi del ricorso alla categoria giuridica dell'equità di cui sembrano avvalersi non tanto per colmare lacune legislative, ma piuttosto come criterio per interpretare e applicare le norme in modo adeguato alle specifiche particolarità del caso.

[150] Ivi, p. 161.

5. *«Ispirata a principi di equità»: la giustizia delle commissioni arbitrali provinciali*

È giunto il momento di tirare le fila del discorso e cercare di provare a definire quale sia stata la natura dell'attività interpretativa svolta dalle Commissioni arbitrali provinciali, se essa, cioè, abbia avuto una valenza più 'creativa' o 'ricognitiva'.

Dalla lettura delle sentenze emerge lo sforzo compiuto dalle Commissioni arbitrali per regolamentare una prassi sociale, quale quella delle migrazioni, nuova e governata da una normativa ancora acerba e imprecisa.

Le sentenze emesse dai giudici dei migranti hanno creato uno speciale ordine giuridico che riguardava uno specifico gruppo di persone: gli emigranti appunto, che costituendo la parte debole del rapporto contrattuale meritavano, nei fatti, una maggiore indulgenza in sede di giudizio. Malgrado le Commissioni arbitrali, soprattutto durante il primo periodo della loro attività, abbiano adottato una linea interpretativa molto rigorosa nei confronti dei vettori, accogliendo in larga parte le richieste di risarcimento avanzate dagli emigranti, bisogna sottolineare che nel corso del tempo la giurisprudenza di questi organi divenne meno ondivaga e molto attenta a non avallare richieste di indennizzo sproporzionate da parte dei ricorrenti.

L'attività di questi organi giurisdizionali speciali non fu soltanto finalizzata a garantire agli emigranti forme rapide e gratuite di giustizia, ma attraverso la loro istituzione il legislatore volle tentare di conciliare interessi discordanti determinati da situazioni di fatto e di diritto nuove che meritavano sì una disciplina legislativa rigorosa, ma al tempo stesso temperata da un'applicazione ispirata ai principi superiori di equità e giustizia.

Come per altri organi giurisdizionali speciali – quali ad esempio i collegi dei probiviri industriali, la cui funzione era quella di risolvere per via giurisdizionale, qualora il preliminare tentativo di conciliazione fosse fallito, le controversie relative al contratto di lavoro sorte tra imprenditori ed operai[151] – emerse il problema relativo alla natura giuridica dei giudizi resi dalle Commissioni arbitrali per l'emigrazione; ci si chiese, cioè, se esse giudicassero secondo diritto o secondo equità.

Parte della dottrina osservò che questi organi speciali più che *ex bono et equo*, giudicassero secondo diritto. Si ritenne che non sarebbe stato

[151] Diffusamente sulla natura dei giudizi dei Collegi dei probiviri C. Latini, *«L'araba fenice». Specialità delle giurisdizioni ed equità giudiziale nella riflessione dottrinale italiana tra Otto e Novecento*, cit., pp. 692-695, O. Calvo, *Lo Stato e il governo del rapporto di lavoro: il Collegio di Probiviri (1893-1926)*, cit., p. 80 ss.

possibile asserire il contrario neppure facendo richiamo al nome di queste Commissioni e quindi ad una loro presunta natura arbitrale, dal momento che, ex art. 20 del codice di procedura civile, gli arbitri decidevano, di regola, secondo diritto, a meno che non fossero autorizzati a decidere in qualità di *amichevoli compositori*, ma dal momento che la legge sulla emigrazione non aveva «menomamente facultato i collegi arbitrali da essa istituiti a giudicare come amichevoli compositori» ne derivava che, nel decidere, questi organi avrebbero dovuto attenersi alle norme di diritto[152].

Lo stesso Mortara, dopo aver ricordato la natura inappellabile delle sentenze emesse dalle Commissioni arbitrali, specificava che mancava una disposizione che le «[affrancasse] dal debito di osservare le norme del diritto materiale per la definizione delle liti», lasciando presumere che ove possibile i giudici nel decidere oltre alle norme speciali e regolamentari sull'emigrazione, avrebbero dovuto lasciarsi guidare dalla normativa comune[153].

La natura equitativa di questi giudizi venne, invece, enfatizzata dai rappresentanti delle istituzioni per l'emigrazione e dai pratici. Come abbiamo già avuto modo di anticipare, il Commissario Rossi, nella *Relazione* presentata al Ministro degli esteri sui servizi per l'emigrazione, tracciò il bilancio complessivo della decennale attività compiuta dal Commissariato e dagli altri organi da esso dipendenti, dedicando ampio spazio all'importanza dell'attività giurisdizionale svolta dalle Commissioni arbitrali provinciali. In quella circostanza Rossi non si limitò a sottolineare che questi speciali organi giusdicenti risolvevano *ex aequo et bono* le liti tra emigranti e compagnie di navigazione, ma volle enfatizzare che esse riuscirono anche nel compito «talvolta ben arduo» di compiere un'opera di costruzione giuridica sia formulando «un diritto in alcune parti completamente nuovo», che impiegando «con nuovi scopi e con nuovi intendimenti» le comuni regole di diritto sostanziale e processuale[154].

Il «singolare acume giuridico» di molte delle sentenze pronunciate dalle Commissioni arbitrali è messo in luce da Giuseppe Giani, che è colui

[152] Cfr. V. Prinzivalli, *Dei mezzi coi quali possono essere impugnate le sentenze delle Commissioni arbitrali per l'emigrazione*, cit., col. 65. Sulla figura dell'*amichevole compositore* si vedano P. Cogliolo, *L'amichevole compositore*, in *Il Diritto commerciale*, (1920), p. 7 ss. lo scritto venne poi ripubblicato in Id., *Scritti varii di diritto privato*, vol. I, Torino, Utet, 1925[6], pp. 541-549; P. Calamandrei, *Il significato costituzionale delle giurisdizioni di equità,* cit., p. 6 e ss. Sull'argomento si vedano anche le riflessioni di C. Latini, *«L'araba fenice». Specialità delle giurisdizioni ed equità giudiziale nella riflessione dottrinale italiana tra Otto e Novecento*, cit., pp. 667-675.

[153] L. Mortara, *Commentario del Codice e delle Leggi di Procedura Civile*, vol. I, cit., p. 543.

[154] Cfr. *Relazione sui servizi dell'emigrazione per l'anno 1909-1910*, cit., p. 352.

che si occupò di curare, per conto del Commissariato, la redazione del massimario di giurisprudenza in materia di emigrazione. Il curatore, nelle pagine introduttive della raccolta, lodò l'attività svolta dalle Commissioni che non soltanto avevano dimostrato di possedere «una sicura visione degli scopi ultimi» della speciale legislazione sull'emigrazione, ma si erano servite di quella «larga potestà di giudizio ex aequo et bono» che la legge speciale gli aveva conferito[155].

La legge sull'emigrazione – promulgata per sopperire alle deficienze del diritto comune, che da solo non sarebbe stato sufficiente a tutelare l'emigrante dalle frodi e dagli inganni degli speculatori – necessitava di essere applicata «con un sentimento di equa convenienza»[156]. Ne è fermamente convito Leonida Vagnetti che insistette, come abbiamo già avuto modo di rilevare, sulla peculiarità della materia emigratoria. Il vice Ispettore riteneva, infatti, che sarebbe stato difficile che giudici «non bene informati delle leggi con cui si [svolgevano] i fatti sociali» potessero pronunciare «sentenze giuste». La scelta del legislatore di introdurre una giurisdizione speciale per i migranti era stata corretta, poiché i giudici ordinari, seguendo un modello di ragionamento di tipo sillogistico, erano vincolati ad «[obbedire] ai dettami rigorosi del diritto»; la specificità della materia richiedeva invece un «giudice di equità». Un giudice, cioè, che fosse in grado di temperare le rigide e astratte norme giuridiche con l'equità, tenendo conto «delle particolarità individuali delle persone e dei rapporti», e cogliendo «il diritto giorno per giorno dai fatti»[157]. L'attività delle Commissioni arbitrali era, dunque, funzionale a elaborare e chiarire «i principi vaghi e rudimentali» che emergevano «nella coscienza morale e giuridica della società», al fine di contribuire alla formazione di un nuovo diritto[158].

Le stesse Commissioni arbitrali sottolinearono nei loro giudicati che esse erano chiamate «a risolvere come bonarie compositrici» le vertenze tra emigranti e compagnie di navigazione[159], e che la loro giustizia si ispirava «a principi di equità, più che a formule scolastiche di dottrina»[160].

I giudici mostrarono di aver compreso quale fosse la *ratio* ispiratrice della

[155] Cfr. G. Giani (cur.), *Massimario di Giurisprudenza in materia di emigrazione*, cit., p. 5.
[156] Cfr. L. Vagnetti, *La tutela giuridica dell'emigrazione in Italia (parte seconda)*, cit., p. 71.
[157] *Ibidem.*
[158] Ivi, p. 73.
[159] Cfr. Commissione arbitrale provinciale di Palermo, 4 aprile 1907 (Pres. Ranieri, Rel. Cantone), Vitale *c.* Navigazione Generale Italiana, in *Bollettino dell'emigrazione* (*Massimario di giurisprudenza in materia di emigrazione*), cit., pp. 292-293, p. 292 per la citazione.
[160] Cfr. Commissione arbitrale per l'emigrazione di Torino, 11 marzo 1907 (Pres. Gonella, Rel. Boggio), Mosso *c.* Navigazione Generale Italiana, cit., cfr. *infra*, II, § 4.1.

legge e ritennero che, «in armonia con gli intendimenti di chi la dettò», essa non fosse «formatrice di un diritto eccezionale», ma «creatrice di un novello diritto comune destinato agli emigranti e a sostituire per essi» le norme codicistiche che regolamentavano le azioni dei normali passeggeri. Pertanto, secondo i giudici, le norme della legge sull'emigrazione non dovevano applicarsi «con criterio d'interpretazione restrittiva», ma piuttosto «col criterio di abbracciarvi tutte e singole le figure di casi contemplate dal legislatore in vista di conseguire con pienezza di efficacia lo scopo di protezione dell'emigrante»[161].

Le Commissioni arbitrali costituirono di fatto il punto di incontro nel quale si conciliarono diversi livelli di 'normatività': quella comune, derivante dalle norme dei codici (commerciale, privato, di rito); quella speciale, dettata dal legislatore per rispondere adeguatamente al fenomeno migratorio, quella derivante dagli accordi contrattuali tra vettori ed emigranti che, seppur vincolati da precisi obblighi di legge, mantenevano la loro innata natura pattizia, nonché quella proveniente da quell'eterogeneo complesso di fattori sociali e circostanze di fatto che necessariamente finivano con l'influire nella formulazione delle sentenze.

Complessivamente considerata l'attività delle Commissioni arbitrali è, comunque, connotata da un notevole rigore metodologico che spinse i giudici a non tradire il tradizionale modello interpretativo di tipo sillogistico – sussumendo la fattispecie concreta all'interno delle norme giuridiche, comuni e speciali, previste dal legislatore – ma a temperarlo, laddove fosse necessario, lasciandosi guidare dallo spirito equitativo. L'equità appare costituire una sorta di principio guida a cui il giudice degli emigranti si ispirava per dare 'vitalità' alle proprie sentenze, e per sopperire alle mancanze di una legislazione speciale ancora giovane e imperfetta. Sotto questo profilo, si può affermare che le Commissioni arbitrali pur pronunciando le loro sentenze tenendo conto delle norme di diritto, contribuirono alla «creazione» del diritto migratorio poiché fecero emergere, nella prassi applicativa, quali fossero le criticità della legge, spingendo il legislatore ad intervenire. L'innovazione dell'ordinamento giuridico avveniva, quindi, attraverso il fruttuoso apporto di tutte le fonti del diritto e di tutti i poteri dello Stato.

L'ambiguità della natura giuridica delle Commissioni arbitrali per l'emigrazione è una caratteristica comune a tutte le giurisdizioni speciali

[161] Cfr. Commissione arbitrale per l'emigrazione di Treviso, 5 febbraio 1907 (Pres. Biagi, Rel. Tiretta), Furlan *c*. Navigazione Generale Italiana, in *Bollettino dell'emigrazione* (*Massimario di giurisprudenza in materia di emigrazione*), cit., pp. 321-326, p. 323 per la citazione.

introdotte in quell'epoca, che però ebbero l'indubbio merito, come osserva Latini a proposito della giurisprudenza dei probiviri industriali e di quella per gli impiegati, di «fungere da elemento propulsore per la creazione di una disciplina» nuova, di tipo equitativo, che tenesse conto delle esigenze emerse nella pratica[162].

I tribunali per i migranti, pur andando in controtendenza rispetto al generale principio dell'unicità della giurisdizione, furono creati e voluti dal legislatore liberale per assicurare una migliore e pronta tutela giuridica per coloro che, per dirla con le parole del poeta del socialismo Edmondo De Amicis, *varcavano i mari per cercar del pane* e *traditi da un mercante menzognero […] andavano a campar d'angoscia in lidi ignoti*[163].

[162] Cfr. C. Latini, *«L'araba fenice». Specialità delle giurisdizioni ed equità giudiziale nella riflessione dottrinale italiana tra Otto e Novecento*, cit., pp. 694-695. Sulla giurisprudenza come «laboratorio sperimentale […] fattore di promozione delle riforme legislative» si veda G. Alpa, *La cultura delle regole*, cit., p. 206.

[163] Edmondo De Amicis. *Poesie*. Milano, Fratelli Treves Editori, 1882.

Fonti Normative

LEGGE 31 gennaio 1901, n. 23 Disposizioni sull'emigrazione

Capo I.
Dell'emigrazione in generale.

VITTORIO EMANUELE III
per grazia di Dio e per volontà della Nazione
RE D'ITALIA
Il Senato e la Camera dei Deputati hanno approvato;
Noi abbiamo sanzionato e promulghiamo quanto segue:

Art. 1.
L'emigrazione è libera nei limiti stabiliti dal diritto vigente.
Gli inscritti di leva che abbiano compiuto, o che compiano nell'anno, il 18° anno di età, gli inscritti di leva marittima e i militari del Corpo Reale equipaggi potranno emigrare quando abbiano ottenuto il permesso, i primi dal prefetto o dal sottoprefetto, i secondi dal capitano di porto e gli ultimi dal comandante del Corpo.
I militari di prima categoria dell'Esercito che non abbiano compiuto il 28° anno di età potranno emigrare quando abbiano ottenuto il permesso dal comandante del Distretto, al quale dovranno provare di trovarsi in una delle condizioni che saranno specificate dal Regolamento.
È libera l'emigrazione dei militari di seconda e di terza categoria, appartenenti all'Esercito e alla Marina.
È pure libera l'emigrazione dei militari di prima categoria appartenenti all'Esercito, che abbiano compiuto il 28° anno di età; ma sino a quando non abbiano compiuto il 32° anno, essi debbono notificare la loro partenza al comandante del Distretto. Questa notificazione sarà fatta in carta libera e senza spesa, nel modo che sarà stabilito dal Regolamento.
La facoltà di emigrare consentita ai militari dai precedenti capoversi potrà essere, in casi eccezionali, temporaneamente sospesa con decreto Reale, su proposta dei Ministri della Guerra e della Marina.
Il Ministro degli Affari Esteri potrà, d'accordo col Ministro dell'Interno, sospendere l'emigrazione verso una determinata regione, per motivi d'ordine pubblico, o quando possano correre grave pericolo la vita, la libertà, gli averi dell'emigrante.

Art. 2.
Coloro che arruolino, conducano o mandino all'estero minori degli anni quindici, a scopo di lavoro, senza che siano stati sottoposti alla visita medica e forniti del libretto del sindaco, di cui all'articolo 3 del Regolamento sul lavoro dei fanciulli, 17 settembre 1886, saranno puniti con la pena pecuniaria comminata dall'articolo 4 della legge 11 febbraio 1886, n. 3657.

Art. 3.
Chi arruoli o riceva in consegna, nel Regno, uno o più minori degli anni quindici,

per impiegarli all'estero, sia in professioni girovaghe, sia in industrie che verranno indicate dal Regolamento come dannose alla salute, o come pericolose, sarà punito con la reclusione fino a sei mesi e con multa da cento a cinquecento lire.
Con la stessa pena sarà punito chiunque conduca o mandi all'estero, o consegni a terze persone perché conducano all'estero, minori degli anni quindici, con lo scopo d'impiegarli come è detto nella prima parte del presente articolo. In tal caso, il tutore decadrà dalla tutela e il genitore potrà esser privato della patria potestà.
Le medesime prescrizioni sono applicabili a chi induce una donna minorenne ad emigrare, per trarla alla prostituzione.

Art. 4.
Chi abbandoni in paese straniero minori degli anni diciassette, avuti in consegna nel Regno per dare ad essi lavoro, sarà punito con la reclusione fino ad un anno e con multa da trecento a mille lire, senza pregiudizio delle maggiori pene in caso di maltrattamenti o di sevizie.
Se il minore non abbia compiuto quattordici anni, la pena sarà aumentata della metà.
L'imputato, cittadino o straniero, sarà giudicato a richiesta del Ministro della giustizia o a querela di parte; e se già fu, per lo stesso reato, giudicato all'estero, si applicheranno le disposizioni degli articoli 7 e 8 del Codice penale.

Art. 5.
Le Autorità competenti dovranno trasmettere la domanda per il passaporto, e rilasciarlo entro ventiquattro ore dal ricevimento della domanda, o del nulla osta, corredati dei documenti prescritti dalle disposizioni sulla concessione dei passaporti per l'estero.
Il passaporto rilasciato agli emigranti che si recano all'estero a scopo di lavoro e alle loro famiglie, e tutti gli atti necessari per ottenerlo, sono esenti dalla tassa di bollo e da ogni altra tassa.

Capo II.
Dell'emigrazione a paesi transoceanici.

Art. 6.
Emigrante, per gli effetti del presente capo, è il cittadino che si rechi in paese posto di là dal Canale di Suez, escluse le colonie e i protettorati italiani, o in paese posto di là dallo Stretto di Gibilterra, escluse le coste d'Europa, viaggiando in terza classe, o in classe che il Commissariato dell'emigrazione dichiari equivalente alla terza attuale.
L'emigrante di nazionalità non italiana, che prenda imbarco in un porto del Regno, è pareggiato al nazionale, anche per gli effetti degli articoli 21, 26 e 27, ma non potrà fruire dell'opera degli uffici di protezione all'estero, indicati nell'articolo 12.
Il passaporto non è obbligatorio per coloro che non sono cittadini italiani.
I passeggieri che partono spontaneamente e a proprie spese, in terza classe o in classe equiparata alla terza, su piroscafi nazionale o stranieri, e viaggino oltre il

Canale di Suez, non saranno considerati come emigranti se quelli di nazionalità italiana non superino il numero di cinquanta. Quando siano più di cinquanta, per considerarli non emigranti, occorrerà uno speciale permesso del Commissariato.
Questa disposizione potrà essere sospesa con decreto Reale.
È data facoltà al Ministro degli Affari Esteri di provvedere, con speciali disposizioni, alla tutela della emigrazione che si effettuasse per mezzo di bastimenti a vela. Del Commissariato e degli Uffici dipendenti.

Art. 7.
Verrà istituito, sotto la dipendenza del Ministro degli Affari Esteri, un Commissariato nel quale sarà concentrato tutto ciò che si riferisce ai servizi dell'emigrazione.
Il Commissariato dell'emigrazione sarà composto: di un commissario generale, nominato tra gli impiegati superiori dello Stato su proposta del Ministro degli Affari Esteri, udito il Consiglio dei Ministri; di tre commissari, nominati secondo le norme che saranno determinate nel Regolamento, e degli ufficiali d'ordine richiesti dal servizio.
Gli stipendi e le indennità dei componenti il Commissariato verranno fissati per decreto Reale. Qualora essi siano scelti nelle Amministrazioni dello Stato, conservano il grado e i diritti di carriera che loro competono nell'Amministrazione da cui provengono, e nella quale possono sempre ritornare col grado e con l'anzianità che avrebbero conseguito se vi fossero rimasti.
Verrà pure istituito un Consiglio dell'emigrazione, composto: del commissario generale come delegato del Ministero degli Affari Esteri; di cinque delegati dei Ministeri dell'Interno, del Tesoro, della Marina, dell'Istruzione Pubblica e dell'Agricoltura; di tre membri nominati per decreto Reale, su proposta del Ministro degli Affari Esteri, tra i cultori delle discipline geografiche, statistiche ed economiche; e di due membri scelti, nei modi che saranno indicati dal Regolamento, fra i cittadini italiani residenti in Roma, l'uno dalla Lega nazionale delle Società cooperative italiane, e l'altro dalle principali Società di mutuo soccorso delle più importanti città marittime del Regno.
Il Consiglio sarà udito nelle questioni più rilevanti relative alla emigrazione, e nella trattazione degli affari di competenza di più Ministeri.

Art. 8.
Il Commissariato corrisponde con le Autorità del Regno, coi Regi consoli all'estero, con gli Uffici d'emigrazione degli altri Stati, e con tutte le istituzioni che nel Regno e all'estero si occupano della protezione degli emigranti.
Ha il diritto di affissione gratuita dei suoi manifesti, in ogni stazione o agenzia, nei piroscafi, vetture e altri mezzi di trasporto per terra o per acqua.
Il Ministro degli Affari Esteri dovrà presentare ogni anno al Parlamento, non più tardi del mese di aprile, una relazione sui servizi dell'emigrazione, allegando un rapporto del commissario generale sul movimento dell'emigrazione permanente e temporanea, sulle operazioni dei vettori e dei loro rappresentanti, sulle

modificazioni che l'esperienza suggerisse di apportare alle norme vigenti, e sopra ogni altro punto che interessi l'emigrazione.
Questa relazione dovrà essere iscritta all'ordine del giorno nella tornata successiva, per la sua discussione e approvazione.

Art. 9.
Il Ministro degli Affari Esteri, di concerto col Ministro dell'Interno, nominerà nei porti di Genova, Napoli e Palermo, e di quelle altre città che fossero determinate per decreto Reale, un ispettore dell'emigrazione, investito anche della qualità d'ufficiale di pubblica sicurezza, e preso tra gl'impiegati dell'Amministrazione dell'Interno.
L'ispettore eserciterà le attribuzioni che verranno indicate dal Regolamento, e vigilerà alla tutela e visita del bagaglio degli emigranti sia in partenza sia al ritorno.

Art. 10.
Nei luoghi di emigrazione potranno essere istituiti Comitati mandamentali o comunali per l'emigrazione, con funzioni gratuite, composti del pretore, o, in mancanza, del giudice conciliatore, del sindaco o di chi ne fa le veci, di un parroco o di un Ministro del Culto, di un medico (designati questi tre ultimi dal Commissariato) e di un rappresentante di società operaie e agricole locali, scelto dal Consiglio comunale.
I membri elettivi durano in carica tre anni e sono rieleggibili.
Il Comitato è presieduto dal pretore o in sua mancanza dal sindaco.

Art. 11.
Il medico o uno dei medici di bordo, sulle navi che trasportano emigranti, dovrà appartenere al Corpo dei medici della Marina militare, in servizio attivo o ausiliario; e verrà designato dal Ministro della Marina, su richiesta del Commissariato. A tali medici sarà affidato anche il servizio di vigilanza a bordo delle navi nell'interesse dell'emigrazione, secondo le norme che verranno determinate dal Regolamento. Essi saranno retribuiti a cura del Fondo per l'emigrazione, nella cui cassa il vettore dovrà versare le competenze loro dovute nella misura che verrà determinata dal Regolamento.
Il vettore sarà obbligato di fornire gratuitamente ai detti medici, anche pel ritorno, il vitto ed una cabina di prima classe.

Art. 12.
Negli Stati verso i quali si dirige a preferenza l'emigrazione italiana, saranno istituiti a cura del Ministro degli Esteri, anche mediante accordi coi rispettivi Governi, Uffici di protezione, d'informazione e d'avviamento al lavoro.
Il Ministro degli Esteri nominerà, secondo le norme che verranno stabilite nel Regolamento, ispettori d'emigrazione viaggianti nei paesi transoceanici. Avrà facoltà di delegare a tale servizio anche ufficiali consolari.
Questi ispettori informeranno il Commissariato sulle condizioni dell'emigrazione italiana, della quale raccoglieranno e trasmetteranno i voti.
Tanto nei porti di transito, quanto in quelli di arrivo, si eseguiranno, a bordo dei

vapori che trasportano emigranti, delle regolari ispezioni per cura degli ispettori viaggianti all'estero, o degli ufficiali consolari, secondo le norme che verranno stabilite dal Regolamento. Dei vettori d'emigranti e dei noli.

Art. 13.
Nessuno può arrolare o accaparrare emigranti, promettere o vendere biglietti d'imbarco, se non ha ottenuto dal Commissariato la patente di vettore d'emigranti, più una speciale licenza dello stesso Commissariato, subordinata ad opportune garanzie, quando trattisi di emigranti con viaggio gratuito o sussidiato, o in qualsiasi modo favoriti o arrolati.
Possono ottenere la patente, quando dispongano di piroscafi nelle condizioni previste dall'articolo 32:
a) le Compagnie nazionali di navigazione;
b) le Compagnie forestiere di navigazione, riconosciute nel Regno secondo gli articoli 230 e seguenti del Codice di commercio;
c) gli armatori nazionali, sia individualmente, sia in consorzio;
d) gli armatori forestieri ed i noleggiatori nazionali e stranieri.
Gli atti costitutivi delle Compagnie forestiere di navigazione saranno registrati con tassa fissa da lire cinquecento a lire tremila, in proporzione del capitale sociale. Gli atti che portano l'aumento del capitale sociale saranno registrati con tassa fissa, il cui ammontare verrà determinato proporzionatamente alla tassa pagata per la registrazione dell'atto costitutivo in rapporto col capitale sociale originario.
Alle Compagnie, agli armatori e noleggiatori stranieri, la patente può essere conferita soltanto quando essi nominino come loro mandatario un cittadino italiano, domiciliato nel Regno, ovvero una Ditta italiana legalmente costituita, e si sottomettano a tutte le leggi e Regolamenti del Regno, per tutto ciò che si riferisce alle operazioni d'emigrazione ed agli atti che ne conseguono.
La patente è valida per un anno, soggetta, di volta in volta, ad una tassa di concessione di mille lire, e vincolata ad una cauzione, non inferiore a tremila lire di rendita in titoli dello Stato, che verrà fissata dal Ministro degli Affari Esteri, secondo l'importanza delle operazioni.
La richiesta della patente implica accettazione di tutti gli obblighi derivanti al vettore dalla presente legge.
Il Ministro degli Esteri, udito il Consiglio dell'emigrazione, può, con suo decreto motivato, negare, limitare o ritirare la patente.
La cauzione sta a garanzia in primo luogo dell'adempimento di tutte le obbligazioni del vettore e del suo rappresentante verso l'emigrante o chi per esso; e, in secondo luogo, del pagamento delle pene pecuniarie, in cui il vettore o il suo rappresentante possano incorrere in forza della presente legge. La cauzione dovrà essere reintegrata ogni qual volta abbia subito diminuzione, sotto pena di decadenza dalla patente; e sarà restituita, salvo il caso di giudizio pendente, sei mesi dopo che il vettore avrà cessato d'esser tale.

Art. 14.
I prezzi dei noli, che i vettori si propongono di percepire dagli emigranti, dovranno riportare l'approvazione del Commissariato.
Non più tardi del 15 novembre, del 15 marzo e del 15 luglio d'ogni anno, i vettori faranno pervenire le loro proposte al Commissariato. Questo provvederà all'approvazione dei noli, udito il parere della Direzione generale della Marina mercantile, delle Camere di commercio delle più importanti città marittime italiane; tenuto conto delle informazioni degl'ispettori d'emigrazione e delle Camere di commercio italiane all'estero nei principali centri di emigrazione italiana; e di quelle sul corso dei noli nei principali porti stranieri, che i consoli italiani dovranno fornirgli con rapporti periodici.
Per quelle proposte che non fossero approvate, il Commissariato è obbligato a invitare i vettori ad esporgli, dentro un congruo termine, le loro ragioni; dopo di che esso trasmetterà tutti gli atti, insieme con le sue proposte motivate, al Consiglio superiore di marina, che dovrà esprimere il proprio parere motivato. Spetterà quindi al Ministro degli Affari Esteri di stabilire il prezzo dei noli, secondo la qualità dei trasporti, la classe e la velocità dei piroscafi.
Così dei noli approvati come di quelli da lui stabiliti, il Ministro degli Affari Esteri darà comunicazione al Parlamento con speciale relazione, alla quale dovranno essere allegati tutti gli anzidetti pareri ed informazioni.
Di regola, la determinazione dei noli si farà ogni quattro mesi, cioè: il 1° gennaio, il 1° maggio e il 1° settembre di ogni anno, ed avrà vigore per tutto il quadrimestre. Si potrà però, quando occorra, su proposta dei vettori o per iniziativa del Commissariato, variare i noli anche nel quadrimestre, con le medesime norme con le quali vennero stabiliti; e con le stesse norme si potranno anche, dentro il quadrimestre, determinare i prezzi dei noli di nuovi vettori.
I prezzi dei noli dovranno essere resi pubblici almeno quindici giorni prima della loro applicazione; e, per le revisioni straordinarie, nel più breve termine possibile.
Il Commissariato notificherà i prezzi dei noli così determinati ai Comitati mandamentali e comunali, e notificherà loro anche le offerte di trasporti, a minor prezzo, di tutti i vettori che ne facciano richiesta, e ai quali, in difetto di rappresentanti locali del vettore, i Comitati potranno indirizzare gli emigranti per mezzo degl'ispettori d'emigrazione.
Al vettore che sorpassasse i prezzi dei noli approvati o stabiliti, ovvero si rifiutasse di trasportare per tali noli gli emigranti, sarà ritirata la patente; né potrà essergli riconcessa che per deliberazione del Ministro degli Affari Esteri.
Il vettore non potrà elevare il prezzo del nolo per gli emigranti, che già sia stato pubblicamente annunziato, ovvero fissato nel biglietto d'imbarco o in equivalenti scritture.
Volendo ridurre il prezzo già annunziato o contrattato, la riduzione dovrà essere estesa a tutti gli emigranti che verranno imbarcati per quella partenza. ----------
-- Nota redazionale Il testo del presente articolo è già integrato con le correzioni apportate dall'errata-corrige pubblicato in G.U. 19/02/1901, n. 42 durante il

periodo di "vacatio legis". è possibile visualizzare il testo originario accedendo alla versione pdf della relativa Gazzetta di pubblicazione.

Art. 15.
In caso di coalizione fra vettori per rifiutare il trasporto degli emigranti al prezzo dei noli approvati o stabiliti, il Governo potrà autorizzare i Comitati locali a sostituirsi in tutto all'opera dei rappresentanti dei vettori; potrà autorizzare con speciali concessioni altre Compagnie, armatori o noleggiatori, italiani e stranieri, al trasporto degli emigranti; potrà consentirne il trasbordo in porti esteri di qua dall'Oceano, e prendere ogni altro provvedimento opportuno a tutela dell'emigrazione.
Quando si verifichi il caso predetto, verrà ritirata al vettore la patente, che non potrà essere novamente concessa se non dietro motivata deliberazione del Consiglio dei Ministri. In caso di recidiva, la patente verrà definitivamente ritirata.

Art. 16.
Il vettore d'emigranti può, con lettera diretta al Commissariato, che sentirà il parere del prefetto competente, nominare rappresentanti propri, assumendo la responsabilità civile di ogni loro atto in materia di emigrazione. è altresì responsabile del fatto dei suoi dipendenti, come degli altri vettori e di ogni altra persona cui egli affidasse, sia pure con l'intesa o col consenso dell'emigrante, tutto il trasporto o parte di esso. Ogni patto che escluda o limiti tale responsabilità, è nullo, quand'anche vi corrisponda una diminuzione del nolo.
È data facoltà al Commissariato di negare, con decreto motivato, l'assenso alla nomina d'un rappresentante, e, pure con decreto motivato, di revocare l'assenso già concesso.
I rappresentanti devono essere cittadini italiani, e non possono delegare ad altri il loro mandato.
Possono diversi vettori, previo accordo da comunicarsi al Commissariato, nominare uno stesso rappresentante.
È vietato ad un rappresentante di procurare imbarco ad emigranti su piroscafi che non siano quelli del proprio mandante, o dei propri mandanti.

Art. 17.
È vietato al vettore e ai suoi rappresentanti di eccitare pubblicamente ad emigrare. Ferma la disposizione dell'articolo 416 del Codice penale, chiunque con manifesti, circolari o guide concernenti l'emigrazione, pubblica scientemente notizie o indicazioni false, o diffonde nel Regno notizie o indicazioni di tale natura stampate all'estero, è punito con la reclusione fino a sei mesi e con la multa fino a lire mille.
Le circolari e gli annunzi di qualunque specie, fatti da parte dei vettori, dovranno indicare: la stazza lorda e netta e la velocità dei piroscafi, la data della partenza, gli scali e la durata dell'intero viaggio di andata.

Art. 18.
Il Ministro degli Affari Esteri, d'accordo col Ministro dell'Interno, potrà permettere,

imponendo condizioni speciali, che un privato arruoli, esclusivamente per conto proprio, il numero di persone che gli occorra per eseguire all'estero un determinato lavoro, o per un'impresa coloniale consentita dalle leggi del paese in cui deve compirsi; purché il privato, ove si tratti di emigrazione nei paesi contemplati dall'articolo 6, si valga, per il trasporto, dell'opera d'un vettore patentato, e questi paghi la tassa prescritta dall'articolo 28.
Trattandosi di viaggi a regioni poco o nulla frequentate dagli emigranti italiani, il Ministro degli Affari Esteri potrà permettere, sotto la osservanza di determinate condizioni, che il trasporto sia fatto anche da un armatore non avente la qualità di vettore di emigranti.

Art. 19.
Né il vettore, né il suo rappresentante possono dare biglietti d'imbarco agli emigranti italiani, se questi non presentano il passaporto.
Agli emigranti favoriti, arrolati o spontanei, che abbiano stipulato il trasporto fuori della sede del vettore, il vettore o il suo rappresentante sono tenuti a dare il biglietto d'imbarco, il quale non potrà sostituirsi con altro documento, prima che l'emigrante abbia lasciato la propria dimora per recarsi al porto di partenza.
È vietato a chicchessia, tranne i vettori autorizzati dal Commissariato, di rilasciare ordini perché gli emigranti siano forniti di biglietti ferroviari nel paese di destinazione, tolto il caso che i biglietti medesimi siano gratuiti e da consegnarsi all'emigrante nel momento e nel luogo dello sbarco.
Il biglietto d'imbarco per gli emigranti, considerati tali in conformità dell'articolo 6, è esente da ogni tassa di registro e bollo.

Art. 20.
Il biglietto venduto all'estero da un vettore, o da altri per lui, e intestato ad un emigrante che debba imbarcarsi nel Regno, dà diritto all'emigrante (su parere favorevole dell'ispettore d'emigrazione del porto di partenza) ad esigere l'imbarco sul primo piroscafo di esso vettore, che parta per la destinazione indicata nel biglietto, malgrado qualunque contraria dichiarazione contenuta nel biglietto medesimo.
Tutte le disposizioni della presente legge si applicano anche agli emigranti che viaggiano nelle condizioni previste in questo articolo.

Art. 21.
È vietato al vettore e a chi lo rappresenta, di percepire compensi di qualsiasi specie dall'emigrante, oltre il nolo. L'emigrante avrà diritto alla restituzione del doppio di quanto avesse pagato indebitamente, più all'eventuale risarcimento dei danni.
Il nolo, che già fosse stato pagato in tutto o in parte dall'emigrante per sé e per la propria famiglia, sarà ad esso restituito, se egli non possa partire per malattia accertata, che colpisca lui o persona della sua famiglia che con lui conviva e con lui debba viaggiare; oppure per ritardo ferroviario o per caso, anche fortuito, riferibile al vettore o alla nave.

Se si tratti d'emigrazione in qualsiasi modo favorita o arruolata e l'emigrante debba, per gli stessi motivi, o perché rifiutato da chi ne commise al vettore l'arruolamento, o perché respinto dalla Commissione di visita, fare ritorno dal porto d'imbarco al Comune di sua residenza, o alla frontiera se straniero, vanno a carico del vettore le spese di ricovero, di sussistenza e di viaggio delle persone, come le spese di trasporto dei bagagli, salvo poi sempre all'emigrante il diritto all'eventuale risarcimento dei danni.
Quando poi, per qualunque altra ragione, prima della partenza della nave, l'emigrante rescinda il contratto, ferme restando le disposizioni dell'articolo 583, n. 2, del Codice di commercio, avrà diritto, su parere favorevole dell'ispettore d'emigrazione del porto, alla restituzione di metà del prezzo del nolo, oltre le spese di vitto per la presunta durata del viaggio, ove queste sieno comprese nel nolo.
Se infine l'emigrante, a qualunque categoria appartenga, abbia perduto l'imbarco per ritardo d'un treno, anche dovuto a forza maggiore, le Amministrazioni ferroviarie saranno tenute a riportarlo gratuitamente col suo bagaglio alla stazione di provenienza, o alla stazione di confine se l'emigrante è straniero, quando egli stesso ne faccia domanda all'ispettore d'emigrazione, e questo gli rilasci una richiesta di viaggio motivata, da presentarsi dentro ventiquattro ore alla stazione di partenza.

Art. 22.
Il vitto e l'alloggio di qualunque emigrante, giunto al porto d'imbarco, sono a carico del vettore dal mezzodì del giorno anteriore a quello stabilito per la partenza nel biglietto, fino al giorno in cui la partenza avvenga, qualunque sia la causa dei ritardi.
L'emigrante, al quale sia annunziato il ritardo quando già fu fornito di biglietto, e non abbia ancora lasciato il proprio domicilio, avrà diritto ad un'indennità di due lire il giorno, se ha fissato il posto intero, e in proporzione se ha fissato il mezzo posto o un quarto di posto, fino a tutta l'antiviglia del giorno in cui avvenga la partenza.
Se il ritardo superi i dieci giorni, l'emigrante potrà rinunziare al viaggio, ricuperare il nolo se lo pagò, e chiedere alla Commissione arbitrale, di cui all'articolo 27, il risarcimento dei danni ove ne sia il caso.
Se l'emigrante dovesse far sosta, per fatto della nave o per ragione di quarantena, in un porto intermedio del viaggio, le spese di vitto e, se occorre, di alloggio, saranno sopportate dal vettore; il quale, in caso di naufragio o d'inabilità del piroscafo a proseguire, o di fermata, dovuta ad avaria, che ecceda i quindici giorni, sarà tenuto a mandare altro piroscafo adatto a ricevere gli emigranti e a trasportarli a destinazione. In caso contrario, il Ministro degli Affari Esteri, sentito il Consiglio dell'emigrazione, si varrà della cauzione per provvedere.
È nullo il patto per cui l'emigrante rinunzi alle indennità stabilite dal presente articolo.

Art. 23.
L'imbarco di emigranti dovrà dal vettore effettuarsi nei porti indicati nella prima parte dell'articolo 9.
È vietato, salvo casi di forza maggiore, il trasbordo d'emigranti in porti esteri, che

non siano di là dall'Oceano; ed è pure vietato d'inviare emigranti a imbarcarsi in qualunque porto non italiano. In entrambi i casi, si può far eccezione al divieto, con permesso speciale dato dal Commissariato nell'interesse esclusivo degli emigranti.

Art. 24.
Il vettore è responsabile dei danni verso l'emigrante, il quale sia respinto dal paese di destinazione in forza delle leggi locali sull'immigrazione, quando sia provato che a lui erano note, prima della partenza, le circostanze che avrebbero determinato la reiezione dell'emigrante.

Art. 25.
Il vettore, nonostante qualunque convenzione contraria, sarà tenuto (sempre che il piroscafo tocchi, nel viaggio di ritorno, un porto italiano) a trasportare per il prezzo di due lire al giorno, compreso il vitto, gli indigenti italiani che per qualsiasi motivo rimpatrino per disposizione e con richiesta di un R. agente diplomatico o consolare, in numero di dieci (posti interi) per i piroscafi che hanno meno di mille tonnellate di stazza, con l'aumento di uno ogni duecento tonnellate o frazione di duecento tonnellate al di sopra delle mille, fino al numero di trenta. I fanciulli d'età superiore ai tre ed inferiore ai dodici anni, pagheranno una lira al giorno; e nulla quelli sotto i tre anni. Delle controversie tra vettori ed emigranti.

Art. 26.
L'emigrante potrà intentare azione per restituzione di somme, per risarcimento di danni e per ogni controversia relativa alla presente legge, contro il vettore o il suo rappresentante, con domanda su carta libera rivolta ad un R. ufficiale consolare o ad un Ufficio governativo di protettorato dell'emigrazione all'estero, oppure, se la partenza non avvenne, al prefetto della Provincia, all'ispettore di emigrazione o al Comitato del luogo, dove contrattò o dove doveva effettuarsi l'imbarco.
La domanda dovrà, all'estero, esser fatta dentro sei mesi dall'arrivo al porto di destinazione, o ad altro porto, quando l'emigrante non abbia potuto arrivare a quello; e, nel Regno, dentro tre mesi dalla data di partenza indicata nel biglietto d'imbarco.
Se l'emigrante abbia dovuto far ritorno in Italia, senza aver potuto comunicare con le RR. Autorità e con gli Uffici di protezione, il termine decorrerà dal giorno del suo sbarco nel Regno.

Art. 27.
Le liti tra vettore ed emigrante, delle quali all'articolo precedente, saranno giudicate inappellabilmente da una Commissione arbitrale, avente sede in ogni capoluogo di Provincia.
La Commissione sarà composta del presidente del Tribunale o di chi ne fa le veci, che la presiede; del procuratore del Re, di un consigliere di prefettura e di due membri eletti dal Consiglio provinciale.
Il presidente del Tribunale e il procuratore del Re potranno, in caso d'impedimento, farsi rappresentare, l'uno da un vicepresidente o da un giudice, e l'altro da un

sostituto procuratore del Re.
Per gli effetti del procedimento, l'emigrante s'intenderà domiciliato presso il prefetto a cui il ricorso fu presentato o trasmesso.
Accompagneranno la domanda, i verbali e i documenti di prova redatti o raccolti dai consoli, dagli Uffici di protezione, dai commissari viaggianti, dagli ispettori d'emigrazione, e dai Comitati locali.
La Commissione arbitrale della Provincia nella quale l'emigrante trattò per l'imbarco, sarà competente, nonostante qualsiasi patto in contrario; non sarà tenuta all'osservanza delle forme e dei termini stabiliti per l'istruzione delle cause davanti alle Autorità giudiziarie e per la notificazione delle sentenze; e giudicherà con le norme di procedura che verranno indicate nel Regolamento, il quale provvederà anche al modo per la notificazione della sentenza. Il Commissariato preleverà dalla cauzione le somme necessarie, per distribuirle a coloro cui spettano secondo la sentenza.
Se gli emigranti da indennizzarsi si trovino all'estero, le somme saranno messe a disposizione del Commissariato, che ne curerà l'invio a spese del vettore.
Tutte le carte e gli atti relativi al giudizio, comprese le sentenze, saranno esenti da tassa di bollo e di registro.
Esaurita la procedura, il prefetto trasmetterà gli atti alla R. procura, perché esamini se vi sia luogo a giudizio penale.
Le controversie relative a somme o valori non eccedenti lire cinquanta, che insorgano nel luogo d'imbarco tra emigranti e vettore, oppure tra emigranti e locandieri, barcaiuoli, facchini, o altri che abbiano prestata all'emigrante l'opera loro, saranno giudicate dall'ispettore dell'emigrazione, il quale provvederà senza formalità di giudizio, sentite le parti ed anche in assenza di quella che non fosse comparsa, quantunque debitamente chiamata. Egli dovrà fare di ogni cosa apposito verbale, in seguito del quale sarà esteso il relativo provvedimento, che si avrà come titolo esecutivo. Contro di questo provvedimento non si farà luogo ad opposizione od appello. Fondo per l'emigrazione.

Art. 28.
Il vettore verserà alla Cassa dei depositi e prestiti, in una delle sezioni di R. tesoreria provinciale, otto lire per ogni posto intero d'emigrante, quattro per ogni mezzo posto e due per ogni quarto di posto. Saranno pure versate alla Cassa dei depositi e prestiti le tasse di patente, le pene pecuniarie ed ogni altro reddito eventuale dipendente dalla presente legge.
Tali versamenti saranno attribuiti a un Fondo per l'emigrazione, il quale sarà investito in titoli di Stato, o guarentiti dallo Stato, nella parte di esso che non sia devoluta a soddisfare le spese ordinarie per il servizio dell'emigrazione.
La parte a ciò destinata sarà tenuta dalla Cassa depositi e prestiti in conto corrente fruttifero al saggio d'interesse dei depositi volontari, e calcolato a tenore dell'articolo 44 del Regolamento 9 dicembre 1875, n. 2802.
I prelevamenti da questo conto corrente si faranno su domanda del commissario

generale, col visto del Ministro degli Affari Esteri, e saranno assegnati esclusivamente a vantaggio della emigrazione, tanto all'interno che fuori.
Il bilancio del Fondo per l'emigrazione, sul quale graveranno le spese per il Commissariato, e per i servizi ad esso attinenti, secondo norme fissate dal Regolamento, verrà presentato ogni anno al Parlamento, che lo esamina e vota separatamente.
Il Fondo per l'emigrazione è messo sotto la vigilanza di una Commissione permanente, composta di tre senatori e di tre deputati, da nominarsi dalle rispettive Camere in ciascheduna Sessione. Essi continueranno a far parte della Commissione anche nell'intervallo tra le Legislature e le Sessioni. La Commissione pubblicherà ogni anno una relazione che sarà presentata al Parlamento dal Ministro degli Affari Esteri.

Capo III.
Disposizioni generali.

Art. 29.
Il Ministro degli Affari Esteri potrà, d'accordo col Ministro dell'Interno, imporre condizioni di tutela e cauzioni speciali per l'arrolamento di emigranti non compresi nel capo II della presente legge, e che sia fatto da parte di agenzie d'affari, imprese, o privati cittadini o stranieri, con vincolo determinato di lavoro, o di mercede, o di tempo, o di luogo.
In caso di tali arrolamenti, data la presentazione di reclamo per parte dell'emigrante, o di chi per esso, durante l'esecuzione del contratto, o nei dieci giorni successivi al suo termine, o nei dieci giorni dall'abbandono dei lavori, sarà ammesso, per la determinazione dei danni, il procedimento arbitrale indicato nell'articolo 27. Le condizioni d'eventuale prestazione e di svincolo della cauzione saranno determinate di volta in volta, secondo le singole operazioni d'arrolamento.
Il Ministro degli Affari Esteri potrà destinare ispettori d'emigrazione viaggianti all'estero (in conformità dell'articolo 12, primo capoverso, della presente legge) oltre che nei paesi transoceanici, anche negli altri principali centri di emigrazione italiana. I Comitati di cui all'articolo 10, eserciteranno il loro ufficio anche a favore dell'emigrazione diretta verso paesi non transoceanici.

Art. 30.
Le Commissioni arbitrali, di cui all'articolo 27, sono competenti a giudicare circa il rimborso di somme che fossero reclamate da qualunque R. Autorità, nello Stato o fuori, per spese da essa incontrate nell'interesse di emigranti, quando la responsabilità risalga a vettori, rappresentanti, imprese, agenzie d'affari, o privati. Le rispettive cauzioni rispondono anche di tali rimborsi. Sanzioni penali.

Art. 31.
Saranno puniti, salvo la disposizione del primo capoverso dell'articolo seguente:
coll'arresto fino a sei mesi e con ammenda sino a mille lire coloro che provochino o favoriscano l'emigrazione di una o più persone, contro le prescrizioni delle leggi e de' Regolamenti, e contro il divieto posto dal Ministro degli Affari Esteri, in forza

dell'articolo 1, ultimo capoverso;
con ammenda fino a trecento lire, i contravventori all'articolo 1;
coll'arresto fino a tre mesi e con ammenda fino a mille lire, i contravventori alla prima parte dell'articolo 13;
con ammenda fino a mille lire il vettore che intrometta, tra sé e l'emigrante, altri mediatori che non siano i propri rappresentanti debitamente riconosciuti; e con la stessa pena il vettore o il suo rappresentante che facciano figurare come emigranti spontanei, viaggianti con danaro proprio, persone che abbiano invece il nolo pagato, in tutto o in parte, da Governi esteri o da private imprese; e in caso di recidiva, con ammenda sino a duemila lire;
con ammenda sino a mille lire, i contravventori all'ultimo capoverso dell'articolo 16, i quali dal Ministro degli Affari Esteri potranno essere esclusi temporaneamente o perpetuamente dai servizi di emigrazione, senza pregiudizio della responsabilità in cui il rappresentante possa essere incorso verso il vettore o verso i vettori che lo hanno nominato;
con ammenda sino a duemila lire i contravventori all'articolo 23; con ammenda fino a mille lire, le altre contravvenzioni alla presente legge o al suo Regolamento, sia che trattisi di vettori, di loro rappresentanti, di imprese, di agenzie d'affari o di privati, non compresi, in questi, gli emigranti.
Qualora il vettore sia una Compagnia di Navigazione, le pene stabilite dalla presente legge contro il vettore, si applicheranno a coloro che abbiano agito come rappresentanti della Compagnia, e il pagamento delle pene pecuniarie da costoro incorse, sarà garantito dalla cauzione della Compagnia stessa.
Copia delle ordinanze e delle sentenze per i reati previsti dalla presente legge sarà trasmessa al Ministro degli Affari Esteri, per i provvedimenti di sua competenza, rispetto alla patente, a norma dell'articolo 13.

Art. 32.
Un Regolamento da approvarsi e da modificarsi, ove occorra, con decreto Reale, sentito il parere del Consiglio di Stato, conterrà, oltre quelle già accennate, le norme:
per distinguere, per gli effetti della penalità di cui all'articolo 31, l'emigrazione temporanea da quella permanente;
per l'ordinamento dei servizi indicati nell'articolo 7 e spese relative; e per la disciplina, la scelta e gli stipendi degl'impiegati d'ordine strettamente necessari;
per la formazione del bilancio del Fondo per l'emigrazione;
per determinare a quale degli Uffici dipendenti dal Commissariato spetti la franchigia postale e telegrafica;
per determinare i requisiti di capacità e di moralità di vettori e dei loro rappresentanti;
per riconoscere e disciplinare patronati di protezione o altre istituzioni a vantaggio degli emigranti, costituiti per iniziativa privata;
per la nomina de' membri elettivi dei Comitati mandamentali e comunali e le attribuzioni di questi;

per determinare in quali casi ed a quali condizioni il Ministro degli Affari Esteri possa obbligare i vettori al trasporto di missionari, che si occupino della tutela degli emigranti;
per regolare la tutela degli emigranti nel porto d'imbarco, anche mediante l'istituzione di ricoveri da costruirsi, via via che i mezzi lo consentano, nei porti di Genova, di Napoli e di Palermo;
per determinare le modalità dell'ammissione in tali ricoveri, le visite mediche, i bagni, ecc.;
per ordinare che dentro due anni dall'applicazione di questa legge, lo spazio attualmente assegnato per ciascun emigrante nei dormitori dei piroscafi addetti al servizio dell'emigrazione, sia elevato a metri cubi 2.75 nel primo corridoio e a metri cubi 3 nel corridoio inferiore;
per fissare i criteri onde la velocità normale di navigazione non possa essere inferiore alle dieci miglia nautiche all'ora;
per stabilire l'accertamento delle condizioni relative alla velocità, e per limitare allo stretto necessario le fermate dei piroscafi nei porti di scalo;
per determinare a quali condizioni i piroscafi di vettori stranieri, che facciano scalo in porti italiani, potranno essere esonerati dalle visite dirette a verificare che essi si trovano nelle condizioni di assetto prescritte dalle leggi e dai Regolamenti italiani, mediante presentazione di un documento, rilasciato da Autorità competente e legalizzato da un R. ufficiale consolare, dal quale risulti che quel piroscafo corrisponde alle condizioni prescritte;
per fissare il numero dei medici a bordo, in relazione col numero degli emigranti imbarcati;
per determinare la qualità e quantità del vitto e dell'alloggio, o le indennità relative, nei casi di ritardo di partenze o di soggiorno degli emigranti negli scali intermedi o porti di rilascio, o nei casi che l'emigrante venga, per qualsiasi motivo, respinto al porto d'imbarco o d'arrivo; e per determinare le razioni di bordo e quanto altro sia ritenuto utile a migliorare la condizioni della traversata;
per determinare la quantità massima del bagaglio, che ogni emigrante può portar seco senza spesa di nolo, e l'indennità che gli spetti in caso di smarrimento o di danno;
per tutelare nei piroscafi anche la condizione di quei passeggieri italiani di terza classe, o di classe che equivalga alla terza attuale, che fanno ritorno in patria;
per coordinare le regole di tutela di tutti gli emigranti che si dirigono ai confini anche di terra, arrolati, favoriti o spontanei, con o senza precedenti impegni presi con i vettori e loro rappresentanti;
per rilevare le benemerenze di coloro che, nei Comitati locali, nelle Commissioni arbitrali, negli Istituti di patronato degli emigranti e in altri servizi gratuiti, si siano specialmente adoperati perché la presente legge risponda ai fini voluti dal legislatore; e, finalmente, per disciplinare tutto ciò che concerne l'igiene e la sicurezza dell'emigrazione.

Capo IV.
Disposizioni speciali sul servizio militare e sulla cittadinanza.

Art. 33.
Agli articoli 81 e 82 del testo unico delle leggi sul reclutamento dell'Esercito e all'articolo 36 del testo unico delle leggi sulla leva marittima, è sostituito il seguente:
Il servizio della leva all'estero è affidato alle RR. Autorità diplomatiche e consolari.
Gl'inscritti residenti regolarmente all'estero possono farsi visitare presso la R. Legazione od il R. Consolato più vicino; e secondo il risultato di questa visita, vengono arrolati nella categoria che loro spetta, o mandati rivedibili, o riformati, ovvero mandati a leve successive per legittimi impedimenti.
Gl'inscritti nati e residenti all'estero o espatriati, prima di aver compiuto il sedicesimo anno di età, in America, Oceania, Asia (esclusa la Turchia), Africa (esclusi i domini e protettorati italiani, l'Egitto, la Tripolitania, la Tunisia, l'Algeria e il Marocco), qualora vengano arrolati, sono provvisoriamente dispensati dal presentarsi alle armi, finché duri la loro residenza all'estero. In caso di mobilitazione generale dell'Esercito e dell'Armata, saranno obbligati a presentarsi, con quelle eccezioni però che verranno allora stabilite, in relazione alla possibilità in cui essi si trovino di rimpatriare in tempo utile.
I militari di cui sopra, rientrando nel Regno, devono immediatamente darne notificazione al Distretto militare, se appartenenti all'Esercito; alla Capitaneria di porto, se appartenenti all'Armata, e presentarvisi per compiere i loro obblighi di servizio militare. Contravvenendo a queste prescrizioni, sono dichiarati disertori.
Possono però, in casi eccezionali, ottenere dalle RR. Autorità diplomatiche e consolari il permesso di rientrare in patria e permanervi per un periodo non superiore ai due mesi. Il Ministro della Guerra potrà, caso per caso e secondo le norme del Regolamento, prolungare la permanenza nel Regno di coloro che comprovino di compiervi un regolare corso di studi.
La dispensa provvisoria di cui nei precedenti capoversi 3°, 4°, 5° del presente articolo, diviene assoluta e definitiva all'età di trentadue anni compiuti.

Art. 34.
Dopo l'articolo 120 del testo unico delle leggi sul reclutamento dell'Esercito, e dopo il corrispondente articolo 43 del testo unico delle leggi per la leva marittima, è aggiunto il seguente articolo:
Articolo 120 bis del primo testo unico (articolo 43 bis del secondo testo unico).
- Coloro che al momento del concorso alla leva si trovino come allievi interni in Istituti del Regno o della Colonia Eritrea a compiere gli studi per le missioni, e siano arrolati in prima categoria, potranno ottenere, in tempo di pace, che la chiamata alle armi sia rimandata fino al compimento del ventiseiesimo anno di età. Cessa per essi l'ottenuto beneficio, compiuta che abbiano questa età, od anche prima, se abbiano tralasciato gli studi intrapresi.
Qualora si rechino all'estero in qualità di missionari in quei luoghi e sotto quelle

condizioni che saranno prescritte dal Ministero degli Affari Esteri, saranno ad essi applicate le facilitazioni concesse agli inscritti nati e residenti all'estero.

Art. 35.
È abrogato il paragrafo 3° della prima parte dell'articolo 11 del Codice civile.

Art. 36.
La cittadinanza italiana, comprendente l'acquisto e l'esercizio dei diritti politici attribuiti ai cittadini, potrà essere concessa, per decreto del Ministro dell'Interno di concerto col Ministro degli Affari Esteri, a chi, nato nel Regno o all'estero e diventato straniero perché figlio minore di padre che ha perduto la cittadinanza, oppure nato nel Regno o all'estero da padre che avesse perduta la cittadinanza prima della sua nascita, non abbia, secondo gli articoli 5, 6 o 11 del Codice civile, dichiarato entro l'anno dalla età maggiore di eleggere la qualità di cittadino, ovvero abbia espressamente optato per la cittadinanza estera, purché dichiari di fissare il suo domicilio nel Regno.

Capo V.
Disposizioni transitorie.

Art. 37.
L'entrata in vigore di questa legge sarà fissata con decreti Reali, di mano in mano che si renda possibile l'impianto dei servizi in essa indicati. I decreti medesimi avranno per effetto di abrogare la legge 30 dicembre 1888, n. 5866 serie 3ª, nelle parti corrispondenti a quelle della legge presente, delle quali sarà gradatamente determinata l'entrata in vigore; in modo che tutte le disposizioni della presente legge siano attuate non più tardi d'un anno dopo la sua pubblicazione.

Art. 38.
Fino all'approvazione del Regolamento, e alla costituzione del Commissariato per l'emigrazione, il Ministro degli Affari Esteri ha facoltà di affidare l'incarico provvisorio di tali uffici ad impiegati dello Stato.
Ordiniamo che la presente, munita del sigillo dello Stato, sia inserta nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 31 gennaio 1901.
VITTORIO EMANUELE.
Visconti-Venosta.
G. Saracco. Carcano. Chimirri. Gianturco. C. Di San Martino. E. Morin. G. Finali.
Visto, Il Guardasigilli: Gianturco.

REGIO DECRETO 10 luglio 1901, n. 375 Che manda in vigore la legge n. 23, del 31 gennaio 1901, sull'emigrazione ed approva il relativo Regolamento.

VITTORIO EMANUELE III
per grazia di Dio e per volontà della Nazione
RE D'ITALIA
Vista la legge 31 gennaio 1901, n. 23, sull'emigrazione;
Visti i Nostri decreti n. 36 del 31 gennaio 1901 sul rilascio dei passaporti per l'estero, e n. 138 del 31 marzo 1901 che mandavano rispettivamente in vigore l'articolo 5 e gli articoli 33 e 34 di detta legge;
Udito il parere del Consiglio di Stato;
Sentito il Consiglio dei Ministri;
Sulla proposta del Nostro Ministro Segretario di Stato per gli Affari Esteri, di concerto coi Ministri dell'Interno, delle Finanze, del Tesoro, di Grazia e Giustizia, della Guerra, della Marina, dell'Agricoltura, Industria e Commercio e delle Poste e dei Telegrafi;
Abbiamo decretato e decretiamo:

Art. 1.
La legge 31 gennaio 1901, n. 23, sull'emigrazione, entrerà in vigore il ventesimo giorno dopo quello della pubblicazione del presente decreto nella Gazzetta Ufficiale.

Art. 2.
Per l'esecuzione di detta legge, è approvato l'annesso Regolamento, il quale sarà firmato, d'ordine Nostro, dai Ministri predetti.
Esso entrerà in vigore contemporaneamente alla legge.

Art. 3.
Nei primi tre mesi dall'andata in vigore della legge e del Regolamento, il Commissariato dell'emigrazione avrà facoltà di permettere l'esercizio dell'industria di vettore a chi abbia iniziato gli atti occorrenti per ottenere la patente e prestato la relativa cauzione.
In tal caso l'armatore sarà considerato come vettore per le responsabilità derivanti dalle concessioni provvisoriamente ottenute, e andrà soggetto a tutte le obbligazioni imposte dalla legge e dal Regolamento, come se già fosse munito di patente.
Durante lo stesso periodo di tempo, il Commissariato, autorizzato dal Ministro degli Affari Esteri, potrà provvedere, nel modo che giudicherà migliore, ai servizi da lui dipendenti, sostituire i servizi stessi con altri equivalenti, od esentare i vettori dall'adempimento di taluni obblighi o di talune formalità, nell'intento di rendere gradatamente possibile l'ordinata attuazione della legge.

Art. 4.
La cauzione già prestata dall'agente di emigrazione, in forza dell'articolo 4 della

legge 30 dicembre 1888, n. 5866, potrà essere computata, se l'agente stesso prenda patente di vettore, nella cauzione da prestarsi secondo la nuova legge, salvo ogni onere derivante dalla legge 30 dicembre 1888.
La cauzione dell'agente di emigrazione che non divenga vettore sarà restituita, per ordinanza del Ministero dell'Interno, quattro mesi dopo l'andata in vigore della nuova legge, salvo che penda giudizio a carico dell'agente innanzi ai tribunali ordinari, o innanzi alla Commissione arbitrale, di cui all'articolo 17 della legge 30 dicembre 1888.

Art. 5.
Con la stessa data indicata nel precedente articolo 1, sono abrogati la legge 30 dicembre 1888, n. 5866, ed il relativo Regolamento approvato con R. decreto 21 gennaio 1892, n. 39; salvi i diritti e le azioni degli emigranti o emigrati, riferibili alla citata legge del 30 dicembre 1888, per la definizione dei quali continueranno a funzionare le Commissioni arbitrali di cui all'articolo 17 della legge medesima, quando non sia competente l'Autorità giudiziaria.
Ordiniamo che il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sia inserto nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia, mandando a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 10 luglio 1901.
VITTORIO EMANUELE.
Prinetti. G. Zanardelli. Giolitti. L. Wollemborg. E. Di Broglio. F. Cocco-Ortu. C. Di San Martino. E. Morin. T. Galimberti.
Visto, Il Guardasigilli: Cocco-Ortu.

TITOLO I.
Dell'emigrazione in generale. REGOLAMENTO per l'esecuzione della legge 31 gennaio 1901, n. 23, sull'emigrazione.

Art. 1.
La facoltà di emigrare sarà concessa, di regola, dalle rispettive Autorità agli inscritti della leva di terra o di mare che abbiano compiuto o che compiano nell'anno il diciottesimo anno di età, nonché ai militari di prima categoria dell'esercito in congedo illimitato che non abbiano compiuto il ventottesimo anno di età, ed a quelli di prima categoria del Corpo Reale equipaggi; eccettuato il caso in cui vi sia evidente ragione di credere che il richiedente voglia recarsi all'estero per sottrarsi agli obblighi del servizio militare.
Ciò avvenendo, la persona cui non fosse riconosciuta la facoltà di emigrare potrà ricorrere al Ministro della Guerra o della Marina.
Per inscritti della leva di mare s'intendono coloro che, pur essendo compresi nelle liste generali di leva, sono altresì inscritti, perché esercenti una professione marinaresca, nelle note preparatorie per la leva di mare, le quali devono essere annualmente trasmesse dai capitani di porto alle Autorità prefettizie.

La notificazione di cui al 4° capoverso dell'articolo 1 della legge, può essere fatta dal militare al comandante del distretto da cui dipende, o direttamente, o per il tramite dell'Autorità municipale del luogo ove egli si trova, o di altro distretto militare; e deve essere fatta per mezzo del sindaco quando il militare chieda il passaporto.

Art. 2.
Quando il Ministro degli Affari Esteri, d'accordo col Ministro dell'Interno, sospenda l'emigrazione verso una determinata regione, il provvedimento sarà notificato dal Commissariato per la emigrazione mediante avviso nella Gazzetta Ufficiale del Regno e nel Bollettino dell'emigrazione di cui al seguente articolo 40; e mediante comunicazione scritta o telegrafica ai vettori nazionali ed ai mandatari dei vettori stranieri, se si tratti dell'emigrazione prevista nel capo II della legge.
La stessa procedura sarà seguita allorché il provvedimento venga revocato.

Art. 3.
Quando sia sospesa l'emigrazione verso una determinata regione, tale provvedimento non s'intenderà esteso agli emigranti stranieri, contemplati nell'articolo 6 della legge, che vogliano prendere imbarco in porti italiani, se non intervenga una domanda in via ufficiale per parte dei Governi interessati, i quali dichiarino contemporaneamente di assumere ogni responsabilità derivante dal mancato imbarco, compresa quella inerente al mantenimento, all'alloggio ed all'eventuale rimpatrio di quelli tra gli emigranti della rispettiva nazionalità che già fossero entrati nel Regno, o che vi entrassero mentre perduri il divieto.

Art. 4.
Il libretto prescritto dall'articolo 2 della legge è fornito gratuitamente dall'Autorità comunale, e la visita medica ai minorenni sarà eseguita gratuitamente dall'ufficiale sanitario del Comune, o dal medico condotto.
Il libretto deve essere conforme al modello annesso (all. A) e contenere:
un estratto dell'atto di nascita del fanciullo;
un certificato medico che ne attesti lo stato di salute e la costituzione fisica;
la tabella di cui al seguente articolo.
Il sindaco dovrà tenere un elenco dei libretti rilasciati, indicante il nome dei titolari e la data del rilascio, nonché la qualità del lavoro che il fanciullo è chiamato a compiere all'estero.
Il libretto è obbligatorio pei minori di anni quindici e maggiori di anni nove, e dovrà essere esibito, alla frontiera di terra e nei porti d'imbarco, a richiesta degli ufficiali di pubblica sicurezza e degli agenti della forza pubblica.
Esso non è obbligatorio pei minori di anni quindici che emigrano a paesi transoceanici in compagnia di alcuno della propria famiglia.

Art. 5.
Per l'esecuzione dell'articolo 3 della legge, sono dichiarati insalubri o pericolosi i lavori compiuti nelle industrie indicate nella tabella annessa (all. B).

Il Ministro degli Affari Esteri, sentiti i Ministri dell'Interno e d'Agricoltura, Industria e Commercio, ha facoltà di modificare con proprio decreto, da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale e nel Bollettino dell'emigrazione, la tabella di cui tratta il presente articolo.

Art. 6.
Per gli effetti dell'articolo 3 della legge, il lavoro notturno è considerato come insalubre, epperò ne è anche vietato l'esercizio ai fanciulli d'ambo i sessi minori di quindici anni.
Per lavoro notturno s'intende quello ritenuto tale dalle consuetudini o disposizioni regolamentari dei singoli paesi.

Art. 7.
Qualora le RR. Autorità diplomatiche o consolari, o gli ispettori viaggianti, possano, in qualunque paese estero, accertare che minori degli anni quindici furono impiegati in una delle professioni girovaghe previste dalla legge n. 1733 (serie 2ª) del 21 dicembre 1873, oppure in una delle industrie dannose alla salute o pericolose indicate nei due articoli precedenti, stenderanno processo verbale del fatto e raccoglieranno ogni possibile prova tendente a stabilire chi abbia arruolato o ricevuto in consegna i minorenni nel Regno e chi li abbia condotti o mandati all'estero, o consegnati a terze persone perché li conducessero all'estero, allo scopo d'impiegarli nelle suddette professioni o industrie.
Gli stessi funzionari sono competenti ad accertare le infrazioni all'ultimo capoverso dell'articolo 3 della legge, nonché le infrazioni all'articolo 4 della legge stessa, ed a raccogliere le prove relative.

Art. 8.
Oltre gli ufficiali di polizia giudiziaria, anche gl'ispettori delle industrie, gl'ingegneri delle miniere e i funzionari dipendenti dal Commissariato dell'emigrazione sono competenti a redigere, nel Regno, i processi verbali ed a raccogliere le prove per gli accertamenti delle infrazioni agli articoli 2 e 3 della legge.

Art. 9.
I documenti presentati al sindaco, perché sia emesso il nulla osta relativo alla concessione di un passaporto per l'estero, rimarranno depositati nell'archivio comunale: il nulla osta, corredato delle eventuali successive dichiarazioni delle Autorità militari, rimarrà depositato presso l'Autorità che rilascia il passaporto.
Per famiglia, secondo l'articolo 5 della legge, s'intendono tutte le persone che possono essere inscritte in un solo passaporto, secondo le disposizioni vigenti sulla materia.
Le Autorità competenti che non diano corso, nei termini stabiliti dall'articolo 5 della legge, alle domande di passaporto, o alle dichiarazioni ad esso inerenti, o al rilascio di passaporto nel modo prescritto dalle disposizioni vigenti sulla materia, incorreranno, eccetto i casi di forza maggiore, nelle pene disciplinari comminate dalle Amministrazioni cui appartengono, secondo la gravità della negligenza commessa.

Art. 10.
All'articolo 2 del R. decreto 31 gennaio 1901, n. 36, sul rilascio dei passaporti per l'estero è aggiunta, come primo capoverso, la disposizione seguente: «Quando il richiedente non abbia abituale residenza in un Comune del Regno, la richiesta dovrà essere fatta al sindaco del Comune di origine, oppure, se egli sia nato fuori del Regno, al sindaco del Comune di attuale dimora: salvo al sindaco di assumere, prima di spedire il nulla osta, le informazioni che reputerà necessarie».
Al n. 2 dell'articolo 3 dello stesso R. decreto è sostituita la dizione seguente: «Le persone che, a norma delle leggi civili, sono sottoposte alla potestà altrui, se prive del consenso della persona da cui dipendono, o, in mancanza di essa, del pretore nei capiluoghi di mandamento, o altrimenti del giudice conciliatore; i fanciulli da uno a sedici anni d'età, quando emigrino per paesi transoceanici, se non sono muniti del certificato di vaccinazione o di sofferto vaiuolo; e, trattandosi di minori di quindici anni, o di donne minorenni, se vi siano ragioni per credere che si vogliano condurre all'estero, quelli per prestar lavoro in industrie pericolose o nocive alla salute, queste per essere tratte alla prostituzione».

Art. 11.
All'articolo 3 del predetto R. decreto, sono aggiunti i seguenti capoversi:
«Quando il sindaco nieghi senza giusti motivi, o ritardi notevolmente, di dar corso alla domanda per il rilascio del passaporto, il prefetto, sottoprefetto, commissario distrettuale, o questore, assunte d'urgenza le necessarie informazioni, potrà rilasciare il passaporto senza che occorra il nulla osta del sindaco.
Gl'ispettori dell'emigrazione, in casi urgenti che non ammettano dilazione, potranno eccezionalmente rilasciare passaporti per l'estero ad emigranti sotto la loro personale responsabilità e a norma delle istruzioni che saranno date dal Ministero degli Affari Esteri. In tali casi, l'ispettore dovrà riferire al Commissariato dell'emigrazione circa i passaporti rilasciati, indicando i motivi che determinarono il rilascio».

TITOLO II.
Commissariato ed uffici dipendenti.

Art. 12.
Nel Commissariato si concentra tuttociò che si riferisce ai servizi dell'emigrazione. Ai componenti il Commissariato ed al personale da esso dipendente è riconosciuta la qualità d'impiegati dello Stato.
I commissari sono nominati con decreto Reale, su proposta del Ministro degli Affari Esteri, sia che appartengano alle Amministrazioni dello Stato, sia che vengano prese fuori delle Amministrazioni medesime. Nel primo caso la scelta sarà fatta per accordo tra il Ministro degli Affari Esteri ed il Ministro dal quale il funzionario dipende; nel secondo caso dal Ministro degli Affari Esteri, mediante o senza concorso, sentito, in ambi i casi, il commissario generale.

Art. 13.
I commissari, se presi fuori delle Amministrazioni dello Stato, non avranno la nomina definitiva per decreto Reale, se non dopo un anno di esperimento.
Durante l'anno di esperimento potranno essere esonerati dal servizio con lettera Ministeriale; ed in tal caso sarà loro assegnata sul fondo per l'emigrazione un'indennità per una sola volta, consistente in tante mesate doppie di stipendio pei quanti mesi abbiano prestato servizio; in modo, però, che l'intera non superi lo stipendio di un anno.
Essi avranno uno stipendio annuo di lire settemila, da pagare sul fondo per l'emigrazione, ed aumentabile di un decimo ad ogni sessennio, limitatamente a tre sessenni e non oltre.
I commissari appartenenti ad una Amministrazione dello Stato, percepiranno lo stipendio del loro grado, ed ogni eventuale aumento successivo, sul bilancio di detta Amministrazioni e riceveranno sul fondo per l'emigrazione un'indennità di carica di lire duecentocinquanta al mese. Essi potranno cessare, in qualunque tempo, dall'incarico per deliberazione presa di concerto tra il Ministro degli Affari Esteri e il Ministro da cui l'impiegato dipenda.
L'indennità di carica da corrispondersi, sul fondo per l'emigrazione, al commissario generale sarà di lire cinquecento mensili.

Art. 14.
Un Regolamento interno, approvato dal Ministro degli Affari Esteri, stabilirà le norme per la distribuzione dei servizi e per il funzionamento del Commissariato.
Quando nelle deliberazioni da prendersi collegialmente dal Commissariato si abbia parità di voti, la questione controversa sarà definita dal Ministro degli Affari Esteri, sentito il Consiglio dell'emigrazione o il suo Comitato permanente.

Art. 15.
Gli ufficiali d'ordine saranno scelti dal Ministro degli Affari Esteri, sentito il commissario generale.
Quest'impiegati, dei quali uno eserciterà le funzioni di ragioniere ed un altro quelle di archivista, dovranno avere un'età non superiore a trent'anni, tolto il caso che provengano dal ruolo degl'impiegati ordinari o straordinari di un'Amministrazione dello Stato. Essi saranno retribuiti con stipendio annuale come segue:
1 ufficiale ragioniere . . . . L. 3,500
1 » archivista . . . . » 3,000
3 ufficiali di 1ª classe . . . » 2,500
2 » di 2ª » . . . » 2,200
Il ragioniere adempirà le sue funzioni secondo le norme presritte del Regolamento per l'amministrazione e la contabilità generale dello Stato, salve le speciali norme stabilite dal presente Regolamento.
Gli stipendi saranno aumentati del decimo ad ogni sessennio a datare dall'entrata in servizio, non oltrepassando però i tre sessenni. In caso di promozione, gli

aumenti sessennali già conseguiti verranno mantenuti. L'aumento del decimo sarà calcolato sullo stipendio normale di cui gode l'impiegato nel giorno in cui il sessennio si compie.
La nomina provvisoria dei predetti impiegati sarà fatta con decreto del Ministro degli Affari Esteri; la nomina definitiva non avrà luogo che dopo un anno di lodevole esperimento, e sarà fatta con decreto Reale. Qualora gl'impiegarti stessi siano licenziati senza loro colpa o negligenza durante il periodo di prova, avranno diritto ad un'indennità corrispondente a tante mesate di stipendio quanti furono i mesi del prestato servizio.
Le variazioni, che occorresse d'introdurre nel ruolo organico degl'impiegati indicati nel presente articolo, dovranno essere approvate dal Parlamento insieme col bilancio del fondo per l'emigrazione.

Art. 16.
Se avvenga che alcuno degli ufficiali d'ordine o del personale di servizio, appartenente ad un'Amministrazione dello Stato, ottenga di far passaggio negli uffici del Commissariato, cessando di far parte del ruolo dell'Amministrazione a cui apparteneva, conserverà l'anzianità di servizio nei riguardi della pensione, e continuerà a percepire, a carico del fondo per l'emigrazione, le indennità di cui fosse provvisto in forza della legge 7 luglio 1876, n. 3212. Egli non sarà tenuto all'anno di esperimento prescritto dall'articolo 15 del presente Regolamento.
Questi ufficiali d'ordine saranno nominati con decreto Reale.

Art. 17.
Il Commissariato avrà due uscieri ed un inserviente, nominati con decreto del Ministro degli Affari Esteri, sentito il commissario generale, con retribuzione mensile di lire centotrenta, centodieci e novanta rispettivamente. Essi dovranno avere, all'atto della nomina, un'età non superiore a trent'anni, tolto il caso che provengano da un'Amministrazione dello Stato.

Art. 18.
Con decreto Reale sarà provveduto ad un servizio di pensioni per i commissari i quali non appartengano al ruolo organico di un'Amministrazione dello Stato, per gli impiegati d'ordine indicati nell'articolo 15, e per gli uscieri e l'inserviente.
Il fondo per tali pensioni sarà formato per metà mediante ritenute sullo stipendio dell'impiegato e per l'altra metà mediante contributo del fondo per l'emigrazione.
Le ritenute fatte a questo titolo sullo stipendio dell'impiegato gli saranno restituite quando lasci il servizio presso il Commissariato, prima di avere compiuto il tempo necessario ad acquistare il diritto a pensione.

Art. 19.
Tanto i membri del Commissariato, quanto gli impiegati da esso dipendenti, nonché gli uscieri e l'inserviente possono, per gravi mancanze, essere revocati o destituiti.

Quando si tratti di commissari o di impiegati di nomina Regia, il provvedimento è preso per decreto Reale, su relazione del Ministro degli Affari Esteri, sentito il Consiglio dell'emigrazione; e quando si tratti di personale di nomina Ministeriale, per decreto del Ministro degli Affari Esteri, su proposta motivata del commissario generale, sentito il Consiglio dell'emigrazione.
Per le altre pene disciplinari si applicheranno quelle in vigore per l'Amministrazione degli affari esteri, colle norme che saranno stabilite dal Regolamento di cui tratta il precedente articolo 14.

Art. 20.
I membri del Consiglio dell'emigrazione sono nominati per tre anni e possono essere rieletti.
Il rappresentante della Lega nazionale delle società cooperative italiane sarà nominato dal Consiglio direttivo della medesima, a richiesta del Ministro degli Affari Esteri.
Per la nomina del rappresentante delle principali società di mutuo soccorso delle più importanti città marittime del Regno, i sindaci delle città di Genova, Napoli, Venezia, Palermo, Livorno, Messina, Catania, Bari ed Ancona, indicheranno, per la prima volta, al Commissariato, le principali società operaie di mutuo soccorso esistenti nella loro città. Il commissario generale inviterà queste società ad accordarsi possibilmente fra loro per la designazione del rappresentante, facendo capo al Commissariato, che provvederà allo scrutinio ed alla proclamazione dell'eletto alla presenza dei delegati di quella società che volessero farsi rappresentare a questa operazione.
L'elenco delle società ammesse al voto sarà reso di pubblica ragione un mese prima della votazione. Le società eventualmente omesse la prima volta, o che siansi costituite nel periodo precedente alle successive elezioni, le quali abbiano non meno di cento soci effettivi, potranno ottenere di partecipare al voto quando facciano pervenire al Commissariato, almeno otto giorni prima della votazione, il loro atto costitutivo e lo stato nominativo dei soci con la firma del presidente della società, vidimato dal sindaco o da pubblico notaio.
Ogni società dispone di un voto; e sarà eletto chi abbia ottenuto maggior numero di voti, purché raggiunga almeno il quarto del totale delle società che hanno preso parte al voto. In caso di parità s'intenderà eletto il seniore.
Quando nessuno abbia raggiunto il quarto dei voti, rimarrà eletto chi, in una seconda votazione, da fissarsi dal commissario generale, ne avrà raccolto il maggior numero, qualunque esso sia.
Pei rapporti esistenti fra il servizio dell'emigrazione e quello della tutela delle rimesse e dei risparmi degli emigranti, a termini della legge 1° febbraio 1901, n. 24, sarà chiamato a far parte del Consiglio dell'emigrazione il direttore generale del Banco di Napoli.

Art. 21.
Il Consiglio si aduna due volte all'anno in sessione ordinaria, e straordinariamente

quando il Ministro degli Affari Esteri lo creda opportuno.
Il presidente ed il vice presidente residente sono nominati con decreto Reale, su proposta del Ministro degli Affari Esteri, fra i membri componenti il Consiglio.
Il Consiglio può delegare ad un Comitato permanente, eletto nel proprio seno, l'incarico di coadiuvare l'opera del Commissariato.
Le attribuzioni del Comitato permanente sono consultive, e non possono essere esercitate che su richiesta del Ministero degli Affari Esteri, o del Commissariato.
L'incarico può sempre essere revocato dal Consiglio dell'emigrazione che lo ha conferito.

Art. 22.
Tanto i membri del Consiglio, quanto quelli del Comitato avranno diritto, quando non appartengano ad uno dei rami del Parlamento, ad una medaglia di presenza di lire dieci se residenti in Roma e di lire venti se residenti fuori di Roma. Questi ultimi avranno anche diritto al rimborso delle spese di viaggio.

Art. 23.
Gli ispettori dell'emigrazione nei porti di Genova e di Napoli saranno coadiuvati da un vice ispettore e quello di Genova anche da un delegato. A Palermo il servizio sarà affidato al solo ispettore.
I vice ispettori e il delegato saranno scelti fra i funzionari di pubblica sicurezza in attività di servizio e nominati dal Ministro degli Affari Esteri, sopra designazione del Ministro dell'Interno, sentito il commissario generale.
Gli ispettori, i vice ispettori e il delegato conservano il grado e i diritti di carriera che loro competono nell'Amministrazione a cui appartengono e nella quale possono sempre ritornare, per deliberazione presa di concerto dai predetti Ministri, col grado e con l'anzianità che avrebbero conseguito se vi fossero rimasti.
Oltre lo stipendio del loro grado e della loro classe, che continuerà a carico del bilancio dell'interno, percepiranno un'indennità mensile sul fondo per l'emigrazione: gl'ispettori di Genova e di Napoli in lire centotrenta; l'ispettore di Palermo ed i vice ispettori di Genova e di Napoli in lire novanta, e in lire cinquanta il delegato.
Questi funzionari non potranno essere distolti dal loro speciale servizio e, finché continuino nell'incarico, dipenderanno esclusivamente dal Commissariato e, per quanto riguarda la disciplina, dal prefetto locale.

Art. 24.
I prefetti di Genova, di Napoli e di Palermo provvederanno, affinché agl'ispettori dell'emigrazione sia assegnato un numero sufficiente di guardie di città di mare per l'esecuzione del servizio.
Questi agenti continueranno a far parte del corpo cui appartengono e saranno accasermati, a spese del Comune, secondo le norme in vigore, o nello stesso locale dell'ufficio dell'emigrazione, o in luogo prossimo.
Quando il loro numero fosse insufficiente per partenze o arrivi straordinari di emigranti o per altri bisogni urgenti, l'ispettore invocherà un rinforzo di altre

guardie di città, che non potrà essere rifiutato, salvo il giudizio del prefetto.

Art. 25.
L'ispettorato dell'emigrazione avrà ufficio proprio nel porto o nelle adiacenze immediate. L'ufficio dovrà disporre di un magazzino per la momentanea custodia e pel deposito degli effetti degli emigranti poveri.

Art. 26.
L'ispettore dell'emigrazione:
a) fa parte delle Commissioni istituite per accertare che le navi siano idonee al trasporto degli emigranti e per le visite di partenza;
b) eseguisce o fa eseguire dal personale dipendente la visita a tutte le navi nazionali o straniere in partenza o in arrivo con passeggieri;
c) sovrintende al servizio del ricovero per gli emigranti, di cui all'articolo 78, e, finché manchi il ricovero, provvede alla tutela degli emigranti in alberghi o locande, autorizzati ad alloggiarli in conformità di ordinanze del Commissariato;
d) riceve i reclami degli emigranti, emettendo i provvedimenti di sua competenza o promuovendo quelli che siano di competenza di altre Autorità;
e) procede a tutti gli atti necessari per l'accertamento delle infrazioni alla legge sull'emigrazione e al presente Regolamento e di ogni reato contro le persone o le proprietà, in quanto concerna l'emigrazione;
f) cura l'esatta osservanza della legge sull'emigrazione e del presente Regolamento, uniformandosi alle istruzioni del Commissariato;
g) procede alle indagini, di cui fosse richiesto, che riguardino le visite alle navi o agli emigranti e, nei limiti della sua competenza, coadiuva l'opera delle altre Autorità o dei loro agenti.

Art. 27.
I Comitati mandamentali e comunali, dei quali tratta l'articolo 10 della legge, saranno istituiti, o sciolti con decreto del Commissariato. Essi avranno la loro sede nel Municipio o in altro luogo provveduto dal Municipio.
Per gli effetti dell'articolo 10 dalla legge, il giudice conciliatore non è chiamato a far parte del Comitato, se non quando manchi il pretore o chi ne fa le veci.
I prefetti delle provincie, nelle quali il movimento dell'emigrazione è di qualche importanza, indicheranno al Commissariato i Mandamenti o i Comuni in cui sia opportuno istituire un Comitato, e proporranno fra i medici e i Ministri del culto le persone più idonee a parteciparvi. Ove la proposta sia approvata dal Commissariato, il Consiglio comunale interessato procederà alla scelta del rappresentante di società operaie ed agricole locali, e il prefetto notificherà a tutti i Comuni della provincia la costituzione del Comitato, o dei Comitati, e i nomi dei rispettivi componenti.
Per la nomina di detto rappresentante, ciascuna società designerà, dietro invito del sindaco, uno dei propri componenti, ovvero uno ascritto ad altra società operaia o agricola del luogo. Il Consiglio comunale sceglierà una delle persone così designate.

L'istituzione del Comitato è obbligatoria nei Comuni dove ha sede un rappresentante di vettore.

Art. 28.
I Comitati esercitano, d'accordo col Commissariato, un'azione di sorveglianza e di tutela su quanto moralmente ed economicamente concerne l'emigrazione.
Ai Comitati potranno rivolgersi le persone che desiderassero avere informazioni circa:
a) le formalità da compiersi per avere il passaporto e gli altri documenti occorrenti per ottenere l'imbarco e per recarsi in un determinato paese;
b) le condizioni generali del paese al quale hanno intenzione di emigrare;
c) i mezzi di trasporto, i prezzi dei noli, la durata normale del viaggio, il nome dei piroscafi, il porto e la data di partenza;
d) le norme da seguire per far valere i loro reclami contro vettori od altri, nei casi previsti dalla legge.
I Comitati potranno estendere la loro azione ai Comuni vicini della stessa provincia, nei quali non esistano Comitati.
Essi coadiuveranno il Commissariato nel dare la massima diffusione alle notizie che interessino gli emigranti.

Art. 29.
I componenti un Comitato non potranno in alcun caso, neppure per interposte persone, avere interesse in operazioni di emigrazione.

Art. 30.
Il Ministero degli Affari Esteri indicherà al Ministero della Marina il numero dei medici militari che sono necessari per il servizio a bordo dei piroscafi che trasportano emigranti.
Gli stipendi e le indennità d'arma spettanti ai medici stessi saranno pagati dal Ministero della Marina sul proprio bilancio.
Il bilancio del Ministero della Marina verrà reintegrato dal fondo per l'emigrazione, a semestri anticipati e nei modi prescritti dal Regolamento per la contabilità generale dello Stato, in una somma fissa annuale calcolata col criterio invariabile che il numero suindicato di sanitari sia formato per due terzi da medici di prima classe e per un terzo da medici di seconda classe.

Art. 31.
Prima della partenza della nave, il vettore verserà al fondo per l'emigrazione le competenze spettanti al medico in una somma approssimativa determinata dall'ispettore dell'emigrazione, salvo di liquidare il conto a viaggio finito.
Competenze del medico sono:
a) lo stipendio e l'indennità d'arma dal terzo giorno anteriore alla partenza, al terzo giorno dopo il ritorno in Italia, inclusivamente;
b) una diaria di lire otto durante la permanenza a bordo in servizio della nave;

c) le indennità di viaggio dal luogo di residenza al porto d'imbarco, e quelle del ritorno in residenza dal porto di sbarco nel Regno, a termini al R. decreto 2 luglio 1893, n. 479;
d) la diaria di lire venti pei giorni in cui fosse obbligato a trattenersi a terra nel porto di destinazione o in porti esteri di scalo;
e) il vitto in prima classe, compreso il vino;
f) l'uso di una cabina di prima classe, situata in luogo di facile accesso alle infermerie, scelta, in caso di contestazione, dalla Commissione di visita di cui al susseguente articolo 144; e possibilmente in modo permanente;
g) nel caso che rimpatri dal porto di destinazione in qualità di passeggiero su piroscafo diverso da quello su cui era prima imbarcato, l'uso di una cabina di prima classe ed il vitto in prima classe, compreso il vino; nel caso, poi, che una parte del viaggio di ritorno sia fatta in ferrovia, il rimborso del prezzo di un biglietto di prima classe o del trasporto del bagaglio: in ambedue i casi le indennità rispettivamente stabilite dal R. decreto 2 luglio 1893, n. 479.
Le competenze indicate nei paragrafi b, d e g del presente articolo debbono essere pagate in oro, giusta le disposizioni vigenti nella R. Marina.
Le spese di cui ai paragrafi b e c, che il Ministero della Marina anticipasse ai medici, saranno versate in tesoreria a cura dell'ispettore dell'emigrazione, per essere quindi reintegrate al bilancio della Marina.

Art. 32.
Quando il Ministro della Marina non potesse, per circostanze eccezionali, fornire al Commissariato il medico della Marina militare per un determinato viaggio, provvederà il vettore con un medico civile di nazionalità italiana, da scegliersi fra quelli che sono abilitati à sensi dell'articolo 124 del presente Regolamento e che avrà la direzione del servizio sanitario. Tale scelta dovrà avere l'approvazione del Commissariato.
In tal caso il servizio di vigilanza a bordo sarà affidato ad un ufficiale di porto designato dal Ministero della Marina, ovvero ad uno speciale delegato scelto dal commissario generale fra funzionari da lui dipendenti, col titolo di Commissario viaggiante.
Al detto ufficiale, o speciale delegato, spetteranno, a carico dal vettore, le competenze di cui alle lettere b, c, d, e, f e g del precedente articolo.
Il medico civile e il commissario viaggiante prenderanno imbarco due giorni prima di quello fissato per la partenza e sbarcheranno due giorni dopo quello dell'arrivo. A quest'ultimo è applicabile la disposizione del capoverso dell'articolo 115.

Art. 33.
Di mano in mano che si renda possibile l'istituzione all'estero di uffici di protezione, d'informazione e d'avviamento a lavoro, nell'interesse degli emigrati, verranno determinate per decreto Reale, sentito il Consiglio dell'emigrazione, le norme concernenti l'ordinamento degli uffici medesimi, la scelta dei funzionari, le loro attribuzioni e gli stipendi. Detti uffici dipenderanno dal Commissariato

dell'emigrazione.
Indipendentemente da ogni altro compito assegnato ai detti uffici, essi sono tenuti a fornire, sia verbalmente, sia per corrispondenza, tutte quelle informazioni che venissero loro chieste da emigrati o dalle loro famiglie, e a dare la massima diffusione alle notizie che il Commissariato reputi opportuno di far conoscere agl'Italiani all'estero, per tener vivi i loro rapporti morali ed economici con la madre patria.

Art. 34.
Il Ministro degli Affari Esteri, sentito il commissario generale, nominerà quattro ispettori d'emigrazione viaggianti, tre per i paesi transoceanici e il quarto per gli altri principali centri di emigrazione italiana.
Essi dipenderanno direttamente dal Commissariato, il quale ne determinerà le attribuzioni e le circoscrizioni, sia riguardo alle visite da compiersi, sia riguardo a missioni e ad incarichi speciali, e ne regolerà l'opera in armonia con quella degli uffici di cui all'articolo precedente.
Questi ispettori, se presi fuori delle Amministrazioni dello Stato, avranno lo stipendio annuo di lire quattromila sul fondo per la emigrazione, aumentabile del decimo ad ogni sessennio.
Godranno inoltre di un'indennità di soggiorno all'estero che verrà determinata del Commissariato secondo le località e le missioni da compiersi; ed avranno diritto al rimborso delle spese di viaggio.
La nomina dell'ispettore non sarà definitiva se non dopo due anni di lodevole esperimento; e se venga licenziato durante i due anni di prova per sua colpa o negligenza o si dimetta volontariamente, gli sarà accordato il viaggio di rimpatrio in seconda classe, se egli sia stato mandato all'estero dal Regno. Quando egli venga altrimenti esonerato dalla carica nel periodo predetto, avrà diritto ad una indennità pari a tante mesate di stipendio quanti sono i mesi del prestato servizio, ma non mai superiore ad un'annata di stipendio; più al rimpatrio nei modi e nelle circostanze suaccennati.
All'ispettore viaggiante sarà esteso il beneficio della pensione nei modi, e mediante la compartecipazione a carico del fondo per l'emigrazione, stabiliti dal precedente articolo 18.
Gli ispettori viaggianti, se scelti fra i funzionari dello Stato, conservano il grado e i diritti di carriera che loro competono nell'Amministrazione a cui appartengono, nella quale possono sempre ritornare col grado e con l'anzianità che avrebbero conseguiti se vi fossero sempre rimasti, e continuano a percepire lo stipendio dall'Amministrazione a cui appartengono. Avranno altresì, a carico del fondo per l'emigrazione, le indennità di cui è parola nel terzo capoverso del presente articolo.
L'ispettore viaggiante, oltre i rapporti speciali sugli emigrati italiani, di cui raccoglie e trasmette i voti, dovrà presentare alla fine d'ogni anno al Commissariato una relazione che riassuma le sue osservazioni e contenga le proposte che egli reputerà di dover fare nell'interesse dell'emigrazione italiana e della colonizzazione nei paesi da lui percorsi. Tale relazione dovrà essere allegata al rapporto del commissario

generale, di cui si tratta nell'articolo 8 della legge.
Quando il Ministro degli Affari Esteri dovesse, su proposta del Commissariato, delegare a tale servizio ufficiali consolari, questi avranno diritto, sul fondo per l'emigrazione, all'indennità di soggiorno stabilita dall'articolo 87 della tariffa consolare, più al rimborso delle spese di viaggio.

Art. 35.
Quando al giungere di un piroscafo con emigranti in un porto di scalo o nel porto di destinazione si renda, per fondati motivi, opportuna un'ispezione, questa sarà eseguita dall'ispettore viaggiante che si trovi sul posto, ovvero per cura del R. ufficio consolare, allo scopo di verificare se agli emigranti fu mantenuto il trattamento assicurato dalla legge e dal presente Regolamento.
Le spese necessarie saranno poste a carico del fondo per la emigrazione.
Quando il capitano del piroscafo, nazionale o straniero, impedisca o limiti l'azione dei suddetti funzionari, questi redigeranno processo verbale di contravvenzione, da inviarsi al Commissariato per il procedimento di legge.

Art. 36.
Gli uffici di pubblica sicurezza di Ventimiglia, Bardonecchia, S. Dalmazzo di Tenda, Chiasso, Luino, Pontebba, Ala, Cormons ed anche quegli altri che venissero istituiti ai confini dal Ministro dell'Interno, vigileranno alla tutela degli emigranti, in partenza o di ritorno, uniformandosi alle istruzioni del Commissariato dell'emigrazione.
Accerteranno le contravvenzioni alla legge e al Regolamento e raccoglieranno in verbali anche i reclami degli emigranti controvettori, mandatari, rappresentanti, agenzie d'affari o imprese. A tal fine gli uffici posti su territorio italiano eseguiranno frequenti ispezioni presso le locali agenzie d'affari aventi rapporti con l'emigrazione, e visiteranno normalmente gli esercizi e le locande frequentati dagli emigranti di passaggio.

Art. 37.
Il Commissariato e gli ispettori dell'emigrazione godono di franchigia postale per la corrispondenza tra loro e con tutte le Autorità governative del Regno, nonché coi presidenti dei Comitati mandamentali e comunali.
Il Commissariato e gl'ispettori dell'emigrazione godono di franchigia telegrafica per la corrispondenza tra loro e con tutte le Autorità governative del Regno, nonché coi presidenti dei Comitati mandamentali e comunali con le norme vigenti por i telegrammi di Stato.
I Comitati mandamentali e comunali godono di franchigia postale solamente per la corrispondenza col prefetto e coi sottoprefetti o commissari distrettuali della provincia, col Commissariato, con gli ispettori dell'emigrazione e con gli uffici di pubblica sicurezza di confine. Tale corrispondenza, per aver corso in franchigia, dovrà portare sulla busta o fascia la firma autografa del presidente del Comitato o di chi ne fa le veci, preceduta dalle parole: Servizio dell'emigrazione.

Per gli uffici di pubblica sicurezza di confine la franchigia postale è estesa alla corrispondenza diretta al Commissariato, agli ispettori dell'emigrazione e ai presidenti dei Comitati mandamentali e comunali.
Ai detti uffici di pubblica sicurezza è concessa la franchigia per i telegrammi diretti al Commissariato e agli ispettori dell'emigrazione.
Verificandosi il caso previsto dall'articolo 15 della legge, ne sarà dato avviso al Ministero delle Poste e dei Telegrafi, il quale concederà provvisoriamente la franchigia telegrafica ai presidenti dei Comitati per la corrispondenza col prefetto della provincia, col Commissariato e cogli ispettori dell'emigrazione.

Art. 38.
Il Commissariato promuoverà l'istituzione di patronati per la protezione degli emigranti, tanto nel Regno quanto all'estero, e potrà riconoscere quelli già istituiti o da istituirsi per iniziativa privata.
A questi patronati potranno essere deferite talune delle facoltà che la legge concede agli uffici dipendenti dal Commissariato, ed essere accordati dal Ministro degli Affari Esteri su proposta del Commissariato, sussidi a carico del fondo per l'emigrazione.
Il Commissariato potrà anche, nell'intento di proteggere l'emigrazione temporanea, affidare speciali incarichi a società filantropiche o di mutuo soccorso, o ad altre istituzioni che venissero segnalate da RR. Consolati come idonee ad assumere gli incarichi medesimi. A dette società od istituzioni potranno essere dal Ministro degli Affari Esteri, su proposta del Commissariato, accordati sussidi sul fondo per l'emigrazione.
Tanto per l'emigrazione permanente, quanto per la temporanea, il Commissariato favorirà la creazione e lo sviluppo di istituzioni che, all'interno come all'estero, tendano a migliorare con l'istruzione e l'educazione le condizioni morali e intellettuali dell'emigrazione italiana; nonché di istituzioni dirette a secondare lo sviluppo economico delle colonie italiane e quello degli scambi commerciali colla madre patria.
Nel rapporto che, secondo l'articolo 8 della legge, il commissario generale deve presentare ogni anno al Ministro degli Affari Esteri, saranno segnalate le benemerenze di coloro che nei Comitati locali, nelle Commissioni arbitrali, negli Istituti di patronato degli emigranti e in altri servizi gratuiti si siano specialmente adoperati perché la legge sull'emigrazione risponda ai fini voluti dal legislatore.

Art. 39.
Quando il Ministro degli Affari Esteri ritenga opportuno di facilitare l'opera di missionari a favore di Istituti di beneficenza o di patronato per l'emigrazione in paesi transoceanici, potrà richiedere il vettore d'un biglietto gratuito, d'andata e ritorno, in prima classe, compreso il vitto, a favore di detti missionari.
Uguale richiesta può fare, su proposta del commissario generale, per l'invio in paesi transoceanici, o pel richiamo da essi, di un membro del Consiglio dell'emigrazione

o del Commissariato, o di un funzionario da questo dipendente, o di un delegato del Tesoro o di un delegato del Banco di Napoli, a scopo di ispezioni o di informazioni nell'interesse dell'emigrazione o della tutela del risparmio e delle rimesse degli emigrati italiani, in relazione con la legge n. 24 del 1° febbraio 1901. In ogni caso la richiesta sarà limitata per ciascun vettore a due biglietti d'andata e due di ritorno all'anno. Dai biglietti di cui il Commissariato non si sia valso nell'anno, esso potrà valersi entro il termine di tre anni successivi.

Art. 40.
Il Commissariato è tenuto a fornire, sia verbalmente, sia per corrispondenza, tutte quelle informazioni che gli vengano chieste, anche da privati, nell'interesse agli emigranti.
Il Commissariato pubblicherà periodicamente un Bollettino dall'emigrazione, al quale sarà data la maggior diffusione possibile cosi all'interno come fra gl'italiani all'estero.
Il Bollettino annunzierà la fondazione degl'Istituti dipendenti dal Commissariato, conterrà le istruzioni impartite ai medesimi, le norme relative ai servizi, le nomino di vettori e la costituzione di` mandatari, procuratori e rappresentanti, con ogni variazione successiva, i prezzi di passaggio fissati e tutte le altre notizie che interessano l'emigrazione si all'interno che all'estero.
A cura del Commissariato saranno pure pubblicate frequenti notizie sulle condizioni dei paesi ai quali si dirige l'emigrazione. Tali notizie saranno diffuse gratuitamente per mezzo del Comitati.
Altre pubblicazioni, da distribuirsi pure gratuitamente agli emigranti in partenza, conterranno istruzioni ed avvertenze utili intorno ai paesi verso cui essi si avviano.

TITOLO III
Vettori ed emigranti.

Art. 41.
La patente di vettore di emigranti sarà conforme al modello annesso al presente Regolamento (all. H).
Essa conferisce al vettore la facoltà di raccogliere e di trasportare emigranti che partano spontaneamente, senza vincoli o promesse, ed a proprie spese.
La licenza speciale di cui trattano l'articolo 13 della legge e l'articolo 54 del presente Regolamento, conferisce al vettore la facoltà di raccogliere e di trasportare emigranti con viaggio gratuito o sussidiato, o in qualsiasi modo favoriti o arrolati.
Il Commissariato darà avviso al Ministero delle Finanze di ogni patente o licenza speciale rilasciata, modificata o revocata.

Art. 42.
Per ottenere la patente di vettore d'emigranti, le Compagnie di navigazione, i consorzi di armatori nazionali, gli armatori e i noleggiatori, al cui nome debba essere intestata la patente, dovranno indirizzare al commissario generale la

domanda, indicante:
1° il nome, la stazza lorda e netta, la velocità e la bandiera dei piroscafi dei quali il richiedente dispone per il trasporto degli emigranti e il numero approssimativo di emigranti che ciascun piroscafo può contenere;
2° le linee transoceaniche da esercitarsi e i porti normali di scalo;
3° i prezzi dei noli proposti, a seconda delle linee e dei piroscafi, pel trasporto dei passeggieri ordinari e degli emigranti.
Alla domanda dovranno essere uniti:
a) i documenti comprovanti chi sia autorizzato ad usare la firma sociale in materia di emigrazione e per tutte le obbligazioni che ne derivano, quando la domanda sia fatta da Compagnie di navigazione nazionali;
b) gli atti costitutivi debitamente registrati, un certificato della competente Capitaneria di porto indicante di quali piroscafi dispongono gli armatori, e un certificato del tribunale civile indicante le persone che ne fanno parte con facoltà della firma, quando la domanda è fatta da un consorzio di armatori nazionali;
c) gli atti costitutivi in copia autentica, debitamente legalizzata quando la domanda è fatta da Compagnie di navigazione forestiere;
d) un certificato della Capitaneria di porto, comprovante la qualità di armatore dei piroscafi indicati nella domanda, quando questa è fatta da un armatore nazionale;
e) una dichiarazione della competente Autorità straniera, debitamente legalizzata, comprovante che il richiedente pub disporre dei piroscafi indicati nella domanda, quando questa è fatta da un armatore forestiero;
f) il contratto di noleggio di tutta la nave, debitamente registrato, quando la domanda è fatta da un noleggiatore nazionale o forestiero, o da qualsiasi armatore o Compagnia che, oltre a piroscafi propri, adibisca al trasporto di emigranti piroscafi noleggiati;
g) l'atto costitutivo, in copia autentica, con l'indicazione dei soci che hanno la firma sociale della ditta italiana la quale fosse nominata mandataria da una Compagnia, armatore o noleggiatore forestieri;
h) tutti quegli altri documenti che il richiedente reputasse opportuno di esibire per meglio dimostrare la qualità e l'importanza delle operazioni di emigrazione che intende compiere.
Le Compagnie, gli armatori e noleggiatori stranieri dovranno anche produrre copia autentica dell'atto di procura, debitamente registrato, dal quale risulti la nomina del loro mandatario speciale, il quale dovrà avere il proprio domicilio in Roma o in Genova o in Napoli o in Palermo, nonché un atto autentico col quale dichiarino espressamente di sottomettersi alle leggi ed ai Regolamenti vigenti nel Regno per tutto ciò che si riferisce alle operazioni di emigrazione e agli atti che ne conseguono.

Art. 43.
Alla domanda di cui all'articolo precedente si dovranno aggiungere:
a) un certificato della Camera di commercio, da cui risulti, secondo i casi, che gli armatori e noleggiatori nazionali, le persone le quali hanno la firma sociale in

rappresentanza delle Compagnie o dei Consorzi di armatori nazionali, e così i mandatari di Compagnie, armatori e noleggiatori forestieri, come le persone che hanno la firma sociale, se mandataria è una ditta italiana, sono inscritti fra i commercianti;
b) il certificato di buona condotta rilasciato dal sindaco del Comune di domicilio dei predetti;
c) il certificato penale di data recente, da cui risulti che essi non hanno subito condanne per reati in materia di fallimento, o di emigrazione, o contro la fede pubblica, o il buon costume, o le persone, o la proprietà;
d) il certificato di cittadinanza italiana per gli armatori e noleggiatori nazionali e per i mandatari indicati nella lettera a del presente articolo.
Gli atti indicati nel precedente e nel presente articolo, fatti all'estero, dovranno essere legalizzati da un R. agente diplomatico o consolare e dal R. Ministero degli Affari Esteri; ed a quelli scritti in lingua straniera. eccettuata la francese, dovrà essere unita la traduzione in lingua italiana, certificata conforme da un R. rappresentante diplomatico o consolare all'estero, oppure da un interprete riconosciuto da un'Autorità del Regno.

Art. 44.
Il Commissariato, esaminata la domanda e chiesti, ove occorra, quegli altri documenti che giudicherà necessari, ne riferirà, con parere motivato, al Ministro degli Affari Esteri, che, quando la domanda sia da accogliersi favorevolmente, con proprio decreto fisserà l'ammontare della cauzione da prestarsi dal vettore, la quale dovrà consistere in titoli di Stato al portatore.
Il commissario generale comunicherà il decreto al vettore e lo inviterà ad esibire gli atti comprovanti il deposito della cauzione e il pagamento della tassa di concessione; e quando si tratti di una Compagnia forestiera, a provvedere per la registrazione dell'atto costitutivo, da effettuarsi nel luogo di domicilio del rispettivo mandatario, e per l'adempimento delle formalità prescritte dall'articolo 230 e seguenti del Codice di commercio.
Il vettore forestiero, quando ne faccia dichiarazione nella domanda di patente, sarà autorizzato a prestare contemporaneamente, presso la Cassa depositi e prestiti, in titoli di Stato al portatore, la cauzione speciale per l'adempimento di tutte le prescrizioni vigenti, relative al trasporto dei passeggieri non qualificati emigranti, prescritta dall'articolo 91 del Codice per la Marina mercantile ed in luogo di quella prevista dall'articolo 68 del Regolamento approvato con i RR. decreti 20 maggio 1897, n. 178, e 19 ottobre 1898, n. 454.
L'ammontare di questa cauzione speciale sarà determinato dal Ministro della Marina e rimarrà in deposito fino a quattro mesi dopo l'ultima operazione di trasporto di passeggieri, o fino a diversa deliberazione per parte del Ministro medesimo, al quale spetta, in ogni caso, di ordinarne lo svincolo.

Art. 45.
Eseguite le formalità di cui all'articolo precedente, il vettore avrà facoltà di

nominare i rappresentanti dei quali tratta l'articolo 16 della legge; ma non potrà eseguire operazioni di emigrazione, prima che gli venga consegnata la patente.
Questa non gli sarà consegnata se non dopo che i piroscafi da lui indicati nella domanda, o almeno uno di essi, abbiano subito, con esito favorevole, la visita d'idoneità di cui all'articolo 138 del presente Regolamento, salvo il disposto del successivo articolo 190.
I piroscafi saranno inscritti nella patente man mano che avranno subito la visita.

Art. 46.
Per ottenere la patente di vettore di emigranti, le società estere di navigazione pagheranno, alla registrazione dell'atto costitutivo, la tassa fissa di lire cinquecento, se il capitale sociale complessivo di ciascuna società non eccede cinque milioni di lire. Per eccedenza, la tassa di registro sarà aumentata di lire cento per ogni milione di capitale in più, computando per un milione intero le frazioni di milione.
Gli atti portanti aumento di capitale originario saranno registrati col pagamento di una tassa fissa, il cui ammontare sarà determinato proporzionatamente a quella pagata o dovuta per la registrazione dell'atto costitutivo in rapporto al capitale sociale originario. Tali atti, se posteriori all'emissione della patente, dovranno esser registrati e presentati al Commissariato nel termine di tre mesi dalla loro data.

Art. 47.
La patente vale per le sole operazioni di emigrazione e per i soli piroscafi in essa indicati. è valida per un anno dalla sua data, ma anche dopo la scadenza di essa continua nel vettore la responsabilità per tutte le operazioni di emigrazione da lui iniziate mentre la patente era in vigore.
Qualora durante l'anno i vettori modificassero il numero o le condizioni del loro naviglio o le operazioni di emigrazione, dovranno dare avviso delle variazioni al Commissariato per le sue decisioni, in riguardo anche di un eventuale aumento della cauzione, e presentargli i documenti che fossero necessari giusta il disposto dei precedenti articoli 42, 43 e 44, nonché la patente per le opportune annotazioni a tergo di essa.
Cessa di pieno diritto nel vettore la facoltà di valersi della patente, anche prima del termine di dodici mesi, per lo scioglimento della società di navigazione o del consorzio, per la perdita della qualità di armatore, per scadenza del contratto di noleggio, o per altre cause che mettano il vettore nell'impossibilità di disporre liberamente dei piroscafi dei quali aveva l'esercizio.
Per gli effetti dell'ultimo capoverso dell'articolo 13 della legge, in quanto concerne la restituzione della cauzione, il vettore cessa di essere tale soltanto quando gli emigranti, da lui imbarcati, siano sbarcati nel porto di destinazione.

Art. 48.
Non possono ottenere patente di vettore di emigranti coloro che nelle operazioni di emigrazione agiscono già per conto altrui come amministratori o come rappresentanti con firma sociale di compagnie di navigazione o di consorzi di

armatori nazionali, ovvero come rappresentanti locali giusta l'articolo 16 della legge, o, infine, come mandatari di compagnie, di armatori o di noleggiatori stranieri.
Più compagnie, armatori o noleggiatori stranieri non possono nominare lo stesso mandatario.
Ferma restando, pei vettori forestieri, la disposizione dell'articolo 13, terzo capoverso, della legge, circa la nomina d'un mandatario speciale, i vettori nazionali o forestieri potranno, previa comunicazione al Commissariato, nominare, in ciascuna delle città indicate nell'articolo 9 della legge, un procuratore di nazionalità italiana con facoltà di raccogliere gli emigranti indirizzati dai rappresentanti al porto d'imbarco, di rappresentare essi vettori nelle operazioni di emigrazione presso le Autorità locali, esclusa, pei vettori forestieri, la città ove abbia domicilio il rispettivo mandatario, ed escluse pei vettori nazionali la città ove essi abbiano la sede principale od una sede succursale.
Il procuratore è considerato come un rappresentante del vettore per gli effetti del penultimo capoverso dell'articolo 31 della legge, ed al vettore risele la responsabilità civile di ogni atto del suo procuratore in materia di emigrazione.
Non può la stessa persona accettare procura ai suddetti fini da più vettori.

Art. 49.
Per la rinnovazione della patente il vettore, oltre il certificato penale di data recente, deve presentare al Commissariato una domanda, indicando le variazioni che egli intenda apportare alle sue operazioni di emigrazione circa il numero dei piroscafi e le linee esercitate.

Art. 50.
La tassa di patente rimane acquisita per intero al fondo per l'emigrazione anche nel caso, dovuto a qualsiasi causa, che il vettore non possa, o non voglia valersi della patente, o se ne valga per un tempo minore di un anno, oppure questa gli venga ritirata.
Quando il Ministro degli Affari Esteri limiti o ritiri la patente, la notificazione del decreto relativo sarà fatta al vettore, od al mandatario, se si tratti di vettore forestiero, dal commissario generale.

Art. 51.
Il mandatario di una compagnia di navigazione, di un armatore o di un noleggiatore straniero e chiunque agisce in rappresentanza di un vettore nazionale o straniero, assume solidariamente col proprio mandante tutte le obbligazioni e le responsabilità derivanti dalla legge sull'emigrazione e dal presente Regolamento.

Art. 52.
Ogniqualvolta la cauzione abbia subito diminuzione, il commissario generale farà invitare, mediante comunicazione scritta, il vettore o il di lui mandatario a reintegrarla; e quando il vettore o il mandatario non effettui il reintegramento nel termine di quindici giorni, s'intenderà decaduto, di pieno diritto, dalla patente.

Art. 53.
La restituzione della cauzione è ordinata con decreto del Ministro degli Affari Esteri, su proposta del Commissario generale, in seguito a domanda del vettore che abbia cessato di essere tale.
Il vettore che abbia cessato di essere tale avrà facoltà di presentare la sua domanda anche prima che sia scaduto il termine di sei mesi prefisso dall'ultimo capoverso dell'articolo 13 della legge.
Trascorso il tempo strettamente necessario per appurare i fatti, sarà, con ordinanza del commissario generale, fissata la data corta della cessazione della qualità di vettore; la qual data, se il vettore abbia imbarcato emigranti, non potrà mai essere anteriore al giorno in cui gli emigranti saranno stati sbarcati al luogo di destinazione.
L'ordinanza del commissario generale, oltre l'accertamento della data della cessate qualità di vettore, conterrà formale diffida che, spirati i termini fissati dalle legge e dal presente Regolamento per l'acquisto del diritto alla restituzione della cauzione, questa potrà essere liberamente restituita al vettore senza alcuna responsabilità del commissario generale o del Ministro degli Affari Esteri, eccettuato il caso di giudizi pendenti dei quali già sia stato o venga, in tempo, dato loro avviso dagli stessi interessati: avviso che dovrà risultare da ricevuta che verrà rilasciata dal commissario generale.
L'ordinanza del commissario generale, unitamente alla domanda che l'ha provocata, sarà subito pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, nel Bollettino di cui all'articolo 40, nelle capitanerie di porto e negli ispettorati dell'emigrazione di Genova, Napoli e Palermo.
Fermo il disposto dell'articolo 13, ultima parte, della legge, la restituzione della cauzione non potrà essere né ordinata né eseguita, se non siano trascorsi tre mesi dal giorno della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.
Il decreto Ministeriale che ordina la restituzione della cauzione può essere sempre revocato finché non sia stato eseguito.

Art. 54.
Quando un vettore si proponga di trasportare emigranti con viaggio gratuito o sussidiato, oppure favoriti od arrolati, secondo è specificato nell'articolo seguente, deve chiedere una speciale licenza al Commissariato, esprimendo nella domanda da chi sia stato o debba essere pagato il nolo prima o dopo il trasporto, e per quale impresa o scopo di lavoro o di colonizzazione, ed eventualmente con quale patto di arrolamento.
Analoga licenza dovrà chiedere il vettore che intenda trasportare emigranti in qualsiasi modo favoriti od arrolati per conto di Governi esteri, o di società, o di private imprese agricole o industriali, quantunque gli emigranti stessi paghino il proprio passaggio.
Tale licenza sarà concessa sotto l'osservanza di condizioni ed eventualmente mediante prestazione di una cauzione suppletiva, quali saranno stabilite, di volta in volta, dal Commissariato.

Art. 55.
Per gli effetti dell'articolo precedente e dell'articolo 13, prima parte, della legge, è emigrante con viaggio gratuito o sussidiato quello che ha il nolo pagato in tutto o in parte da Governi, da società, o da private imprese, senz'obbligo di restituzione del nolo medesimo.
È emigrante favorito quello che pagando il nolo, in tutto od in parte, con danaro proprio, riceve promessa, prima di partire dal Regno, di determinati favori, come il rimborso del nolo o di parte di esso, dopo l'arrivo a destinazione, oppure promessa di terre o di lavori di qualsiasi specie; ed è del pari emigrante favorito quello cui si anticipa il nolo in tutto od in parte con obbligo a lui di restituirlo comechessia, in tutto od in parte, nel paese di destinazione.
È emigrante arrolato quello che parte con un contratto di lavoro scritto o verbale, o con l'affidamento che il contratto di lavoro verrà stipulato nel paese di destinazione.

Art. 56.
Quando il Commissariato approvi i prezzi dei noli che il vettore si propone di percepire dagli emigranti, il commissario generale ne darà avviso al vettore stesso per mezzo dell'ispettore dell'emigrazione.
Il Commissariato renderà pubblici i prezzi dei noli per mezzo dalla Gazzetta Ufficiale e del proprio Bollettino, il quale sarà perciò inviato ai prefetti, sottoprefetti, commissari distrettuali, camere di commercio, capitanerie di porto, ispettori dell'emigrazione; comitati mandamentali e comunali e principali associazioni operaie dei centri che danno maggior contingente alla emigrazione.
Qualora uno o più vettori, dopo l'approvazione dei noli, facciano offerte di prezzi minori, il Commissariato nel darne notizia, a mezzo di circolare, ai comitati mandamentali e comunali, potrà conferire loro, di volta in volta e secondoché lo consiglino le circostanze, l'autorizzazione d'indirizzare gli emigranti agli stessi vettori, qualora questi non abbiano rappresentanti propri in quel determinato Mandamento o Comune.

Art. 57.
Qualora il vettore riduca il prezzo annunziato o contrattato, tale riduzione dovrà essere estesa a tutti gli emigranti che vengano imbarcati sul medesimo piroscafo per la stessa destinazione.
Questa disposizione non sarà applicabile nei casi di contrattazioni speciali autorizzate dall'ispettore dell'emigrazione, o in casi particolari, in cui la riduzione sia accordata a scopo di beneficenza.
La riduzione potrà risultare tanto da una comunicazione che egli faccia al Commissariato, quanto dall'avere esso o alcuno dei suoi rappresentanti venduto biglietti d'imbarco a prezzo minore di quello annunziato.
L'ispettore dell'emigrazione in ogni visita di partenza verificherà che gli emigranti che s'imbarcano non abbiano pagato per il biglietto un prezzo superiore a quello stabilito in seguito a riduzione.

In caso di contravvenzione, l'ispettore provvederà perché il vettore rimborsi le eccedenze, riservato ogni procedimento a forma di legge.

Art. 58.
Per notificare al Commissariato i propri rappresentanti, il vettore di emigranti deve unire alla sua dichiarazione i seguenti documenti:
a) certificato di cittadinanza italiana, debitamente legalizzato;
b) un certificato di data recente, rilasciato dal sindaco del Comune di dimora abituale del rappresentante, da cui risulti la buona condotta di lui;
c) un'attestazione rilasciata dal sindaco predetto, da cui risulti la professione del rappresentante e la di lui capacità a fare operazioni di emigrazione;
d) il certificato penale di data recente, da cui risulti che il rappresentante non subì condanne per contravvenzioni in materia di emigrazione, né per reato contro la fede pubblica, ovvero contro i buoni costumi o contro le persone o le proprietà;
e) tante marche da bollo da lire 1,20 quanti sono i rappresentanti nominati dal vettore, poi quali si richiede l'assenso del Commissariato.
Nella dichiarazione devono essere indicati il Comune di domicilio del rappresentante e la circoscrizione entro la quale gli è data facoltà di operare.
Detta circoscrizione potrà estendersi fino ai limiti della provincia ma non a quei Comuni della medesima provincia dove agisca altro rappresentante dello stesso vettore.

Art. 59.
Il Commissariato, sentito il parere del prefetto competente, rilascerà al vettore un certificato, munito di marca da bollo da lire 1,20, del dato assenso per ogni rappresentante.
Nel caso di negato assenso comunicherà al vettore copia del relativo decreto.
Il certificato dà facoltà al rappresentante di eseguire operazioni di emigrazione nella circoscrizione assegnatagli dal vettore.
Ogni rappresentante deve, per le operazioni di emigrazione, trattare unicamente e direttamente col vettore da cui dipende, o col mandatario, oppure col procuratore di cui al secondo capoverso del precedente articolo 48.
Le ragioni per negare o revocare l'assenso possono essere fondate tanto sulla precedente condotta del rappresentante nei rapporti coll'emigrazione, quanto sulla di lui capacità e moralità, nonché su circostanze e condizioni locali, le quali suggeriscano la convenienza di tale diniego o revoca, nell'interesse degli emigranti.

Art. 60.
È vietato di esercitare l'ufficio di rappresentante ai minorenni, nonché ai funzionari dello Stato, ai segretari comunali o a chi ne faccia le veci, ai medici condotti, ai maestri comunali ed ai Ministri del culto.

Art. 61.
Il vettore non può nominare il rappresentante, di cui nell'articolo 16 della legge, nel Comune nel quale egli ha la sede principale dei propri affari, o nei Comuni

in cui ha una sede succursale; né può nominare più di un rappresentante per ogni Comune.
È vietato ad un rappresentante di agire in un Comune, nel quale già agisca un rappresentante dello stesso vettore.
Il vettore non può aprire più di un ufficio per le operazioni di emigrazione nelle città ove egli ha la propria sede o una succursale. Nelle città di Genova, Napoli e Palermo potrà aprire un secondo ufficio nelle vicinanze del porto.

Art. 62.
I vettori e loro mandatari potranno, nei soli casi di forza maggiore, essere autorizzati a cedere ad altri vettori od altri armatori, in tutto o in parte, il trasporto degli emigranti da essi o dai loro rappresentanti impegnati, assumendo la intera responsabilità del nuovo trasporto giusta l'articolo 16, parte prima, della legge.
L'autorizzazione potrà essere concessa dall'ispettore dell'emigrazione, se si tratti della cessione di posti interi in numero non superiora a venti: negli altri casi occorrerà l'autorizzazione del Commissariato.
Nei porti esteri l'autorizzazione potrà essere accordata dal R. ufficiale consolare, che a spese del vettore farà procedere all'accertamento delle buone condizioni del nuovo trasporto, ed imporrà in ogni caso l'obbligo che gli emigranti siano accompagnati fino a destinazione dal medico governativo, od eventualmente dal medico civile e dal commissario viaggiante che lo sostituissero.
Nel caso che il nuovo trasporto implichi il pagamento d'un nolo minore di quello già pagato dall'emigrante, dovrà a quest'ultimo essere restituita la differenza; mentreché non sarà dovuto dall'emigrante alcun supplemento di nolo, anche se pel nuovo trasporto si chieda un nolo maggiore.
Quando la cessione sia fatta fuori dei casi previsti dal presente articolo, per ogni emigrante ceduto il vettore incorrerà nella ammenda comminata dal 7° capoverso dell'articolo 31 della legge.

Art. 63.
Quando il vettore sia obbligato al trasporto marittimo di emigranti dalla regione italiana di provenienza ad uno dei porti indicati nell'articolo 9 della legge, ove essi debbano prendere imbarco su altro piroscafo destinato al viaggio transoceanico, esso vettore potrà impiegare piroscafi di piccola portata, propri od altrui, dichiarati idonei al trasporto di passeggieri in viaggi di breve navigazione, giusta i Regolamenti marittimi; purché agli emigranti stessi siano inoltre garantite le condizioni seguenti:
a) vitto quale è prescritto dalla unita tabella E;
b) spazio nei corridoi secondo le prescrizioni del susseguente articolo 99.
c) trasporto gratuito del bagaglio nella misura stabilita dall'articolo 88;
d) trasbordo gratuito delle persone e del bagaglio sul piroscafo transoceanico;
e) cuccetta con materassa e coperta, giusta il successivo articolo 103, quando l'emigrante debba pernottare a bordo; salvo circostanze speciali, in cui l'ispettore

dell'emigrazione autorizzi il collocamento delle materasse sui tavolati dei corridoi; f) sorveglianza, per parte di una persona dell'equipaggio, incaricata dal capitano, affinché siano, in modo speciale, tutelati i bambini e le donne.
Il vettore, giusta la prima parte dell'articolo 16 della legge, è responsabile pel mantenimento delle suddette condizioni sui piroscafi ai quali abbia affidato il parziale trasporto degli emigranti, indipendentemente dalle responsabilità in cui i capitani di detti piroscafi potessero incorrere per propria negligenza o colpa.
Le stesse norme sono obbligatorie per i vettori ed altri armatori, allorché si tratti di emigrati che rimpatriano da regioni transoceaniche e che debbano essere trasbordati, nel porto nazionale d'arrivo, su piroscafi di piccola portata per essere inviati, a spese del vettore od armatore, a qualsiasi altro porto del Regno.
Prima che i suindicati piroscafi di piccola portata siano ammessi al servizio contemplato nel presente articolo, la loro idoneità dovrà essere constatata, su domanda degli armatori, mediante una speciale visita e misurazione eseguite da un funzionario di porto. Una copia del relativo verbale sarà consegnata al capitano del piroscafo ed un'altra all'ispettore dell'emigrazione.

Art. 64.
È fatto divieto ai vettori e loro mandatari di arrolare, accaparrare emigranti, promettere o vendere biglietti d'imbarco, sotto qualsiasi pretesto, per piroscafi che non siano quelli pei quali essi furono autorizzati ad operare; come pure è fatto divieto ad essi ed ai loro rappresentanti di fissare, per ciascuna partenza di piroscafo, più posti di emigranti di quanti ne siano disponibili a bordo.
È vietato al vettore ed a chiunque agisca in suo nome di vincolare chi desideri emigrare, con scritture, o mediante garanzie o anticipazioni pecuniarie, o con qualsiasi altro mezzo che non sia il biglietto d'imbarco previsto dall'articolo 19 della legge.
È vietato al rappresentante sia di delegare ad altri il proprio mandato, sia di valersi di intermediari per accaparrare o raccogliere emigranti in qualsiasi modo, salve le operazioni che i suoi commessi debbano fare in materia di emigrazione, sotto la di lui responsabilità, nell'ufficio ov'egli ha la sede dei propri affari.
È vietato al vettore od a chi per esso di vendere ad emigranti il biglietto d'imbarco, se questi non esibiscono previamente il proprio passaporto per l'estero, dal quale risulti in modo esplicito lo Stato transoceanico nel quale intendono recarsi.

Art. 65.
È vietato al vettore od al suo rappresentante di far figurare come emigranti spontanei quelli cui sia pagato il nolo, in tutto od in parte, all'estero, anticipatamente o posticipatamente, per conto di Governi, di società, o di private imprese.

Art. 66.
I vettori, mandatari o rappresentanti, che senza autorizzazione del Commissariato inviassero ad imbarcarsi in porti stranieri emigranti italiani diretti a paesi transoceanici, oppure a paesi posti oltre il canale di Suez, incorreranno, oltreché

nella pena comminata dall'articolo 31, § 6, della legge, nella perdita della patente, se vettori, e, se mandatari o rappresentanti, nell'esclusione perpetua dai servizi di emigrazione, salva, oltracciò, ogni responsabilità che possa risalire al vettore.

Art. 67.
È vietato a chicchessia, compresi vettori e rappresentanti, di eccitare, a scopo di lucro, con qualsiasi mezzo od offerta di favori, emigranti a recarsi a prendere imbarco in porti esteri, salva previa autorizzazione da parte del Commissariato.

Art. 68.
La responsabilità civile, di cui all'articolo 16 della legge, incombe al vettore anche per ogni atto compiuto, in materia di emigrazione, da qualsiasi proprio incaricato cittadino o straniero, residente o viaggiante all'estero, il quale raccolga, per di lui conto, emigranti destinati ad imbarcarsi in un porto del Regno.
Art. 69.

In relazione all'articolo 17 della legge, di ogni pubblicazione fatta nel Regno di manifesti, circolari, opuscoli e guide concernenti l'emigrazione, il tipografo dovrà rimettere cinque esemplari alla locale Autorità di pubblica sicurezza.
Se la pubblicazione sia avvenuta all'estero, chiunque la metta in circolazione o ne faccia pubblicamente uso nel Regno, deve rimetterne cinque copie all'ispettore dell'emigrazione, o all'Autorità locale di pubblica sicurezza dove non sia un ispettore di emigrazione.
L'ispettore o l'Autorità di pubblica sicurezza invierà sollecitamente quattro degli esemplari al Commissariato.

Art. 70.
Chiunque, cittadino o straniero, stando all'estero, diffonde nel Regno circolari o manifesti, aventi per fine di promuovere l'emigrazione di cittadini italiani in contravvenzione alle norme stabilite dalla legge o dal presente Regolamento, sarà, quando entri in territorio italiano, giudicato e punito secondo l'articolo 31, § 7 della legge.
Chiunque, cittadino o straniero, stando all'estero, pubblichi scientemente notizie o indicazioni false in materia di emigrazione e le diffonda o faccia diffondere nel Regno, allo scopo di attirare emigranti italiani verso una determinata regione, sarà, quando entri su territorio italiano, giudicato e punito secondo l'articolo 17 della legge.
Se colpevole delle infrazioni previste nel presente articolo sia una società, ne sarà tenuto responsabile chi abbia agito come rappresentante di essa.

Art. 71.
Le circolari e gli annunzi di qualunque specie, fatti o messi in circolazione da vettori, mandatari, procuratori o rappresentanti saranno rimessi all'ispettore dell'emigrazione del porto di partenza della nave in numero sufficiente di esemplari, acciocché l'ispettore possa distribuirli ai Comitati mandamentali e comunali, secondo le istruzioni impartitegli dal Commissariato.

Art. 72.
Quando il Commissariato autorizzi l'imbarco di più di cinquanta nazionali che partano spontaneamente ed a proprie spese in terza classe o in classe equiparata alla terza, su piroscafi italiani o stranieri che viaggino oltre il canale di Suez, accordando il permesso che essi siano da considerarsi come non emigranti, il Commissariato stesso potrà subordinare tale permesso all'adempimento di determinate condizioni da parte dell'armatore, a seconda delle circostanze, non esclusa la prestazione di una cauzione.

Art. 73.
Gli armatori nazionali o stranieri, non muniti di patente di vettore, che mandino piroscafi a regioni poco frequentate dall'emigrazione italiana, potranno ottenere dal Ministero degli Affari Esteri un permesso valevole per un tempo da determinarsi, che li autorizzi ad imbarcare emigranti, a condizione che:
1° il numero dagli emigranti non oltrepassi il massimo indicato nel permesso;
2° gli emigranti siano muniti di un biglietto d'imbarco analogo a quello prescritto nell'articolo seguente;
3° sia pagata la tassa prescritta dalla prima parte dell'articolo 28 della legge;
4° gli armatori si obblighino ad osservare le speciali condizioni da indicarsi nel permesso.

Art. 74.
Il biglietto d'imbarco di cui all'articolo 19 della legge è rilasciato a stampa e in doppio esemplare. Uno degli esemplari deve essere consegnato all'emigrante, l'altro è rimesso all'ispettore dell'emigrazione a cura del vettore e prima della partenza del piroscafo.
Il biglietto dovrà essere rilasciato individualmente o per famiglia, compresi gli stretti congiunti e compresi i minorenni che partano affidati all'emigrante, e dovrà contenere:
a) nome e cognome del vettore, o l'indicazione della Compagnia di navigazione;
b) nome del piroscafo, stazza netta, velocità, bandiera, giorno e porto di partenza, ultimo porto di destinazione, scali intermedi e durata dell'intero viaggio, comprese le fermate nei porti di scalo;
c) nome e cognome dell'emigrante e di ciascuna persona che egli conduce seco, coll'indicazione dell'età precisa dei minorenni;
d) classe a cui l'emigrante ha diritto e nolo relativo;
e) numero dei posti pagati per intero, per metà o per quarto, con avvertenza espressamente stampata sul biglietto che si deve intendere imbarcato a posto nullo chi non ha compito un anno, a quarto di posto chi è tra un anno e cinque anni non compiti, a mezzo posto tra cinque anni e dieci non compiti ed a posto intero da dieci anni compiti in su;
f) numero delle razioni giornaliere di vitto;
g) quantità del bagaglio cui dà diritto il biglietto d'imbarco;

h) firma autografa del vettore o del mandatario o rappresentante.
A tergo del biglietto d'imbarco deve essere stampata la tabella del vitto conforme all'allegato E, e deve essere riprodotto il testo degli articoli 26 e 27 della legge.
Quando l'emigrante venisse trasbordato in un porto estero di là dall'Oceano, saranno indicati nel biglietto il porto di trasbordo e il nome, la stazza e la bandiera del piroscafo sul quale egli continuerà il viaggio sino alla destinazione per cui fece il pagamento.
Sul biglietto devono essere annotati i pagamenti parziali o totali eseguiti dall'emigrante sia presso il rappresentante, sia presso il vettore, giusta il seguente articolo 75.
Sullo stesso biglietto deve essere fatta annotazione del numero e della qualità dei colli di bagaglio dell'emigrante, quando il vettore non preferisca rilasciare uno scontrino a parte.

Art. 75.
Il biglietto d'imbarco può essere pagato dall'emigrante, in tutto od in parte, al rappresentante presso il quale ha contrattato l'imbarco.
Nel porto di partenza l'emigrante, oltre al versamento dell'eventuale complemento del nolo, non sarà tenuto al pagamento di alcun supplemento o diritto di qualsiasi specie.

Art. 76.
Il Commissariato può, secondo l'articolo 19 della legge, autorizzare il vettore che ne faccia domanda, a vendere agli emigranti biglietti ferroviari od a rilasciare ordini relativi, per il trasporto terrestre nel luogo di sbarco, qualora il vettore stesso possa provare di agire come rappresentante di Società ferroviarie esercenti nel paese a cui è diretto l'emigrante.
L'autorizzazione suddetta può essere sospesa o revocata.

Art. 77.
I biglietti di chiamata dei quali tratta l'articolo 20 della legge saranno, se emessi in bianco, considerati corna intestati agli emigranti che li esibiscano; e dovranno, intestati o no, essere sostituiti dal vettore con biglietti d'imbarco conformi a quello prescritto dall'articolo 74 del presente Regolamento.
Quando il vettore neghi all'emigrante di ammetterlo a bordo sul primo piroscafo in partenza, allegando non esservi posti disponibili, l'ispettore dell'emigrazione cui sia presentato reclamo, ove accerti che l'emigrante aveva dato preavviso al vettore di voler prendere imbarco su quel determinato piroscafo e che alla negligenza di quest'ultimo è dovuta la circostanza del mancato imbarco, porrà a di lui carico le spese di vitto e di alloggio dell'emigrante fino al giorno in cui questo possa prendere imbarco sul piroscafo immediatamente successivo, appartenente allo stesso vettore.
Il preavviso deve essere dato non meno di dieci giorni prima di quello fissato per la partenza del piroscafo, mediante telegramma o lettera raccomandata.
Questo periodo di preavviso potrà essere modificato dal Commissariato, sentito il

Consiglio dell'emigrazione. In casi particolari di urgenza riconosciuta dall'ispettore dell'emigrazione, il preavviso potrà essere di soli due giorni.
In caso in cui il vettore ritardi di oltre quaranta giorni dalla data del preavviso l'imbarco dell'emigrante, allegando non disporre di un piroscafo in partenza, l'ispettore dell'emigrazione potrà fare imbarcare l'emigrante su un piroscafo appartenente ad altro vettore, in partenza per la stessa destinazione, ponendo ogni spesa a carico del vettore che non procurò l'imbarco, e prelevandone l'importo dalla cauzione del vettore medesimo.
Il prezzo del biglietto di chiamata non dovrà mai essere superiore a quello dei biglietti venduti in Italia per lo stesso piroscafo nel tempo in cui quel biglietto venne acquistato.
Il vettore sarà tenuto a consegnare all'ispettore dell'emigrazione, entro cinque giorni dalla partenza del piroscafo, un elenco nominativo degli emigranti partiti con biglietto di chiamata e colla indicazione non solo del porto di destinazione, ma altresì della località ultima cui è diretto l'emigrante, se questo fu fornito anche di ordine pel rilascio, a di lui favore, di biglietto per trasporto ferroviario, marittimo o fluviale, da valere nel paese di destinazione.

Art. 78.
Il vitto e l'alloggio dovuti dal vettore all'emigrante nei porti di partenza, saranno forniti nei ricoveri prescritti dall'articolo 32 (capoverso 9°) della legge.
Fino a che detti ricoveri non siano istituiti, i prefetti di Genova, di Napoli e di Palermo concederanno speciale autorizzazione ad esercenti alberghi o locande in dette città, perché provvedano a tale servizio, secondo norme che verranno determinate dal Commissariato nell'interesse dell'igiene e della sicurezza degli emigranti.
La spesa giornaliera di vitto e d'alloggio per ogni posto intero di emigrante verdrà determinata dal prefetto nell'atto di concessione, sentito l'ispettore dell'emigrazione.
I vettori dovranno, per mezzo di propri incaricati, far ricevere gli emigranti alle stazioni d'arrivo del luogo d'imbarco e condurre nei ricoveri, o negli alberghi, o nelle locande di cui tratta il primo capoverso del presente articolo. Non è dovuto dagli emigranti alcun compenso per questo servizio.
Gl'incaricati dei vettori dovranno essere muniti di una tessera di riconoscimento loro fornita dall'ispettore dell'emigrazione, dopo accertata la moralità degl'incaricati medesimi.
I prefetti delle città di frontiera per le quali transitano emigranti, anche forestieri, diretti al porto d'imbarco, hanno facoltà d'imporre condizioni speciali a chi fornisca, a scopo di lucro, vitto ed alloggio agli emigranti medesimi, per modo che questi siano tutelati in quanto concerne la durata della permanenza, il trattamento e l'igiene.
L'indennità spettante agli emigranti nei porti esteri, quando siano costretti a soggiornare a terra, nei casi previsti dal 3° capoverso dell'articolo 22 della legge, o quando si tratti di trasbordo, sarà fissata dalla R. Autorità consolare, a seconda del luogo e delle circostanze.

Art. 79.
Quando ragioni di salute pubblica, od altre di riconosciuta gravità, consigliassero l'imbarco di emigranti in porti nazionali diversi da quelli indicati nella prima parte dell'articolo 9 della legge, il commissario generale, autorizzato dai Ministri degli Affari Esteri, della Marina e dell'Interno, potrà designare il porto nel quale l'imbarco debba avvenire. In tal caso l'ispettore dell'emigrazione e, occorrendo, il medico di porto, si trasferiranno nel porto così designato per compirvi le funzioni della propria carica.

Art. 80.
Quando l'emigrante sia respinto dal paese di destinazione in forza delle leggi locali sull'emigrazione, il vettore sarà tenuto, anche se a lui non erano note, prima della partenza, le circostanze che avrebbero determinato la reiezione dell'emigrante, a riportare questo, se nazionale, ad un porto del Regno, od a provvedere al di lui viaggio, quando la nave non torni nel Regno, fino alla frontiera italiana.
L'emigrante, se indigente, sarà poi inviato, per cura dell'Autorità di pubblica sicurezza, al Comune di residenza, salvo all'Autorità stessa di esigere dal vettore il rimborso delle spese di cui questi possa essere ritenuto responsabile, pel disposto degli articoli 24 e 30 della legge.
Se l'emigrante respinto è straniero, e fu dall'estero mandato ad imbarcarsi nel Regno da un rappresentante o incaricato del vettore, il vettore stesso sarà tenuto, se il respinto ne faccia domanda, ad inviarlo, a proprie spese, al punto del confine italiano più vicino allo Stato nel quale esso emigrante aveva contrattato per l'imbarco.

Art. 81.
Il numero degli indigenti che un vettore è obbligato a trasportare in via di rimpatrio, giusta l'articolo 25 della legge, sarà calcolato secondo la stazza netta del piroscafo.
Per tali rimpatri si osserveranno le norme seguenti:
a) il prezzo sarà computato in lire italiane;
b) il giorno dell'imbarco e quello dello sbarco si computeranno come un giorno solo;
c) il nolo potrà essere pagato anticipatamente per accordi tra il Ministero degli Affari Esteri ed il vettore, e secondo una tabella speciale.

Art. 82.
Su ogni piroscafo sarà tenuto un registro in un luogo aperto agli emigranti, nel quale questi potranno annotare i reclami che intendano sporgere contro chicchessia in quanto concerna il trasporto marittimo ed il trattamento di bordo. Il registro sarà fornito dall'ispettore dell'emigrazione, e, prima di essere messo in uso, verrà da lui numerato e firmato su ogni foglio.
Il medico militare, o il commissario viaggiante quando manchi il medico militare, dovrà, al ritorno nel Regno, presentare il registro all'ispettore dell'emigrazione, il quale lo vidimerà, terrà copia dei reclami, e prenderà i provvedimenti richiesti dalle circostanze, se di sua competenza, ovvero ne riferirà al Commissariato.

Art. 83.
Il ricorso dell'emigrante contro il vettore o il suo rappresentante può essere presentato, oltre a quanto stabilisce l'articolo 26 della legge, al medico militare di bordo od al commissario viaggiante, il quale ne farà poi consegna, secondo i casi, od al R. Consolato del luogo ove sbarchi l'emigrante o all'ispettore dell'emigrazione al ritorno nel Regno.
Il ricorso presentato all'estero sarà rimesso dal R. ufficiale consolare, o dall'ufficio governativo di protettorato, con ogni opportuno atto o schiarimento, al Commissariato dell'emigrazione, che lo farà pervenire al prefetto competente.
Quando l'emigrato presenti domanda contro il vettore in epoca prossima alla scadenza del termine di sei mesi accordato dal primo capoverso dell'articolo 26 della legge, dimodoché giungerebbe tardiva la notificazione per la via postale, egli dovrà provvedere a proprie spese, affinché l'Autorità cui presenta la domanda ne dia telegraficamente avviso al Commissariato, perché sia sospesa la restituzione della cauzione prevista dall'ultimo capoverso dell'articolo 13 della legge.
Le prefetture dovranno informare mensilmente il Commissariato di tutti i ricorsi contro i vettori o rappresentanti, ad essi pervenuti direttamente dagli emigranti, o per mezzo degli ispettori dell'emigrazione, o dei comitati mandamentali o comunali; nonché dei reclami per rimborso di somme, presentati da RR. Autorità giusta il disposto dell'articolo 30 della legge.

Art. 84.
La Commissione arbitrale di cui all'articolo 27 della legge ha sede presso la prefettura e sarà convocata dal prefetto, di concerto col presidente del tribunale.
Se il capoluogo di provincia non sia sede di tribunale, le indennità di trasferta ai magistrati chiamati a far parte della commissione graveranno sul fondo per l'emigrazione.
Il consigliere di prefettura, membro della Commissione, è investito delle funzioni di relatore delle cause, e un impiegato della prefettura farà da cancelliere.
Le parti saranno citate a comparire con lettera raccomandata del consigliere di prefettura; potranno farsi rappresentare da avvocati o da speciali procuratori e produrre memoriali e documenti.
La Commissione, sentite le parti, ed anche in assenza di quella che, quantunque debitamente chiamata, non fosse comparsa, emetterà la propria sentenza, che sarà definitiva e verrà notificata dal cancelliere al vettore od ai vettori interessati od ai loro mandatari o rappresentanti mediante lettera raccomandata.
Per gli emigranti che presentarono il ricorso, la notificazione della sentenza sarà fatta al prefetto con lettera d'ufficio.
Il cancelliere trasmetterà copia della sentenza al Commissariato, presso il quale sarà tenuto un registro delle sentenze pronunziate da tutte le Commissioni arbitrali del Regno.
Quando siano irreperibili gli emigranti aventi diritto ad indennità, le somme ad essi dovute, in forza di sentenza arbitrale, saranno dal Commissariato versate

ad interesse fruttifero alla Cassa depositi e prestiti per conto ed in nome degli emigranti stessi.
Per le cause promosse avanti la Commissione arbitrale, giusta l'articolo 30 della legge, si osserverà la procedura prescritta dal presente articolo, e le Autorità interessate si intenderanno domiciliate, per gli effetti legali, presso il prefetto.
L'archivio della Commissione arbitrale e tutti gli atti e documenti relativi alle liti, di cui agli articoli 26, 27, 29 e 30 della legge, saranno affidati alla custodia del consigliere di prefettura, membro della Commissione: e dall'impiegato che fa da cancelliere sarà tenuto, sotto la vigilanza dello stesso consigliere, un registro, nel quale si indicheranno: le domande presentate, la data della presentazione, il cognome e nome degli attori e dei convenuti, i documenti di prova, e la data del provvedimento definitivo.

Art. 85.
Le controversie di cui all'ultimo capoverso dell'articolo 27 della legge saranno giudicate dall'ispettore dell'emigrazione, il quale chiamerà alla propria presenza le parti con quel più rapido mezzo che crederà opportuno di adottare, fissando il giorno e l'ora, per l'audizione di esse. Redatto un sommario processo verbale della controversia, l'ispettore emetterà il proprio provvedimento, che verrà steso di seguito al verbale, ed avrà forza immediatamente esecutiva, anche se pronunziato in assenza di alcune delle parti.
La notificazione del provvedimento sarà effettuata verbalmente alle parti presenti e con qualsiasi rapido mezzo alle parti rimaste assenti.
La parte che non si uniformi alla decisione dell'ispettore, oltre ad incorrere nelle responsabilità derivanti da un tal fatto, potrà essere esclusa da ogni servizio in materia di emigrazione.
L'ispettore terrà un registro delle controversie e dei relativi provvedimenti.

Art. 86.
In caso di azione intentata al vettore da emigranti davanti una Autorità giudiziaria del Regno, chi intenti l'azione sarà tenuto, perché sia sospesa la restituzione della cauzione nel termine previsto dall'ultimo capoverso dell'articolo 13 della legge, a far pervenire al Commissariato un certificato della competente cancelleria giudiziaria, dal quale risulti la causale dell'azione.

Art. 87.
Fino a che non siano istituiti i ricoveri di cui all'articolo 32 della legge, i vettori o mandatari, per mezzo di propri incaricati, devono curare il trasporto del bagaglio degli emigranti diretti a paesi transoceanici, dalle stazioni ferroviarie di Genova, Napoli e Palermo al bordo del piroscafo in partenza.
Gli incaricati di questo servizio saranno muniti di una tessera di riconoscimento rilasciata dagli ispettori dell'emigrazione, i quali la rifiuteranno a chi non sia notoriamente persona di buona condotta, e la ritireranno a chi si renda colpevole di abusi.
La tariffa delle retribuzioni dovute dagli emigranti per tale servizio sarà approvata

dall'ispettore; in caso di controversia giudicherà il prefetto.

Art. 88.
Gli emigranti, oltre agli effetti d'uso che possono portare con sé nei dormitori, giusta il seguente articolo 106, hanno diritto, per ogni posto intero al trasporto gratuito di 100 chilogrammi di bagaglio, purché questo non superi il volume di mezzo metro cubo.
Nel suddetto bagaglio si intendono compresi gli oggetti letterecci e gli istrumenti di lavoro.
Per l'eccedenza di bagaglio il nolo sarà pagato secondo una tariffa che il Commissariato, sentiti i vettori, stabilirà annualmente.

Art. 89.
I rappresentanti dei vettori potranno, se richiesti dagli emigranti, e dietro un equo compenso approvato dal vettore, curare la spedizione del bagaglio degli emigranti dal Comune di loro residenza alla stazione ferroviaria del porto d'imbarco.

Art. 90.
In caso di irregolarità nel trasporto del bagaglio, per cui l'emigrante ne abbia danno, o di ritardi o di accertate manomissioni o sottrazioni, imputabili gli uni e le altre a negligenza degli incaricati del vettore, l'indennità relativa sarà liquidata, secondo il valore, dall'ispettore o dalla Commissione arbitrale, e posta a carico del vettore o del suo mandatario.

Art. 91.
Qualora a bordo del piroscafo vada smarrito, o, salvi i casi di forza maggiore, sia danneggiato il bagaglio dell'emigrante nel viaggio di andata o del passeggiero di terza classe nel viaggio di rimpatrio, il danneggiato avrà diritto ad una indennità in ragione di lire una per ogni chilogramma di bagaglio smarrito, o danneggiato, con un minimo di lire venticinque per ogni collo indicato nel biglietto d'imbarco o nello scontrino consegnato all'emigrante.
In caso di controversia giudicherà, inappellabilmente, su esibizione del biglietto o dello scontrino, la Commissione arbitrale o, se il valore che forma oggetto della controversia non superi le lire cinquanta, l'ispettore dell'emigrazione o l'Autorità consolare del porto d'arrivo.

Art. 92.
Gl'ispettori dell'emigrazione sono competenti a rilasciare, a privati esercenti, licenza a tempo determinato pel deposito e per la custodia del bagaglio degli emigranti di partenza o di ritorno, prendendo accordi, se accorra, con le capitanerie di porto e con la R. dogana.
Nessuno, nelle città di Genova, Napoli e Palermo, può, senza licenza ed a scopo di lucro, fare professione di ricevere in deposito bagagli di emigranti.
Gli esercizi pel deposito di bagagli di emigranti sono posti sotto la diretta disciplina

e vigilanza degl'ispettori e degli agenti da essi dipendenti.
La tariffa per l'esercizio di tale industria è approvata dall'ispettore dell'emigrazione; in caso di controversia giudicherà inappellabilmente il prefetto.
Art. 93.
I vettori, i mandatari e i rappresentanti Abbono tenere e conservare nel loro ufficio i seguenti registri e documenti:
a) registro copia-lettere, con repertori alfabetico;
b) registro-giornale contenente, per ordine cronologico, le sommarie indicazioni delle operazioni d'emigrazione eseguite;
c) registro contenente nome e cognome d'ogni emigrante a cui venne, su ciascun piroscafo, procurato imbarco, con indicazione della destinazione e del nolo riscosso;
d) esemplari, per ordine di data, di stampati, circolari, manifesti ed avvisi pubblicati da essi vettori, mandatari o rappresentanti e concernenti l'emigrazione;
e) la corrispondenza loro diretta da chicchessia in materia di emigrazione.

TITOLO IV
Trasporto di emigranti in viaggi transoceanici.
Sezione 1ª.
Navigabilità, velocità e corredo di attrezzi dei piroscafi da emigranti.

Art. 94.
Per essere ammessi al trasporto di emigranti in viaggi transoceanici, i piroscafi tanto nazionali quanto stranieri dovranno possedere i requisiti di navigabilità, velocità, sicurezza, ordinamento interno e corredo prescritti dalle leggi e dal presente Regolamento.
I vettori di emigranti ed i capitani sono responsabili di ogni infrazione che venisse constatata. Nessuna attenuante alla loro responsabilità può derivare dal fatte delle visite ed ispezioni ordinarie o straordinarie alle quali l'Autorità governativa assoggetta i piroscafi.

Art. 95.
I piroscafi suindicati dovranno avere subito con esito favorevole le visite allo scafo ed alla macchina, prescritte dagli articoli 77 e seguenti del Codice per la Marina mercantile.
I piroscafi stranieri provenienti da porti fuori del Mediterraneo, i quali, nel corso del viaggio, facciano scalo in porti italiani, potranno essere esonerati dalle visite indicate nella prima parte del presente articolo, quando da un verbale d'ispezione, vidimato da un R. ufficio consolare, risulti che hanno subito una regolare visita di scafo e di macchina, nel tempo e nei modi prescritti dalle leggi dello Stato a cui i piroscafi appartengano; sempre che esista fra i due Stati reciprocità d'esenzione.

Art. 96.
Prima di essere ammessi al trasporto di emigranti, i piroscafi dovranno essere dichiarati idonei nella visita speciale cui saranno sottoposti dalla Commissione

indicata nel successivo articolo 139.
Nello stesso tempo la detta Commissione li sottoporrà ad una prova di velocità, eseguita per la durata di dodici ore continue e con metà carico, nella quale dovrà essere raggiunta una velocità di almeno undici miglia e mezzo all'ora.
Potranno essere dispensati dalla prova quei piroscafi la cui velocità sia notoriamente superiore alle tredici miglia.
Tale notorietà dovrà risultare sia dai verbali di altre prove subite, sia dall'esame delle carte di bordo per i viaggi fatti nell'ultimo anno.
Se in seguito si verificasse che il piroscafo per due volte, anche non consecutive, nei viaggi dall'Italia ai porti transoceanici di destinazione, non avesse raggiunto una velocità media normale di dieci miglia, salvo casi di forza maggiore, il piroscafo stesso sarà escluso dal servizio di trasporto di emigranti.
Durante la navigazione, nei giorni in cui il piroscafo non avesse mantenuto la minima velocità di dieci miglia all'ora, il capitano dovrà avvertirne, indicando le cause di forza maggiore a cui attribuisce il ritardo, il medico o commissario governativo, il quale ne prenderà nota, con le osservazioni che credesse di aggiungere al riguardo, sul giornale di viaggio di cui tratta il susseguente articolo 158.
La verificazione della velocità mantenuta sarà fatta, dopo il ritorno del piroscafo, dalla capitaneria di uno dei porti indicati nell'articolo 9 della legge, sopra le risultanze delle carte di bordo e del giornale di viaggio. Il relativo verbale, nel quale saranno specificati i casi di forza maggiore e le indagini eseguite per accertarli, sarà trasmesso, col parere della capitaneria, al Ministero della Marina, il quale giudicherà inappellabilmente, dandone partecipazione al Commissariato.

Art. 97.
I piroscafi da emigranti dovranno essere forniti di tutti gli attrezzi, corredi e istrumenti e soddisfare a tutte le condizioni prescritte dagli articoli 5 e 10 del Regolamento approvato col R. decreto 23 ottobre 1895, n. 671, salvo le seguenti modificazioni:
1° le cinture di sicurezza dovranno essere in numero almeno eguale a quello degli emigranti e di tutte le altre persone imbarcate, ed essere collocate nelle rispettive cuccette;
2° le imbarcazioni di cui sono obbligati ad essere provvisti i detti piroscafi dovranno essere collocate sotto le grue, completamente pronte con tutto l'occorrente per essere messe in mare, e corrispondenti, per numero e capacità, a quanto è stabilito dall'annessa tabella G.
Se le imbarcazioni setto le grue, costituenti la dotazione normale quale è determinata dalla tabella, non fossero sufficienti a contenere tutte le persone che trovansi a bordo, tenuto conto che a ciascuna persona adulta ed a ciascuna coppia di ragazzi da uno a dieci anni d'età corrisponda un decimo di tonnellata di stazza di esse imbarcazioni, calcolato secondo le regole vigenti sulla stazzatura, dovranno aggiungersi, come dotazione supplementare, in coperta o sotto le grue, altri battelli di legno, di metallo o d'altro, oppure zattere di salvataggio di sistema approvato

dalla Commissione di cui all'articolo 139 del presente Regolamento. Detti battelli o zattere addizionali dovranno essere almeno di tale capacità da raggiungere la metà di quella prescritta dalla tabella per la dotazione normale, senza però che il piroscafo sia obbligato a portarne in quantità maggiore della necessaria a contenere tutte le persone imbarcate. Tutti i detti battelli e zattere addizionali dovranno essere sistemati a bordo nel modo più conveniente per essere adoperati. Le zattere dovranno essere fornite di casse d'aria o di sugheri atti a renderle insommergibili, e saranno tenute in coperta già formate e pronte ad essere messe in mare. Per calcolare la loro capacità si cuberanno le casse d'aria e si riterrà che ottantacinque decimetri cubi corrispondono ad un posto di persona adulta; se poi, invece che di casse d'aria, le zattere fossero provviste di sugheri, si calcolerà che un posto è rappresentato da centosei decimetri cubi di sughero.
È in facoltà degli armatori di sostituire alle zattere propriamente dette altri mazzi di salvataggio riconosciuti dalla succitata Commissione adatti allo scopo, sempreché in tal modo si raggiunga la capacità di trasporto prescritta per la dotazione supplementare.
Gli armatori, prima di disporre per la costruzione delle zattere o degli altri mezzi di salvataggio destinati ai loro piroscafi, potranno presentarne un modello alla prefata Commissione, la quale, previo esame, determinerà se siano accettabili;
3° il piroscafo dovrà essere fornito di un sufficiente apparecchio per disinfezione, a vapore sotto pressione, del tipo Geneste-Herscher, o di altro sistema riconosciuto di pari efficacia dalla Commissione di visita, che dovrà essere periodicamente provato allo scopo di accertarne la buona condizione;
4° le paratie di ferro che circondano i compartimenti delle macchine e delle caldaie, quando non esistano cofani od intercapedini, dovranno essere completamente rivestite, all'esterno, di tavole ben commesse e dell'occorrente materiale refrattario;
5° ogni piroscafo dovrà essere fornito di almeno dodici granate estintrici Labbé, del tipo in uso nella R. Marina, o di altro sistema che in seguito fosse da questa adottato. Le granate dovranno essere distribuite a bordo, in modo da averle pronte nei diversi punti ove fosse più particolarmente da temersi un principio d'incendio.

Sezione 2ª.
Ordinamento ed assetto interno dei piroscafi.

Art. 98.
Sui piroscafi destinati a viaggi di lunga navigazione è permesso alloggiare emigranti sia nel primo corridoio (superiore) che nel secondo, immediatamente sottostanti alla coperta, purché questi abbiano l'altezza almeno di m. 2,00, misurata dalla faccia superiore del tavolato del ponte sottostante alla faccia superiore dei bagli del ponte sovrastante, e non siano formati con tavolati posticci.
Sono considerati come tavolati posticci i ponti di non solida costruzione e non formati da bagli metallici fissati stabilmente alle murate e da tavolati di legno della grossezza almeno di cinquanta millimetri, o da lamiere di ferro, convenientemente

calafatati e provvisti di ombrinali comunicanti con le sentine.
È vietato di alloggiare emigranti su più di due ponti. Se però sul ponte scoperto esistessero casseri o tughe, è permesso alloggiarvi emigranti, a condizione che casseri e tughe siano di solida costruzione.

Art. 99.
Ogni emigrante alloggiato nelle tughe, nei casseri e nel primo corridoio (superiore) dei piroscafi dovrà avere a sua disposizione almeno metri cubi 2,75 di spazio. Nel computo dello spazio, l'altezza media sarà misurata fra la faccia superiore del tavolato del ponte inferiore e la faccia superiore dei bagli del ponte superiore, e non sarà tenuto conto della porzione di altezza eccedente i metri 2,50.
Se il piroscafo avesse un secondo corridoio, è assegnate a ciascun emigrante che ivi alloggi lo spazio di metri cubi 3.
Nonostante quanto è sopra prescritto e qualunque sia il numero dei posti risultanti secondo la capacità interna, è vietato l'imbarco d'un numero di emigranti che sia tale da ingombrare soverchiamente la coperta del piroscafo. Perciò ad ogni emigrante deve corrispondere uno spazio di almeno metri quadrati 0,45 di area libera del ponte scoperto, compresi in detta area i casseri, le tughe delle casette e la sopracoperta (qualora il piroscafo ne abbia). I casseri, però le tughe delle casette e la sopracoperta dovranno essere, affinché possano venire computati nel senso preindicato, solidamente costrutti, muniti di ringhiere robustamente fissate, e facilmente accessibili.
Dal computo dello spazio libero dovranno essere sempre dedotti gli spazi assegnati ai passeggieri di prima e di seconda classe.

Art. 100.
L'area complessiva dei boccaporti e di ogni altra apertura che dia aria a ciascuno dei locali occupati dagli emigranti, sì nel primo che nel secondo corridoio, deve raggiungere almeno il cinque per cento della superficie del locale stesso.
Se questa quota non fosse raggiunta in qualche locale, il numero dei posti, che quest'ultimo potrebbe contenere giusta il precedente articolo, verrà ridotto nella misura del rapporto fra la quota effettiva e quella prescritta.

Art. 101.
Ad ogni locale posto sotto coperta, in cui siano alloggiati più di venticinque emigranti, si dovrà poter accedere da un boccaporto fornito di scale. Se gli emigranti non oltrepassino i cinquanta, basterà una scala; se siano di più, ma non superino i centocinquanta, le scale dovranno essere due; e se siano più di centocinquanta, tre. Se poi gli emigranti riuniti in un locale oltrepassino i duecento, si dovrà poter accedere a questo mediante due boccaporti, entrambi forniti di due scale e posti l'uno a proravia e l'altro a poppavia, oppure mediante un grande boccaporto fornito di quattro scale, quando le condizioni di aereazione siano riconosciute sufficienti dalla Commissione di visita.
Ogni scala dovrà avere una larghezza di circa ottanta centimetri ed essere provvista di

un guardamano, e, per sicurezza dei bambini, difesa fino all'altezza del guardamano stesso da una grata, anche in cordicella, o da tela olona solidamente fissata.
Le scale, invece di essere applicate ai boccaporti principali, potranno anche essere messe in comunicazione con la coperta per mezzo di piccole aperture laterali, le quali siano coperte da tughe provviste di porte di sufficiente ampiezza.
Da ciascun locale d'alloggio alla coperta dovrà sempre esservi un mezzo di accesso, anche durante le operazioni d'imbarco e di sbarco delle merci. Perciò se un locale non avesse, oltre il boccaporto comune, una discesa speciale od una porta di accesso ad altro locale fornito di scala, una parte del boccaporto stesso dovrà essere sistemata ad uso esclusivo degli emigranti, separandola dal rimanente mediante solida cancellata in pali di ferro, in modo da evitare disgrazie.
Intorno a ciascun boccaporto del primo e del secondo corridoio dovranno essere fissati dei candelieri sorreggenti una catenella a doppio ordine.

Art. 102.
I locali indicati nel precedente articolo 101 dovranno essere forniti di trombe a vento in lamiera di ferro, di cui il centro dell'imboccatura si trovi almeno due metri al disopra del ponte scoperto; però l'imboccatura dovrà essere, in ogni caso, al disopra della tenda.
Le trombe dovranno avere una sezione non minore di sette decimetri quadrati ognuna, e saranno distribuite nelle proporzioni seguenti:
Per i locali contenenti da 25 a 100 emigranti, due
» » 101 a 200 » tre
» » oltre 200 » quattro.
Qualora le trombe a vento esistenti in qualche locale avessero una sezione minore di sette decimetri quadrati ciascuna, sarà tollerato che si supplisca alla deficienza con l'aumento di altre trombe, pure in lamiera di ferro, per modo che la somma delle sezioni di tutte le suddette aperture corrisponda alla somma delle sezioni delle trombe prescritte.
Inoltre i locali del primo corridoio, situati lateralmente ai cofani delle macchine e delle caldaie, e tutti i locali del secondo corridoio dovranno essere forniti di estrattori a motore elettrico di tale potenza da rinnovare convenientemente l'aria degli ambienti.
La Commissione di visita potrà ordinare la collocazione di detti estrattori anche in altri locali del primo corridoio, ove ne sia riconosciuta la convenienza.
Il Commissariato potrà esigere che in ogni locale di alloggio del corridoio inferiore vengano collocati due finestrini a sistema Uttley o altro simile, per assicurare una costante aereazione.

Art. 103.
Le cuccette normali, salva l'eccezione portata dal seguente articolo 105, dovranno avere dimensioni non minori di metri 1,80 in lunghezza e m. 0,56 in larghezza, misurate dentro le falche formanti le cuccette medesime. Il piano delle cuccette

inferiori dovrà essere almeno quaranta centimetri sopra il tavolato del ponte, e quello delle cuccette superiori settanta centimetri dal piano delle inferiori e non meno di settanta centimetri sotto il ponte superiore.
Le cuccette dovranno essere costruite in ferro, divise le une dalle altre con adatte separazioni, ed impiantate in ogni loro parte e fissate a bordo con solidità ed accuratezza. Le falche potranno essere di legno, purché imbiancate con latte di calce ad ogni viaggio, sia d'andata che di ritorno.
Le cuccette saranno tutte numerate in modo chiaramente visibile.
Il corredo di ciascuna cuccetta sarà composto di una materassa con guanciale unito o staccato, ripieni di crine vegetale o di altra materia che venga consentita dal Commissariato, nonché di una coperta di lana. La materassa, compreso il guanciale, dovrà contenere non meno di otto chilogrammi di crine vegetale, ovvero di sette, se di zostera marina.
Le coperte dovranno essere due:
per ogni cuccetta occupata da una coppia di ragazzi;
per ogni cuccetta indistintamente, quando ciò sia prescritto dalla Commissione di visita, in ragione del viaggio e della stagione.

Art. 104.
Non sono permeati più di due ordini di cuccette, qualunque sia l'altezza del dormitorio.
Non sarà permessa la sistemazione di cuccette nelle adiacenze dei locali delle macchine e delle caldaie, se non ad una distanza tale che non possa derivarne danno alla salute degli emigranti.
Nello stabilire questa distanza si deve, caso per caso, aver riguardo all'altezza del corridoio, all'ampiezza dei boccaporti e di altre aperture, alla disposizione delle cuccette ed al maggiore o minore rivestimento di legname sul tavolato del ponte inferiore, come pure contro le pareti, od all'esistenza di controparatie che attenuino l'irradiazione del calore.
Le cuccette dovranno essere distanti almeno cinquanta centimetri dalle mastre dei boccaporti.
Le Commissioni di visita, di cui ai successivi articoli 139 e 144, potranno ordinare che nell'assetto delle cuccette a murata siano lasciati intervalli liberi, perché i dormitori possano ricevere aria e luce dai finestrini.

Art. 105.
Ciascuna cuccetta normale non potrà servire che per una sola persona d'età superiore ai sei anni, o per una coppia di ragazzi da uno a sei anni.
Per eccezione, alle coppie di ragazzi di eguale sesso, d'età superiore a sei anni ed inferiore a dieci, e preferibilmente appartenenti alla stessa famiglia, potranno essere assegnate cuccette speciali aventi una larghezza non minore di 80 centimetri. Sarà perciò in facoltà dei vettori di costruire, in sostituzione di altrettante cuccette ordinarie, un conveniente numero di cuccette larghe 80 centimetri,

subordinatamente però all'osservanza di tutte le altre condizioni stabilite dal presente Regolamento, per collocarvi le dette coppie di ragazzi.
Uguali cuccette speciali dovranno essere, di regola, assegnate alle donne che il medico di porto avrà riconosciuto in istato di avanzata gravidanza ed a quelle aventi con sé bambini di età inferiore ad un anno; al quale scopo le cuccette montate nei locali destinati alle donne e nella corrispondente infermeria dovranno, per la decima parte almeno, avere la suindicata larghezza.

Art. 106.
Ciascun corridoio di passaggio fra i gruppi di cuccette dovrà avere una larghezza media di ottanta centimetri, con un minimo di sessanta.
Tali corridoi ed ogni altro spazio nei locali degli emigranti non occupato dalle cuccette dovranno essere mantenuti sgombri da qualunque oggetto, ad eccezione degli effetti di vestiario, i quali non dovranno occupare più di un decimo di metro cubo per ciascun emigrante e dovranno essere disposti in modo da non impedire il paesaggio e l'accesso alle cuccette, dovendo il restante del bagaglio essere messo nella stiva o in altro locale separato.
Se qualche locale fosse adoperato per alloggio di emigranti soltanto in parte, lo spazio rimanente potrà essere adoperato per deposito di merci, a condizione che sia separato mediante una solida paratia di tavole, ferme restando le altre prescrizioni relative alla ventilazione degli alloggi. Resta però proibito di collocare in detto spazio separato barili di carne o di pesce comunque conservati, ed ogni altra sostanza capace di tramandare odore incomodo od emanazioni nocive.

Art. 107.
Le donne saranno alloggiate in locali separati per mezzo di solide paratie da quelli in cui alloggiano gli uomini e preferibilmente nei locali del corridoio superiore.
È vietato di alloggiare fanciulli di età superiore a sette anni, se femmine nel dormitorio dei maschi, se maschi nel dormitorio delle femmine. Ogni eccezione, suggerita da speciali circostanze, dovrà essere autorizzata: alla partenza dalla Commissione di visita, ed in corso di viaggio dal medico governativo, o dal commissario viaggiante.
Per eccezione, sui piroscafi nei quali i locali di alloggio, in tutto o in parte, sono ripartiti in grandi camerini contenenti un ristretto numero di cuccette, sarà in facoltà delle Commissioni di visita di permettere che i camerini stessi siano occupati da gruppi di famiglie.

Art. 108.
Per gli effetti del calcolo della capacità degli alloggi non saranno computati nel numero degli emigranti i bambini di età minore di un anno. Due fanciulli da un anno a dieci anni non compiti saranno computati per un emigrante.

Art. 109.
Ad ogni locale d'alloggio dev'essere addetto un capostiva scelto fra la gente di mare

o abituato alla vita del mare. La Commissione di visita, a seconda del numero degli emigranti o di altre circostanze, potrà ordinare che i capistiva siano due.
Sui piroscafi stranieri il capostiva di ciascun locale, od uno di essi se sono due, deve essere italiano o parlare correntemente l'italiano.
È vietato di assumere emigranti o altri passeggieri per le funzioni di capostiva.

Art. 110.
In ogni piroscafo che imbarca più di cinquanta emigranti dovranno essere sempre due locali ad uso d'infermeria, uno per gli uomini e l'altro per le donne, situati in coperta a nel corridoio superiore, lontani dalle estremità di prua e di poppa, convenientemente adattati e ventilati, divisi completamente dai locali di alloggio, e capaci di ricoverare almeno il quattro per cento degli emigranti ed anche dell'equipaggio, ove per questo non si abbia un'infermeria speciale, tenuto conto che per ogni emigrante o per ogni persona dell'equipaggio ivi ricoverata è assegnato uno spazio non minore di m. c. 8,50. è però in facoltà del capitano, d'accordo col medico militare, o col commissario, di far montare, alla partenza, soltanto la metà delle cuccette prescritte, salvo a collocare poi a posto le rimanenti in caso di bisogno.
Deve esservi pure, per uso di ambulatorio ed eventualmente per sala di operazioni, un locale o camerino speciale bene illuminato, di ampiezza tale da potervisi collocare un letto articolato delle dimensioni all'incirca di una cuccetta, attorno al quale si possa girare liberamente.
Annessi a ciascuna infermeria vi saranno inoltre un camerino da bagno ed una latrina stabile per uso soltanto degli ammalati, munita di opportuni appoggiatoi e costruita con tutte le regole d'arte e d'igiene.
Le cuccette saranno collocate in modo che uno dei lati lunghi m. 1,80 sia adiacente al corridoio di passaggio e perciò direttamente accessibile. I passaggi fra le cuccette avranno una larghezza non minore di un metro.
Le cuccette dovranno essere provviste di una sputacchiera e avere materassa e guanciale di crine animale o di lana, del peso complessivo di almeno dieci chilogrammi, col corredo per ognuna di quattro lenzuola e di due fodere bianche pel guanciale.
Le Commissioni di visita di cui ai successivi articoli 139 e 144, quando non vi siano sezioni d'infermeria per le malattie contagiose, si accerteranno che si possa, occorrendo, isolare una parte delle infermerie ordinarie, o che vi si possa provvedere con altro locale adatto.

Art. 111.
I piroscafi dovranno essere forniti di una lavanderia a vapore, la quale potrà anche essere combinata con l'apparecchio di disinfezione indicato nel n. 3 del precedente articolo 97.
In mancanza di essa, dovranno avere un apposito locale ad uso di lavanderia comune, con vasca divisa in quattro scompartimenti distinti, sufficienti ciascuna

per una persona, con rubinetti di alimentazione e fori di deflusso indipendenti in modo da evitare la promiscuità dell'acqua. La vasca sarà messa a disposizione degli emigranti per tutta la giornata; e per almeno tre ore fisse ogni giorno dovrà essere alimentata con acqua dolce da rinnovarsi a convenienti intervalli.
I piroscafi stessi dovranno pure essere provvisti di due tinozze in legno, della capacità di circa cinquanta litri ciascuna, per ogni eventuale disinfezione chimica e di due locali adatti per bagno a pioggia tiepida, uno per gli uomini e l'altro per le donne.

Art. 112.
Le latrine per gli emigranti, raggruppate in almeno due locali ben separati, dei quali uno riservato ad uso delle donne, saranno costruite secondo sistemi che a giudizio della Commissione di visita siano igienici e convenienti. Ogni locale potrà contenere un collettore comune con più posti, divisi l'uno dall'altro da una lamiera alta non meno di un metro, provvista di opportuni appoggiatoi, e dovrà avere un paravento, possibilmente in lamiera, presso la porta. Le latrine dovranno essere ben ventilate e munite di un getto d'acqua continuo con solido e stabile scaricatore fuori bordo.
I posti dovranno essere almeno due sui piroscafi che imbarcano fino a cento emigranti con aumento di due ogni centocinquanta emigranti in più; e si ripartiranno proporzionalmente fra uomini e donne.
Le latrine per le donne, se in coperta, dovranno essere situate il più che sia possibile vicino al boccaporto che dà adito al dormitorio a queste assegnato.
Quelle per gli uomini devono anche essere provviste di orinatoi.
Quando le latrine siano situate in coperta, il piroscafo dovrà inoltre avere almeno due latrine, una per gli uomini e l'altra per le donne, nel primo corridoio ed in locale conveniente, da aprirsi in casi eccezionali allorché così disponga il medico di bordo.
Se le speciali condizioni del piroscafo non consentano la costruzione di tali latrine nel primo corridoio, si provvederà con latrine portatili; nel qual caso il piroscafo dovrà disporre, nel primo corridoio, di uno scaricatore in mare, disposto secondo le regole della decenza e dell'igiene.

Art. 113.
Durante la notte gli alloggi e tutti gli altri locali ad uso degli emigranti, compresi le latrine ed i passaggi interni ed esterni, dovranno essere illuminati a luce elettrica, ed ogni locale dovrà inoltre avere un lume di sicurezza ad olio.

Art. 114.
Il capitano dovrà tenere affissi od appesi a bordo in luogo a tutti visibile:
a) un esemplare della legge sull'emigrazione e del presente Regolamento;
b) una tabella su cui siano trascritti gli articoli 88, 92, 94, 96, 97, 359, 450, 451, 452, 453, 454, 456 e 459 del codice per la Marina mercantile, nonché gli articoli 582, 583, 584, 585,586, 587, 588 e 589 del codice di commercio;

c) il Regolamento di servizio interno di cui al seguente articolo 159;
d) diversi esemplari a stampa, in grande formato, della tabella dei viveri e delle tariffe indicate al n. 8 dell'articolo 160, collocati nei punti che saranno determinati dalla Commissione di visita;
e) un quadro indicante il numero dei posti dei quali il piroscafo è stato dichiarato capace e quello dei passeggieri e degli emigranti imbarcati alla partenza e nei successivi scali, divisi per classe e per posti;
f) il registro dei reclami di cui tratta l'articolo 82 del presente Regolamento.

Sezione 3ª.
Servizio sanitario a bordo. Art. 115.
Il medico della R. Marina, sui piroscafi tanto nazionali quanto stranieri addetti al trasporto di emigranti, prende imbarco due giorni prima di quello fissato per la partenza.
A bordo dei piroscafi sì nazionali che stranieri indossa la divisa regolamentare e siede alla tavola di prima classe, prendendo posto, salvo casi speciali, alla destra del comandante.

Art. 116.
Il medico della R. Marina ha in ogni caso la direzione del servizio sanitario, sia che a bordo venga imbarcato un secondo, od un terzo medico, giusta i successivi articoli 124 e 126, in relazione al numero degli emigranti, sia che l'armatore abbia precedentemente imbarcato od imbarchi un medico per conto proprio.
In quest'ultimo caso è in facoltà dei passeggieri che non appartengono alla classe degli emigranti di valersi dell'opera professionale del medico della società, ma questi è tenuto ad informare giornalmente il medico governativo della natura delle malattie che ha in cura e dell'andamento di esse. Quando poi per la natura della malattia potesse essere interessata l'igiene di bordo e la salute delle persone imbarcate, il medico governativo può di diritto intervenire per essere in grado di adottare i provvedimenti che meglio rispondano al caso.

Art. 117.
Il medico direttore del servizio sanitario a bordo prende in consegna la dotazione farmaceutica e l'armamentario chirurgico, nonché gli altri apparecchi prescritti dal successivo articolo 129, avendo cura di verificarne l'esatta corrispondenza con le relative tabelle. All'atto dello sbarco ne fa la riconsegna.

Art. 118.
Il medico direttore, oltre al prestare gratuitamente l'assistenza medica e chirurgica alle persone imbarcate sulla nave, deve ancora vigilare, come ufficiale sanitario governativo, perché siano, sotto ogni riguardo, conservate le buone condizioni igieniche sui piroscafi stessi.
Esso dovrà soprattutto assicurarsi della scrupolosa esecuzione delle seguenti prescrizioni:

a) che i viveri distribuiti agli emigranti sieno di buona qualità, ben conservati e preparati, e corrispondenti per quantità a quella stabilita dalla tabella annessa al presente Regolamento;
b) che sia posta gratuitamente a disposizione degli emigranti acqua potabile scevra da ogni inquinamento, distribuita in modo da eliminare ogni possibilità di trasmissione di malattie, e in ragione di almeno cinque litri al giorno per ciascuna persona;
c) che ove sorga dubbio circa la buona qualità dell'acqua potabile caricata alla partenza, o sospetto della possibilità del suo inquinamento durante la traversata, sia tale acqua sterilizzata coll'ebollizione o, in casi speciali, sostituita con acqua fornita dal distillatore, fino a tanto che, in località adatta, il capitano della nave possa procurarsene della buona, previo vuotamento delle casse ed accurata disinfezione di esse con i mezzi prescritti dai moderni dettami igienici; nel qual caso il medico, prima di permettere il rifornimento dell'acqua, dovrà accertarsi che questa provenga da origine non sospetta e sia immune da qualsiasi inquinamento;
d) che il piroscafo sia tenuto in uno stato di permanente pulizia e specialmente le latrine siano ripetutamente in ogni parte nettate e disinfettate;
e) che gli alloggi degli emigranti, degli altri passeggieri e dell'equipaggio siano tenuti in perfetta condizione di salubrità, provvedendo alle opportune disinfezioni non appena vi si manifestasse qualche caso di malattia infettiva e contagiosa;
f) che ogni giorno i locali d'alloggio, mentre gli emigranti stanno in coperta, siano diligentemente ripuliti, ne siano spazzati i tavolati con segatura, alla quale si mescoleranno, occorrendo, dei disinfettanti, oppure lavati diligentemente e asciugati;
g) che quando si manifestino casi di malattia infettiva o sospetti di esserlo, tutte le biancherie e gli oggetti di uso personale e domestico, venuti in rapporto cogli ammalati, siano immediatamente disinfettati e lavati dopo l'uso, e che le persone colpite siano isolate nelle sezioni d'infermeria di cui al precedente articolo 110.
In caso di epidemia, o in altre circostanze in cui possa essere compromessa la salute a bordo, è in facoltà del medico di prendere o richiedere tutti quei provvedimenti che reputerà indispensabili, compresa la distruzione degli oggetti che non possano essere convenientemente disinfettati.

Art. 119.
Nel caso di un decesso a bordo, se sia seguito per malattia comune o per disgraziato accidente, il medico, accertata con tutta sicurezza la morte, farà isolare il cadavere, e se non si preveda di approdare entro ventiquattr'ore, disporrà per l'allontanamento del cadavere stesso nel modo consueto. Quando invece il decesso sia seguito per malattia infettiva o contagiosa, provvederà per l'allontanamento della salma nel più breve tempo possibile, curando la più rigorosa disinfezione degli ambienti e degli effetti d'uso appartenenti al defunto.

Art. 120.
Il medico governativo, nell'accompagnare il capitano del piroscafo agli uffici

sanitari degli scali intermedi per il costituto, dovrà assumere informazioni sullo stato igienico del luogo; e nel caso che vi dominassero malattie infettive, sarà suo obbligo di prendere tutti i provvedimenti precauzionali per la tutela dell'igiene e della salute delle persone imbarcate, conciliandoli, per quanto sia possibile, con le esigenze nautiche e con gl'interessi commerciali.

Art. 121.
Il medico governativo annoterà nel giornale sanitario tutti i fatti che riguardano l'igiene e la sanità di bordo.
Oltre a ciò, per ogni viaggio dovrà compilare una relazione nella quale siano esposte tutte le osservazioni che avrà potuto fare su questioni interessanti lo speciale servizio sanitario della emigrazione e dei rimpatrianti, nonché sulla geografia medica, sulla patologia esotica e su altri argomenti di medicina esotica e d'igiene navale che il Ministero della Marina o la Direzione di sanità presso il Ministero dell'Interno credesse di commettere al suo studio.
Al ritorno dal viaggio consegnerà il giornale e la relazione, per mezzo della capitaneria di porto, al medico provinciale, il quale, dopo l'esame di sua competenza, li trasmetterà alla Direzione del servizio sanitario militare marittimo, facendo pervenire, in pari tempo, una copia della relazione alla Direzione della sanità presso il Ministero dell'Interno.

Art. 122.
Il medico governativo, prima di lasciare il piroscafo, deve assicurarsi che, entro tre giorni dall'arrivo, tanto per le coperte e le materasse, ove non sia necessario di distruggerle, quanto per le cuccette, i locali d'alloggio e le infermerie, furono eseguite le necessarie lavature e disinfezioni, e ne rilascierà certificato al capitano del piroscafo, per essere esibito alla Commissione di visita di cui all'articolo 144.
In mancanza del medico governativo, le operazioni stesse saranno ordinate e sorvegliate dal medico civile che lo sostituisca; ed il relativo certificato dovrà essere vidimato dal commissario viaggiante.

Art. 123.
Nel caso che il medico governativo si renda colpevole di trascuranza nell'assistenza degl'infermi o nella rigorosa attuazione di tutte le misure d'igiene, oppure di mancata denunzia delle malattie infettive sviluppatesi a bordo, o di altra mancanza che riguardi i suoi doveri professionali e militari, sarà punibile, oltreché a termini delle leggi sanitarie, a norma delle disposizioni disciplinari e penali in vigore nella R. Marina.

Art. 124.
Se il numero degli emigranti superi i settecento, e in ogni caso che sia ordinato dal Commissariato di concerto col Ministero dell'Interno, dovrà essere assunto pel servizio sanitario-igienico a bordo un secondo medico, il quale rimane sotto la direzione del medico governativo.

Il secondo medico di bordo sarà scelto dal vettore fra coloro che il Ministero dell'Interno avrà ammessi, in seguito alla produzione dei seguenti documenti, ad esercitare il detto ufficio:
1° atto di nascita;
2° certificato di laurea in medicina e chirurgia, che dovrà essere rilasciato da un'Università del Regno, se trattasi di medico che debba imbarcare su nave nazionale;
3° certificato di buona condotta, rilasciato dal sindaco del Comune di residenza e di data recente;
4° certificato penale di data non anteriore a tre mesi;
5° certificato di sana e robusta costituzione.
Non sarà concessa l'autorizzazione a chi non avrà conseguito da due anni la laurea in medicina e chirurgia e non dimostrerà, coi titoli presentati, di avere una sufficiente cultura nelle discipline igieniche e provata abilità nell'esercizio pratico della medicina, chirurgia ed ostetricia.
I medici che avessero ottenuto l'autorizzazione a viaggiare come secondi medici di bordo, saranno inscritti, per gli eventuali incarichi relativi, presso le Prefetture di Genova, Napoli e Palermo.
Quando si tratti di navi di bandiera italiana, i secondi medici di bordo prendono parte alla stipulazione del contratto d'arruolamento e sono inscritti nel ruolo d'equipaggio.
Non sarà più ammesso quel medico che avesse dimostrato di non avere attitudine alla vita di mare.

Art. 125.
L'imbarco di un secondo medico è pure obbligatorio nel caso che il piroscafo prenda a bordo, in uno scalo, tanti passeggieri di terza classe da oltrepassare, insieme cogli emigranti precedentemente imbarcati, il numero di settecento.
Se il capitano non possa disporre di un secondo medico, il medico governativo non permetterà l'imbarco di passeggieri di terza classe oltre il detto limite.

Art. 126.
Il Commissariato potrà imporre, con le condizioni indicate nei precedenti articoli, un terzo medico, qualora gli emigranti siano in numero superiore a millecinquecento.

Art. 127.
I medici civili di bordo, a carico dei quali fosse rilevata negligenza o colpa nell'esercizio delle loro funzioni, saranno dal Ministero dell'Interno radiati dall'elenco degli autorizzati a prestare servizio a bordo, senza pregiudizio di altre pene sancite dalle vigenti leggi.
Ove essi abbandonino senza la debita autorizzazione il servizio durante il viaggio per cui sono impegnati, oltre ad essere dichiarati disertori, a norma del codice per la Marina mercantile se siano imbarcati sopra un piroscafo nazionale, saranno radiati

dall'elenco dei medici autorizzati a prestar servizio a bordo, salvo il risarcimento dei danni a cui possono essere chiamati dagli interessati.
In caso di malattia infettiva, a carattere epidemico, sviluppatasi a bordo, è applicabile, a favore della famiglia del medico, il disposto dell'articolo 46 della legge 22 dicembre 1888, n. 5849.

Art. 128.
Si dovrà in ogni caso imbarcare fra il personale di equipaggio, un infermiere ed un'infermiera, giudicati abili dai medici di porto anche sotto l'aspetto della resistenza alla vita di mare, che siano di nazionalità italiana, o parlino correntemente italiano. Nel caso che siano due medici a bordo, tanto gli infermieri quanto le infermiere dovranno essere due, e tre nel caso previsto dal precedente articolo 126.
Essi dovranno, per essere ammessi, esibire il libretto prescritto dall'articolo 78 della legge di pubblica sicurezza in data 23 dicembre 1888, n. 5888.
Quando si trovi a bordo un secondo medico, spetterà a quest'ultimo l'incarico della diretta sorveglianza sul personale infermiere.
È vietato di assumere emigranti od altri passeggieri per le funzioni di infermiere o di infermiera.

Art. 129.
I piroscafi addetti al trasporto di emigranti dovranno essere provveduti dei medicinali e degli oggetti di medicatura indicati nella tabella C annessa al presente Regolamento, nonché degli apparecchi, degli strumenti chirurgici e degli utensili vari descritti nell'allegato D.
Le tabelle C e D potranno essere viriate per la quantità e la qualità degli oggetti in esse indicati, con decreto del Ministro degli Affari Esteri, di concerto coi Ministri dell'Interno e della Marina, su proposta del Commissariato dell'emigrazione.
Il vettore curerà che vi sia pure aula provvista di sapone comune, proporzionata al numero degli emigranti imbarcati, da vendersi agli emigranti medesimi al prezzo che sarà approvato dall'ispettore dell'emigrazione.

Sezione 4ª.
Provvista e distribuzione dei viveri.

Art. 130.
I viveri dovranno essere di buona qualità, perfettamente conservabili ed in quantità corrispondente alla media durata del viaggio che il piroscafo sta per intraprendere, aumentata di un terzo. L'aumento sarà maggiore se vi fossero dubbi di possibili quarantene all'estero.
I viveri si conserveranno in depositi protetti dall'umidità e dalle troppe alte temperature e convenientemente ventilati.
Almeno tre giorni prima di quello fissato per la partenza, il capitano dovrà presentare all'Autorità marittima una nota, da lui sottoscritta e certificata esatta, indicante la quantità e la qualità dei viveri imbarcati.

Alla nota sarà unito un doppio campionario dei generi di principale importanza, giusta le disposizioni che saranno date dall'Autorità marittima di concerto con l'ispettore dell'emigrazione. Uno dei campionari servirà per l'esame e per le analisi che credesse opportuno di fare eseguire; l'altro sarà consegnato al medico militare di bordo, od al commissario viaggiante, il quale se ne varrà per vigilare che non siano distribuiti durante il viaggio viveri di qualità inferiore.
Se dall'analisi chimica risulti che alcuno dei generi destinati a provvista di bordo è falsificato o adulterato, o comechessia impuro, il genere stesso sarà sequestrato e messo a disposizione dell'Autorità giudiziaria, per il procedimento di legge.
In tal caso le spese di analisi saranno poste a carico del vettore, ed al medesimo sarà applicabile la disposizione dell'articolo 173 del presente Regolamento.

Art. 131.
La tabella E, unita al presente Regolamento, indica la qualità e la quantità dei viveri di cui hanno diritto gli emigranti.
La tabella potrà essere variata per la quantità e la qualità dei cibi e delle bevande, con decreto del Ministro degli Affari Esteri, di concerto col Ministro della Marina, su proposta del Commissariato dell'emigrazione.

Art. 132.
Ai ragazzi minori di cinque anni, eccetto i lattanti, spetta un quarto di razione, mezza razione agli altri fino a dieci anni non compiti, e razione intera a chi abbia compito l'età di dieci anni.
Gli ammalati ed i convalescenti riceveranno quel trattamento in viveri e medicinali che sarà determinato dal medico di bordo; il quale avrà pure la facoltà di ordinare distribuzioni supplementari di minestrine ai bambini ed alle donne che avessero bisogno.
Il vitto sarà distribuito di regola col sistema dei ranci, i quali non dovranno mai o1trepassare sei razioni e potranno essere limitati ad un numero minore per deliberazione del Commissariato. Si avrà cura d'includere possibilmente tutti i membri di ciascuna famiglia in uno stesso rancio, completando quest'ultimo, ove occorra, con persone isolate.
Per ragione d'igiene le vivande dovranno essere preparate a giusta cottura, con sano e sufficiente condimento e convenientemente variate per quanto riguarda il modo di cucinatura.

Art. 133.
La cucina per gli emigranti dovrà essere separata da quella destinata per i passeggieri delle altre classi. Essa dovrà essere, a giudizio della Commissione di visita, sufficientemente ampia e fornita di utensili in corrispondenza al numero degli emigranti.
È vietato, tanto per il servizio di cucina quanto per la distribuzione degli alimenti, l'uso di utensili di rame non perfettamente stagnati o formati di leghe contenenti piombo.

Anche i locali per la panificazione ed i forni dovranno essere, a giudizio della Commissione, proporzionati al numero di persone che il piroscafo è atto a trasportare.

Art. 134.
Il numero dei cuochi addetti alla cucina per gli emigranti dovrà essere sufficiente, a giudizio dalla Commissione di visita preliminare. Almeno il capo cuoco dovrà essere di nazionalità italiana e munito del libretto personale prescritto dall'articolo 78 della legge di pubblica sicurezza del 23 dicembre 1888, n. 5888.

Art. 135.
L'acqua potabile per provvista di bordo, fornita alla partenza da origine non sospetta d'inquinamento, dovrà essere in quantità sufficiente in proporzione al numero delle persone imbarcate, in modo che, tenuto conto della più lunga durata probabile del viaggio e della quantità, che può essere fornita dal distillatore, si disponga in navigazione della quantità d'acqua necessaria in ragione di cinque litri per persona e per giornata. La provvista d'acqua potabile non dovrà mai discendere a meno di quanta ne occorra per il consumo di tre giorni.
Essa sarà immagazzinata in serbatoi garantiti da ogni possibilità di alterazione durante tutta la traversata e protetti, il più che sia possibile, dall'influenza della temperatura elevata.
I serbatoi dovranno essere ripuliti ad ogni viaggio né potrà esservi immessa l'acqua potabile prima che il medico governativo o il commissario viaggiante li abbia visitati.

Art. 136.
Oltre alle casse d'acqua in coperta pel dissetamento degli emigranti, se ne dovranno collocare altre minori, della capacità da 25 a 30 litri ciascuna in ogni locale del corridoio superiore, a disposizione degli emigranti durante la notte o quando per circostanze di tempo cattivo non possano salire in coperta. Affinché tali casse possano servire anche per le persone alloggiate nel corridoio inferiore, dovranno essere collocate presso le scale che vi danno accesso.
È vietata l'applicazione dei succhiatoi alle dette casse, dovendosi provvedere alla distribuzione dell'acqua mediante rubinetti automatici, convenientemente collocati.

Art. 137.
I piroscafi dovranno essere provveduti di una ghiacciaia, convenientemente sistemata, che possa contenere almeno dieci tonnellate di ghiaccio e che sia divisa in almeno due sezioni, una delle quali per uso delle infermerie e dei passeggieri e l'altra per la conservazione dei viveri.
Ove per quest'ultimo scopo il piroscafo sia provvisto di camera refrigerante, basterà una ghiacciaia, della capacità di almeno cinque tonnellate, riservata per uso esclusivo delle infermerie e dei passeggieri.

Sezione 5ª.
Visita di idoneità dei piroscafi.

Art. 138.
I piroscafi nazionali ed esteri, prima di essere addetti al trasporto degli emigranti indicati nell'articolo 6 della legge, saranno sottoposti ad un'ispezione speciale (visita d'idoneità), non rinnovabile se non nel caso che l'Autorità marittima ne riconoscesse la necessità.
L'ispezione ai piroscafi esteri sarà fatta previa osservanza del disposto col 1° alinea dell'articolo 91 del Codice per la Marina mercantile, cioè con lettera di preavviso all'uffiziale consolare della nazione cui il piroscafo appartiene, nella quale saranno indicati il giorno e l'ora stabiliti. Se l'agente consolare non compare all'ora indicata, personalmente o per mezzo di un delegato, si procederà all'ispezione in assenza di esso.

Art. 139.
L'ispezione speciale viene eseguita in uno dei porti indicati nell'articolo 9 della legge, da una Commissione composta del capitano di porto con la qualità di presidente, di un medico di porte, di un ingegnere del genio navale, dell'ispettore dell'emigrazione e di un ufficiale di porto il quale funzionerà pure da segretario. Nel giorno in cui si procede alla prova di velocità sarà aggregato alla Commissione un ufficiale macchinista della R. Marina.
Gli armatori dovranno presentare alla Commissione stessa, in doppio esemplare, i piani dei piroscafi per ogni corridoio in cui gli emigranti devono essere alloggiati. Su tali piani, redatti in iscala centesimale non minore dell'uno per cento, saranno indicati con esattezza, col sussidio di apposite leggendo:
1° la lunghezza, le larghezze e le altezze del ponte inferiore del corridoio, determinate col sistema Meorsom, per calcolarne la cubatura;
2° lo spazio cubico di detto ponte;
3° i singoli boccaporti con le relative dimensioni e l'indicazione dell'uso a cui sono destinati;
4° i locali occupati dalle macchine, dalle caldaie, dalle carbonaie, dalla cassa a fumo, ecc., e dalle contropareti o dagli strati di materiali refrettari che eventualmente esistessero intorno a tali spazi, accennando per ciascuno la dimensione e la destinazione;
5° tutti gli altri locali situati nel corridoio a cui il piano si riferisce, segnandone le dimensioni e l'uso;
6° la disposizione normale delle cuccette per gli emigranti;
7° i corridoi di passaggio fra esse o di accesso alle medesime, con l'indicazione per ciascuno della massima e minima larghezza;
8° le trombe a vento, gli sbocchi delle quali non dovranno corrispondere al di sopra delle cuccette, e gli altri apparecchi di ventilazione;
9° il numero degli ordini in cui sono disposte le cuccette nei diversi punti;

10° gli apparecchi di disinfezione e le infermerie di bordo;
11° il numero, le dimensioni e la qualità delle imbarcazioni.
Quando il corridoio sia diviso in più locali per mezzo di paratie, tutti i dati sopra accennati saranno forniti per ogni singolo locale.
Anche per il ponte di coperta sarà presentato un piano su cui siano indicati tutti i locali esistenti sopra di esso, con l'indicazione dell'uso a cui sono destinati, e col computo dell'area libera per gli emigranti, designata con riferimento ai capisaldi stabili, che devono trovarsi sulla coperta.
Saranno pure forniti i dati relativi all'ubicazione e capacità delle casse d'acqua, della ghiacciaia e dei locali destinati a contenere i viveri e pel deposito dei bagagli degli emigranti.

Art. 140.
In base ai documenti ed ai dati raccolti, la Commissione speciale accerterà l'attitudine della nave per quanto riguarda la velocità, la sistemazione dei ponti, l'altezza dei medesimi, l'area libera in coperta, il numero e la disposizione dei boccaporti, delle trombe e degli estrattori, l'ubicazione e solidità delle cuccette, la larghezza dei corridoi, le infermerie, il numero e disposizione delle latrine, il sistema d'illuminazione, i locali per l'equipaggio, la capacità delle casse d'acqua e della ghiacciaia la potenza del distillatore e dell'apparecchio di disinfezione, la capacità delle carbonaie, il numero, la qualità e la capacità delle imbarcazioni, come lo stato degli apparecchi per metterle rapidamente in opera, e infine tutto ciò che occorre per determinare il numero esatto dagli emigranti e degli altri passeggieri che ciascun piroscafo può imbarcare in basa al presente Regolamento.
Degli accertamenti fatti sarà redatto verbale, in carta libera per uso amministrativo ed in doppio originale, uno dai quali verrà consegnato al capitano del piroscafo e l'altro, insieme ai piani approvati dalla Commissione, sarà conservato per servire di norma alle Commissioni di visita di cui agli articoli seguenti.
All'ingegnere del Genio navale ed all'ufficiale macchinista membri della Commissione, spetteranno, a carico del richiedente, le indennità prescritte dal decreto 9 maggio 1895 sulle visite delle navi mercantili, e le eventuali spese di viaggio in base al R. decreto 2 luglio 1893, n. 479; al presidente un'indennità giornaliera di lire dodici, ed agli altri membri di lire otto. Pel pagamento di queste indennità, l'armatore dovrà fare un deposito presso la capitaneria di porto all'atto della domanda di visita.

Art. 141.
Tanto in occasione della ispezione speciale, quanto in occasione delle due visite di cui negli articoli seguenti, il capitano del piroscafo ed i suoi dipendenti devono fornire alle Commissioni tutte le notizie e le giustificazioni che fossero loro domandate.

Sezione 6ª.
Visite dei piroscafi e degli emigranti alla partenza.

Art. 142.
I piroscafi che hanno subito con esito favorevole l'ispezione di cui agli articoli precedenti, ogni volta che intraprendono un viaggio pel trasporto di emigranti a senso dell'articolo 6 della legge, sono sottoposti a due visite, di cui una preliminare, intesa ad accertare che i piroscafi stessi si trovino nelle condizioni prescritte da questo Regolamento in riguardo all'assetto interno, alla provvista dei viveri e ad ogni altra cautela opportuna, e l'altra definitiva, concernente specialmente gli emigranti in partenza.
La visita preliminare deve aver luogo, di regola, due giorni prima di quello fissato per la partenza.
Le due visite non potranno eseguirsi nello stesso giorno delle partenze, salvo casi eccezionali, in cui la capitaneria di porto e l'ispettore dell'emigrazione reputino ciò possibile in vista dell'esiguo numero di emigranti da imbarcarsi.
È applicabile anche a queste visite il disposto del capoverso del precedente articolo 138.

Art. 143.
Il vettore, od il capitano, di un piroscafo che debba subire le due visite di cui tratta l'articolo precedente, dovrà prevenirne la capitaneria di porto almeno sei giorni prima di quello fissato per la partenza in modo che l'Autorità stessa possa provvedere per l'imbarco del medico militare, o prevenire il vettore, nel caso di cui nel precedente articolo 32, dell'obbligo che ha di imbarcare un medico civile.
Inoltre, prima del giorno fissato per la visita preliminare, dovrà presentare alla capitaneria una domanda, nella quale dovrà essere dichiarato che il piroscafo possiede tutti i requisiti prescritti in ordine alla navigabilità, alla velocità, alla dotazione di attrezzi, all'assetto dei locali, all'equipaggio, al personale di servizio ed a tutte le altre disposizioni regolamentari. Dovranno pure indicarsi la quantità di carbone imbarcato, ed il luogo di rifornimento, la durata del viaggio, gli scali intermedi ed il numero approssimativo degli emigranti che debbono essere imbarcati.
Alla domanda devono essere uniti la nota indicante la qualità e la quantità delle provviste ed i campioni indicati nel precedente articolo 130.

Art. 144.
La visita preliminare al piroscafo è fatta da una Commissione composta di un ufficiale di porto (ed in casi eccezionali di un capitano di porto) colla qualità di presidente, di un medico di porto e dell'ispettore di emigrazione (il quale potrà farsi rappresentare da un funzionario del suo ufficio). Funzionerà da segretario un impiegato della Capitaneria.
Alla visita dovranno essere presenti il medico militare che assume la direzione del servizio sanitario a bordo, od il Commissario viaggiante col medico civile, di cui all'articolo 32 del presente Regolamento.

Art. 145.
La Commissione deve accettare che, dopo l'ispezione di cui nei precedenti articoli 138, 139 e 140, non siano avvenute modificazioni nell'assetto interno del bastimento, nei corridoi, nell'ubicazione e spazio delle infermerie, nel numero ed ubicazione delle latrine, nel numero e dimensioni delle trombe a vento e dei boccaporti, nella larghezza dei corridoi di passaggio e delle cuccette e nella dotazione di tutti gli attrezzi e corredi prescritti; verifica il numero, le condizioni e la sistemazione degli utensili di cucina, dei salvagente e delle imbarcazioni, la quantità e la qualità dei viveri, e in ispecie dell'acqua, ed i mezzi igienici di loro conservazione e distribuzione, la regolare provvista dei medicinali e dei disinfettanti, la potenzialità ed il funzionamento del distillatore, la buona condizione e la perfetta pulizia delle coperte, delle materasse e di tutti i locali di alloggio e di servizio, ed in generale constata che non manchi alcuna condizione necessaria alla conservazione della salute a bordo e che fu adempiuto a tutte le disposizioni vigenti sulla materia.
Verifica pure che il piroscafo sia in regola per quanto riguarda le visite dello scafo e della macchina prescritte dagli articoli 77 e seguenti del Codice per la Marina mercantile e che la quantità di carbone imbarcata, calcolata con quella di rifornimento normale nei porti di scalo, sia sufficiente per la durata del viaggio aumentata di un quinto.
La Commissione deve indicare nel processo verbale le dimensioni e lo spazio dei singoli ambienti nei quali essa ha permesso la costruzione o il mantenimento delle cuccette; e se per un ingombro qualunque, si dovesse fare dallo spazio totale qualche deduzione, deve specificare la qualità e le dimensioni dell'ingombro.
Deve pure verificare che, indipendentemente dagli anzidetti ambienti, vi siano sufficienti locali specialmente destinati ad alloggio dell'equipaggio e del personale di servizio, indicandone nel verbale l'ubicazione e la capacità; e che la cucina, i forni da pane ed i locali per la panificazione siano nelle condizioni prescritte nel precedente articolo 133.
Per ultimo essa deve provvedere, sotto la necessaria sorveglianza, a fare sbarcare i viveri trovati guasti od alterati, il cui uso può essere nocivo alla salute dei passeggieri, ed a farli custodire in un locale della capitaneria fino a che il piroscafo sia partito.

Art. 146.
La Commissione, quando lo creda necessario, farà intervenire, per mezzo del capitano di porto, periti tecnici allo scopo di accertare nel bastimento in partenza la solidità delle cuccette e delle scale, la stabilità delle paratie, delle latrine, delle stalle e delle ringhiere, o per altri accertamenti non previsti.
I periti devono rilasciare al presidente della Commissione una dichiarazione in triplice originale degli accertamenti fatti, la quale è unita al processo verbale di visita. Il loro parere non vincola il giudizio della Commissione.
Se in seguito al parere dei periti, la Commissione ordinasse lavori per una diversa sistemazione di cuccette o lavori di rinforzo o di riparazione intorno alle stesse, od altro, ovvero il ricambio o l'aumento di provviste, di viveri, di medicinali o di altri

generi, essa deve fare, prima che il bastimento incominci l'imbarco dei passeggieri, una visita suppletiva per accertarsi che gli ordini dati siano stati puntualmente eseguiti. Le indennità per tali perizie, da determinarsi dal capitano di porto, vanno a carico del vettore soltanto nel caso contemplato nel precedente capoverso; negli altri casi vanno a carico del fondo per l'emigrazione.

Art. 147.
Terminata la visita, la Commissione redigerà, su carta libera per uso amministrativo, un processo verbale in tre esemplari, da valere il primo per la capitaneria di porto, il secondo per l'Ispettorato dell'emigrazione ed il terzo per uso del capitano e del medico militare di bordo o del Commissario viaggiante, i quali firmeranno il verbale unitamente ai componenti la Commissione.
La dichiarazione d'idoneità del piroscafo, o quella d'inidoneità, dovrà essere pronunciata a voti unanimi dalla Commissione, la quale nel secondo caso dovrà specificarne le ragioni nel verbale.
In caso di contestazione, i singoli membri della Commissione dovranno motivare, in verbale a parte, il loro voto, e se la contestazione dipende da ragioni sanitarie, ne sarà riferito al prefetto, il quale deciderà, senza ritardo, udito il parere del medico provinciale e del capitano di porto.
Se la contestazione verte su altre materie, spetterà al capitano di porto la decisione della controversia.

Art. 148.
La visita definitiva nel giorno della partenza del piroscafo deve essere fatta da una Commissione composta dell'ispettore di emigrazione in qualità di presidente, di un medico di porto e del medico militare di bordo o del Commissario viaggiante. Funzionerà da segretario l'impiegato indicato nel precedente articolo 144.
La Capitaneria metterà pure a disposizione del medico di porto, pel servizio durante la visita, un numero sufficiente di sottufficiali e marinai della bassa forza portuaria.
La visita incomincierà all'ora concordata fra l'ispettore dell'emigrazione ed il vettore e si estenderà anche ai passeggieri delle altre classi in conformità delle vigenti disposizioni.
Se la visita degli emigranti viene fatta a terra in apposito locale, la Commissione non deve permettere che alcun estraneo al servizio rimanga, durante l'imbarco degli emigranti stessi, nella sala dov'essa è adunata, ed ammetterà soltanto l'intervento del vettore o di chi lo rappresenta, e degli agenti consolari.
Durante lo stesso tempo non potranno farsi operazioni d'imbarco o sbarco di mercanzie, né potranno accedere a bordo persone estranee, salvo le eccezioni che la Commissione crederà di ammettere, caso per caso, sotto la sua responsabilità.

Art. 149.
Prima che gli emigranti siano ammessi all'imbarco, i loro effetti d'uso personale, che non siano del tutto puliti, dovranno, a spese del fondo per l'emigrazione, essere

sottoposti a disinfezione nel locale a ciò destinato nel porto di partenza. Potranno essere esclusi dall'obbligo della disinfezione gli effetti che l'emigrante non porta con sé nei corridoi per uso personale durante la traversata, e sono invece depositati nella stiva rinchiusi in casse.
In detto locale il medico di porto, coll'assistenza del medico di bordo e degli infermieri che saranno messi a sua disposizione dal capitano, curerà di ottenere pure, mediante bagni tiepidi, la massima pulizia personale in quegli emigranti che ne difettassero.
Fino a che non funzioni l'apposito locale, la disinfezione degli effetti d'uso non puliti sarà fatta a bordo, a spese del vettore, coll'apparecchio di cui il piroscafo dev'essere munito, sotto la sorveglianza del medico di porto o di quello di bordo.
Così pure le persone per le quali il medico avrà riconosciuto la necessità di un bagno di pulizia, a meno che non si provveda altrimenti, saranno sottoposte al bagno a doccia tiepida a bordo del piroscafo in partenza, nei locali indicati nell'ultimo capoverso dell'articolo 111, colle precauzioni suggerite dalle circostanze.

Art. 150.
Il capitano ha obbligo di presentare in tempo utile alla Commissione un elenco degli emigranti e dei passeggieri delle altre classi, redatto in conformità all'unito modello F.
La Commissione se ne varrà per controllare l'identità delle persone a mano a mano che le passano davanti, e, prima di permettere la partenza del piroscafo, curerà che vi siano riportati in calce i nomi delle persone che non partissero ed il numero totale degli imbarcati. L'elenco, firmato dal capitano, sarà conservato dall'ispettore dell'emigrazione.
Il capitano dovrà avere a bordo un registro conforme al detto modulo, nel quale prima della partenza riporterà i nomi dei passeggieri imbarcati. Durante il viaggio egli dovrà tenerlo in corrente, annotandovi i passeggieri imbarcati nei successivi scali e segnandovi lo sbarco di quelli che lasciano la nave.
In ogni scalo intermedio il medico governativo, o il commissario viaggiante, si farà presentare dal capitano un elenco dei passeggieri da sbarcare ed un elenco suppletivo dei passeggieri da imbarcare, contenente i loro nomi, la paternità, l'età, il luogo di nascita e di domicilio, la professione e la classe da occupare a bordo; e, dopo di aver verificato per mezzo del verbale di visita e del relativo riepilogo che vi siano sufficienti posti disponili nelle singole classi, curerà che siano regolarmente segnati sul registro dei passeggieri i rispettivi sbarchi ed imbarchi e ne riassumerà le risultanze sul precitato riepilogo in calce al verbale di visita.

Art. 151.
Durante la visita la Commissione:
1° verifica il buono stato di salute dell'equipaggio e di tutte le persone che prendono imbarco;
2° nel caso che si presentino persone ammalate o convalescenti, in relazione al

disposto dell'articolo 87 del Codice per la Marina mercantile, ne impedisce la partenza quando trattisi di casi gravi o di malattie infettive o trasmissibili, o che possano tornare di soverchio incomodo agli altri passeggieri, rivolgendo la sua speciale attenzione sulle condizioni di salute delle persone provenienti da località ove dominino malattie epidemiche;
3° verifica che le persone di età minore di 16 anni e maggiore di un anno siano munite di regolare certificato di vaccinazione o di sofferto vaiuolo, essendo obbligo dei vettori di accertarsi che le dette persone sieno munite del documento prescritto. Potrà tuttavia, in vista di circostanze speciali e quando stimi che non siano per derivarne inconvenienti, permettere l'imbarco di pochi ragazzi non muniti di certificato, a condizione che il medico di bordo tenga presente di farli ricoverare, con la persona che ne ha la custodia, nelle infermerie e di vaccinarli entro i primi giorni del viaggio, facendo poi menzione di ciò nel giornale sanitario;
4° verifica che i fanciulli da 9 a 15 anni, i quali non viaggino nelle condizioni previste dall'ultimo capoverso del precedente articolo 4, siano provvisti del libretto di lavoro (allegato A); si accerta che le indicazioni risultanti dalla dichiarazione medica del libretto corrispondono alle condizioni fisiche del fanciullo, e provvede secondo le circostanze;
5° si accerta che ogni emigrante porti con sé nei dormitori una provvista di effetti d'uso sufficienti per la traversata e che questi siano collocati in modo da non ingombrare il passaggio nei corridoi;
6° si accerta che gli emigranti, nel salire a bordo, abbiano il passaporto e il biglietto d'imbarco e che questi documenti contengano tutte le indicazioni prescritte dal presente Regolamento;
7° invigila che il piroscafo imbarchi il bagaglio degli emigranti, curando che agli stessi sia dato uno scontrino indicante il nome del piroscafo, la data della partenza ed i numeri posti sopra ogni collo di bagaglio. Se alcuno degli emigranti deve, per una causa qualunque, essere lasciato a terra, provvede per lo sbarco de' suoi bagagli. Qualora poi per ritardi ferroviari o per altra causa qualche emigrante dovesse partire senza bagagli, fa compilare un elenco di questi con le condizioni opportune perché il vettore possa farne la spedizione ai proprietari con piroscafo di prossima partenza;
8° verifica che nei locali degli uomini ed in quelli delle donne le cuccette siano regolarmente assegnate e che ad ogni passeggiero o ad ogni capo di famiglia sia segnato nel biglietto il numero delle stesse; tenendo presente che ai ragazzi non si dovranno destinare cuccette troppo vicine ai boccaporti ed alle trombe a vento, e si dovrà procurare di assegnar loro di preferenza le cuccette dell'ordine inferiore;
9° esamina il ruolo di equipaggio per assicurarsi che il piroscafo abbia a bordo un sufficiente numero di persone addette esclusivamente al servizio dei passeggieri, e che sui piroscafi esteri sia imbarcata una persona atta a funzionare da interprete, la quale sia stata previamente autorizzata a tale ufficio dall'ispettore dell'emigrazione;
10° si accerta che a bordo i ranci siano stati regolarmente formati e distribuiti gli utensili relativi; e prendendo per base il registro dei ranci e i biglietti rilasciati ai capi-ranci, verifica saltuariamente che ad ogni emigrante sia stata assegnata e

distribuita la razione dei viveri che gli spetta a tenore delle vigenti disposizioni;
11° si accerta che il grosso bestiame sia collocato entro stalle solidamente costruite in coperta, in modo che non ne possa risultare danno alle persone;
12° verifica che nei locali sotto coperta non siano collocati maiali, caproni, né sostanze capaci di tramandare odore incomodo e nocive emanazioni, come pure che il piroscafo non abbia imbarcato merci pericolose di cui i vigenti Regolamenti vietano il trasporto alle navi che imbarcano passeggieri;
13° Si accerta, quando si tratta di un piroscafo estero, che, per quanto concerne i passeggieri, non qualificati emigranti, sia stata prestata presso la capitaneria di porto, o nel modo indicato nell'ultimo capoverso del precedente articolo 44, la cauzione prescritta dall'articolo 91 del Codice per la Marina mercantile e dall'articolo 68 del Regolamento sul trasporto dei passeggieri approvato con i RR. decreti 20 maggio 1897, n. 178, e 19 ottobre 1898, n. 454;
14° eseguisce infine tutte le verificazioni che crederà opportune per accertarsi che siasi adempiuto a tutte le prescrizioni regolamentari.

Art. 152.
Nelle visite di partenza l'ispettore dell'emigrazione dovrà raccogliere i reclami degli emigranti pei casi previsti dall'articolo 21 della legge, redigendo, ove occorra, i relativi verbali e adottando i provvedimenti opportuni, secondoché questi siano di sua competenza o di competenza di altre Autorità.
Se alla partenza del piroscafo venisse constatato dalla Commissione o da qualsiasi funzionario dipendente dal Commissariato o da altre Autorità, che siano state praticate alterazioni nelle condizioni regolamentari di assetto, di corredo o di provviste, quali erano state ammesse dalle Commissioni incaricate delle visite preliminare e definitiva, di tale contravvenzione sarà redatto verbale per l'applicazione delle pene sancite dall'articolo 31 della legge sull'emigrazione o da altre leggi.

Art. 153.
Ultimato l'imbarco degli emigranti e dei passeggieri di classe superiore e praticate le prescritte verificazioni, la Commissione formerà un processo verbale, in carta libera per uso amministrative, ed in triplo esemplare, che sarà firmato dai componenti la Commissione stessa e dal capitano. Uno degli esemplari sarà conservato dall'ispettore di emigrazione, l'altro sarà consegnato alla capitaneria di porto ed il terzo al capitano per uso suo e del medico militare di bordo o del Commissario viaggiante.
Nel caso che dalle dette verificazioni venisse a risultare imbarcato un numero di passeggieri superiore a quello di cui il piroscafo è capace, i passeggieri imbarcati in più saranno fatti sbarcare. Per gli emigranti già muniti di biglietto che dovessero per tale motivo rimanere a terra, l'ispettore provvederà che vengano spesati di vitto e d'alloggio, a carico del vettore, nel ricovero o nelle locande autorizzate, sino al prossimo imbarco, salvo sempre il giudizio per il risarcimento dei danni per la ritardata partenza o per la rinuncia al contratto d'imbarco per parte dell'emigrante,

nelle forme prescritte dalla legge, e l'eventuale procedimento contravvenzionale in caso di colpa o negligenza per parte del vettore o de' suoi incaricati. Di tutto ciò sarà fatta menzione nel processo verbale.
Questo verbale dovrà essere compilato in tutte le sue parti in modo così chiaro e completo, che dall'esame di esso si possano conoscere esattamente le condizioni nelle quali il piroscafo è partito.
Non sarà permessa la partenza del piroscafo senza l'assenso unanime della Commissione che dovrà risultare dall'apposito verbale.
Qualora la Commissione deliberi di sospendere la partenza, deve specificarne le ragioni nel processo verbale stesso.
In caso di contestazioni, i singoli membri della Commissione dovranno motivare, in verbale a parte, il loro voto e né sarà riferito al Prefetto, il quale deciderà senza ritardo.

Art. 154.
Dalla visita preliminare eseguita a bordo d'un piroscafo addetto al trasporto di emigranti, il quale debba recarsi da uno in altro dei porti indicati nell'articolo 9 della legge per imbarcarvi nuovi emigranti, dovrà di regola constare che le provviste di acqua, di viveri e di medicinali, il numero dei medici, degli infermieri e delle altre persone di servizio, la dotazione d'imbarcazioni e tutti gli altri requisiti prescritti dal Regolamento corrispondano al numero massimo di emigranti che i locali d'alloggio, secondo l'autorizzazione risultante dal relativo verbale di visita, sono riconosciuti capaci di contenere.
Quando della detta visita preliminare la Commissione avesse autorizzato il capitano a completare l'armamento nel porto di scalo, dovrà farne esplicita dichiarazione prima della chiusura del verbale. In questo caso non sarà permesso l'imbarco di altri emigranti nel porto di scalo se, dalla visita sommaria ivi eseguita dalla Commissione di cui al precedente articolo 144, non sia prima accertato che il capitano ha soddisfatto a tutti gli obblighi imposti dal presente Regolamento.

Art. 155.
Per l'opera complessivamente prestata nella visita preliminare ed in quella definitiva indicate nella presente sezione, spettano ai funzionari ed agenti governativi le seguenti indennità che saranno pagate sul fondo per l'emigrazione:
lire dieci per ciascuno all'ufficiale di porto ed al medico di porto;
lire quattro al funzionante da segretario;
lire due a ciascun graduato di bassa forza;
una lira a ciascuno degli altri individui di bassa forza.

Art. 156.
Gli armatori o loro agenti o rappresentanti di piroscafi nazionali o stranieri che partano dal Regno e siano destinati oltre il canale di Suez con passeggieri di terza classe non considerati emigranti per effetto del 3° capoverso dell'articolo 6 della legge, debbono dire avviso in tempo opportuno della partenza all'ispettore dell'emigrazione ed all'ufficio locale di pubblica sicurezza ove non esiste ispettore,

rimettendogli un elenco di tutti i passeggieri imbarcati nel Regno, contenente cognome, nome, età e patria di ciascuno, e per i nazionali anche il Comune di residenza.
L'ispettore o il funzionario di pubblica sicurezza si recherà a bordo ad invigilare la partenza di detti passeggieri; accerterà nella visita che i nazionali siano provvisti del regolare passaporto e di un regolare biglietto d'imbarco in doppio esemplare, uno dei quali sarà ritirato dall'ispettore, e che sia stata assegnata a ciascuno la cuccetta, nonché la razione di viveri in uso per i passeggieri di terza classe.

Sezione 7ª.
Vigilanza a bordo.

Art. 157.
Oltre la direzione del servizio sanitario, spetta al medico governativo l'ufficio di vigilanza nell'interesse degli emigranti durante il viaggio.
Il medico governativo, o il commissario viaggiante che lo sostituisce nell'ufficio di vigilanza, nel caso previsto dal precedente articolo 32, non deve intromettersi nelle attribuzioni che sono devolute al comando di bordo, pure esigendo la scrupolosa esecuzione delle leggi e dei Regolamenti. Alla sua volta il capitano curerà che il medico, o il commissario, possa compiere liberamente il proprio ufficio.

Art. 158.
Nel disimpegno dell'ufficio di vigilanza il medico militare, o il commissario, deve tenere con la massima regolarità un giornale di viaggio, sul quale annoterà:
1° gl'inconvenienti rilevati e le disposizioni date;
2° i reclami ricevuti ed i provvedimenti adottati;
3° le contravvenzioni accertate;
4° l'ora esatta dell'arrivo e quella della partenza nei vari scali, le comunicazioni fattegli dal capitano, giusta il precedente articolo 96, e le proprie osservazioni al riguardo;
5° le proposte di ogni sorta di miglioramenti che l'esperienza gli suggerisse per la tutela degli emigranti.
Il giornale dovrà essere previamente numerato, timbrato e parafato dalla Capitaneria del porto di partenza, sarà scritto tutto di seguito senza spazi vuoti e senza abrasioni e sarà chiuso e firmato ogni ventiquattro ore.

Art. 159.
Il medico militare, o il commissario, ed il capitano debbono formare, d'accordo, un Regolamento interno per determinare, in quanto concerne gli emigranti, le ore:
a) della sveglia;
b) della pulizia ai locali;
c) dei pasti;
d) della ricreazione;
e) delle visite mediche;

f) del silenzio;
g) dell'immessione, anche ad intervalli, dell'acqua dolce nelle vasche, secondoché è previsto nel precedente articolo 111.
Si accerta pure che il capitano abbia formato le tabelle indicanti il posto di destinazione per ciascuno dell'equipaggio, compresi gli ufficiali, per i seguenti casi:
1° caduta di un uomo a mare;
2° incendio a bordo;
3° urto con altra nave;
4° investimento a terra.

Art. 160.
Il medico militare, o il commissario, cura altresì:
1° che il Regolamento interno sia scrupolosamente osservato in ogni sua parte;
2° che nessuna modificazione sia fatta nella disposizione dei vari locali per uso degli emigranti e di quanto venne stabilito dalle Commissioni di visita, salvo che ragioni di opportunità suggeriscano qualche variazione nell'adattamento, nella ventilazione o nella ripartizione dei locali, facendone circostanziato rapporto nel giornale;
3° che non si facciano mutazioni nell'assetto di bordo o nei posti assegnati agli emigranti, salvo che egli ne riconosca la convenienza;
4° che le persone addette al servizio degli emigranti siano regolarmente mantenute in tale ufficio e non siano distratte in altre occupazioni, salvo caso di forza maggiore;
5° che delle dette persone e da chiunque altro appartenente all'equipaggio non siano usati modi violenti od inurbani verso gli emigranti;
6° che i viveri siano distribuiti alle ore prescritte, nella qualità e quantità determinate dalla tabella, assicurandosi, mediante assaggi prima della distribuzione, che le vivande siano ben preparate;
7° che l'acqua sia di buona qualità ed il vino genuino, e che siano distribuiti nella quantità prescritta; come pure che le casse d'acqua in coperta e nei corridoi siano sempre ben provviste e che i rubinetti a pressione funzionino regolarmente;
8° che sia tenuta in luogo visibile la tabella con le tariffe, approvate dall'ispettore dell'emigrazione, indicanti i generi alimentari e le bevande di cui il Commissariato permetterà, a bordo, la vendita agli emigranti;
9° che la carne di buoi macellati non sia distribuita senza un'accurata visita sanitaria, diretta ad accertare che questi erano immuni da malattie dalle quali possa derivar danno alla salute degli emigranti; e che, in ogni caso, la carne sia a completa cottura;
10° che i bambini abbiano, secondo i casi, il loro nutrimento speciale, e che agli ammalati, ai convalescenti ed alle donne aventi bambini lattanti sia fornito il vitto, in conformità alle prescrizioni preventivamente stabilite;
11° che i recipienti dei ranci siano sempre puliti e ben conservati;
12° che gli emigranti, e specialmente le donne che abbiano bambini, possano accadere facilmente ai lavatoi, e che l'acqua di questi sia di frequente rinnovata;
13° che le stalle e le latrine siano tutti i giorni, o quando il bisogno lo richieda,

lavate con gran copia d'acqua e disinfettate; che in ogni parte sia sempre mantenuta la massima nettezza; che per il lavaggio e la pulizia nei locali degli emigranti sieno eseguite con cura le prescrizioni dell'articolo 118, lett. f;
14° che agli emigranti sia sempre lasciato libero, in coperta, lo spazio prescritto;
15° che i salvagente anulari siano sempre al loro posto, collocati ed assicurati in modo da potersi gettare facilmente in mare in caso di disgrazia;
16° che il corredo delle cuccette, ivi comprese le cinture di sicurezza, sia sempre completo e tenuto colla massima pulizia, e che gli emigranti vengano addestrati nell'uso delle cinture stesse;
17° che, sì di notte come di giorno, all'infuori dell'ora in cui si deve fare la pulizia dei locali, nessuna persona estranea s'introduca nello scompartimento riservato alle donne, e che siano rigorosamente e prontamente repressi gli atti contro il buon costume;
18° che le infermerie siano sempre tenute in condizioni da poter ricevere in qualunque momento le persone che vi dovessero essere ricoverate, e che nessuno dell'equipaggio, eccettuati gl'infermieri addetti alla guardia notturna, abbia ad occupare qualche cuccetta;
19° che le imbarcazioni siano sempre mantenute stagne all'acqua, armate di tutto il necessario per correre cosi a vela come a remi, e sgombre da qualsiasi oggetto non appartenente all'armamento;
20° che in caso di tempo cattivo tutte le precauzioni siano prese affinché non accadano disgrazie e siano stabiliti, occorrendo, dei guardamani lungo la coperta per aiuto di chi debba transitarvi;
21° che tutte le parti mobili dell'opera morta siano a posto, perché nessuno possa essere asportato dal mare; che le cappe dei boccaporti siano convenientemente collocate perché l'acqua non filtri nei locali dei corridoi; che le scale siano mantenute nelle condizioni prescritte dal precedente articolo 101, e che si faccia regolare uso delle tende da inverno, e delle tende e cortine da estate, per difendere gli emigranti dalla pioggia e dal sole;
22° che sia proibito ogni giuoco di denaro fra gli emigranti e che i contravventori siano puniti con pene disciplinari;
23° che a bordo non si vendano, fuorché col di lui consenso, bevande spiritose, compreso il vino, agli emigranti;
24° che in caso di morti o di nascite a bordo siano osservate tutte le disposizioni di legge.
Il medico militare, o il Commissario, potrà reclamare dal capitano quegli altri provvedimenti che reputerà necessari nell'interesse degli emigranti.

Art. 161.
Ogni giorno il medico militare, o il Commissario, passa una ispezione così nei locali degli uomini come in quelli delle donne e nelle infermerie, per assicurarsi che tutto proceda regolarmente, interrogando, anche saltuariamente, gli emigranti sui reclami che avessero a fare.

Visita spesso la cucina per assicurarsi che gli utensili di rame siano sempre perfettamente stagnati, e la cambusa per accertarsi che le provviste siano debitamente conservate, provvedendo che siano sottratti all'uso i commestibili deteriorati.
Durante la notte eseguisce delle ronde per assicurarsi che nei dormitori e nelle infermerie tutto sia in ordine, che i corridoi, le latrine e le infermerie siano convenientemente illuminati, che i capistiva e gli infermieri siano al loro posto, che si mantenga il silenzio e che non accadano disordini.
Ogni giorno passa un'ispezione ad un gruppo di emigranti e ai loro indumenti, in modo che a regolari periodi tutti gli emigranti siano visitati.

Art. 162.
Ricevendo reclami, il medico militare, od il commissario, verifica se siano fondati, nel qual caso propone al capitano quei provvedimenti che giudica più idonei a riparare agl'inconvenienti denunziati ed ha cura di accertarsi che i provvedimenti siano adottati.
Qualora non si provvedesse subito, o ai provvedesse in modo insufficiente, insiste presso il capitano; e, a nulla riuscendo, assume la deposizione dei reclamanti a verbale, facendola firmare o crocesegnare da essi e firmare da due testimoni. II verbale dovrà poi essere consegnato all'Autorità consolare od alle Autorità del Regno perché, assodati i fatti ed interrogate le persone interessate, provvedano secondo competenza.
Alle stesse Autorità egli consegnerà pure i verbali di contravvenzione che avesse avuto occasione di redigere per constatate infrazioni alle disposizioni della legge e del presente Regolamento.
È pure autorizzato a ricevere a verbale i reclami che gli fossero presentati dai passeggieri di prima e di seconda classe imbarcatisi in porti italiani.
In ogni caso ne farà menzione nel giornale di viaggio.

Art. 163.
Nei porti di scalo o di rilascio il medico militare, o il commissario, non deve abbandonare il piroscafo, a meno che ciò non sia imposto da ragioni di servizio.
Richiede l'assistenza dell'Autorità consolare nel caso che, durante il viaggio, si fossero verificati inconvenienti a cui, per incuria o rifiuto del capitano, non fosse stato possibile porre rimedio.
Si accerta che il capitano, ove sia possibile, provveda per l'imbarco dei viveri mancanti o destinati a surrogare quelli che durante il viaggio si fossero deteriorati; e, prima di permetterne l'imbarco, si assicura della loro buona qualità e della sufficiente quantità.
Nel caso che si imbarcassero passeggieri, vigila:
1° che non siano in numero maggiore dei posti disponibili;
2° che non siano affetti da malattie trasmissibili o contagiose attenendosi a tale riguardo alle disposizioni dell'articolo 87 del Codice per la Marina mercantile;
3° che tutte le persone al disotto dei 16 anni e maggiori di un anno d'età siano vaccinate;
4° che gli effetti sudici siano disinfettati;

5° che a tutti gli emigranti sia subito designata la cuccetta regolamentare;
6° che dal capitano sia completato il registro dei passeggieri prescritto dal precedente articolo 150.
Nel caso previsto dal precedente articolo 32, questo servizio di vigilanza spetterà al Commissario coadiuvato dal medico di bordo.

Art. 164.
Arrivato nel porto di destinazione, e non appena il piroscafo sia ammesso in libera pratica, il medico militare, o il Commissario, si reca dall'Autorità consolare, alla quale presenta il giornale di viaggio perché sia vidimato, ed, in foglio a parte, un succinto rapporto del viaggio compiuto. Il capitano è tenuto a fornirgli i mezzi per discendere a terra e ritornare a bordo.
Se richiesto, coadiuva l'Autorità consolare nelle operazioni d'imbarco e sbarco degli emigranti.

Art. 165.
Al ritorno in un porto nazionale il medico militare, o il Commissario, consegna alla Capitaneria di porto il giornale di viaggio, e all'ispettore dell'emigrazione:
a) un rapporto speciale sull'andamento del servizio durante l'intero viaggio, sui fatti avvenuti, sulle operazioni compiute nei porti di rilascio e di scalo, sulla idoneità del piroscafo a trasportare emigranti in relazione alle proscrizioni della legge e del Regolamento, nonché su quanto altro egli credesse degno di menzione pel miglioramento del servizio;
b) il giornale dei reclami di cui all'articolo 82, i ricorsi presentatigli dagli emigranti ed i verbali di contravvenzione che avesse redatti.
Nel caso che a bordo, durante il viaggio, fossero avvenuti gravi maltrattamenti a danno di persone dell'equipaggio, per parte del comando, il medico militare, o il Commissario, ne farà cenno nel suo rapporto, affinché il Commissariato possa tenerne conto tra i criteri regolatori della revoca o della rinnovazione della patente.

Sezione 8ª.
Prescrizioni speciali.

Art. 166.
Qualora in un piroscafo addetto al trasporto di emigranti, oltre alla classe assegnata ai medesimi, abitualmente denominata terza, vi siano altre classi, il Commissariato dell'emigrazione, eseguite le opportune indagini e tenuti presenti il nolo pagato dai passeggieri, il trattamento loro accordato e tutte le altre circostanze atte a fornire elementi di giudizio, deciderà inappellabilmente, caso per caso, se alcuna delle altre classi abbia a ritenersi equivalente alla terza per gli effetti dell'articolo 6 della legge.

Art. 167.
Negli articoli 63, 88, 99, 101, 102, 110, 112, 124, 125, 126, 129 e 191 di questo Regolamento è adoperata la parola emigrante a significare una persona che abbia

compiuto dieci anni, oppure due ragazzi fra uno e dieci anni d'età, giusta il disposto del precedente articolo 108.

Art. 168.
I piroscafi addetti al trasporto di emigranti non potranno fermarsi più di trentasei ore in ciascun porto intermedio del viaggio in corso, salvo casi di forza maggiore; e la durata complessiva delle fermate non potrà superare il quarto della durata totale del viaggio, computata dal giorno della partenza a quella dell'arrivo al porto di destinazione. Al ritorno del piroscafo la Capitaneria di porto, procedendo nel modo indicato nell'ultimo capoverso dell'articolo 96, ordinerà le indagini occorrenti per constatare se le eventuali maggiori fermate nei porti di scalo, o la maggiore durata del viaggio, siano giustificate da cause di forza maggiore. Il relativo verbale sarà trasmesso col parere della Capitaneria, al Ministero della Marina, il quale giudicherà inappellabilmente, dandone partecipazione al Commissariato.
È vietato ai piroscafi stessi di prendere a rimorchio, durante il viaggio, navi o galleggianti di qualsiasi specie, salvi i casi di soccorso a bastimenti in pericolo.

Art. 169.
Quando un piroscafo, salvo casi di forza maggiore, impieghi nel viaggio (compresi gli scali) un numero di giorni superiore a quello indicato dal vettore o dai suoi rappresentanti nel biglietto venduto agli emigranti, il vettore stesso andrà soggetto, per ogni giorno impiegato in più, ad un'ammenda fino a lire mille, a termini dell'articolo 31, 7° alinea, della legge. Sarà accordata tolleranza di un giorno a quei piroscafi che abbiano mantenuto una media velocità superiore a quattordici miglia all'ora.
È vietato al vettore ed ai suoi rappresentanti di indicare nel biglietto d'imbarco la durata del viaggio in un numero di giorni superiore a quello da essi pubblicamente annunziato.

Art. 170.
Il piroscafo nazionale che sia partito da un porto del Regno con emigranti, e sotto l'osservanza delle norme contenute nel presente Regolamento, al suo ritorno nel Regno da un porto transoceanico è tenuto a sottostare a tutte le disposizioni stabilite dal Regolamento stesso per quanto riguarda le buone condizioni della nave, l'assetto interno ed il trattamento dei passeggieri. Il medico militare continuerà anche nel viaggio di ritorno ad avere la direzione del servizio sanitario e ad esercitare, a riguardo dei passeggieri nazionali di 3ª classe, lo speciale ufficio di sorveglianza che gli è conferito dal precedente articolo 157.
Il piroscafo straniero che sia partito dal Regno nelle suindicate condizioni, quando imbarchi in un porto estero passeggieri diretti ad un porto del Regno, potrà uniformarsi alle leggi ed ai Regolamenti del luogo di partenza od a quelli della propria bandiera. Però il trattamento dei passeggieri italiani di 3ª classe non potrà essere inferiore, per quanto riguarda il vitto, le norme igieniche, e lo spazio assegnato nei dormitori, a quello prescritto per gli emigranti. Il servizio sanitario da parte del medico militare potrà limitarsi ai passeggieri nazionali, quando il vettore

avesse imbarcato per suo conto un altro medico; in caso contrario si estenderà a tutte le persone imbarcate. In entrambi i casi il medico militare continuerà, a riguardo dei passeggieri nazionali di 3ª classe, nello speciale ufficio di sorveglianza. Prima che i piroscafi si italiani, che stranieri, intraprendano il viaggio di ritorno, il medico militare curerà che siano operate le lavature e le disinfezioni necessarie affinché le cuccette vengano a trovarsi nelle condizioni imposte per le partenze dai porti del Regno.
Quando in luogo del medico militare si trovasse a bordo un Commissario, giusta l'articolo 32 del presente Regolamento, il Commissario stesso continuerà nel suo ufficio di sorveglianza anche durante il viaggio di ritorno.
In esecuzione di quanto dispone l'articolo 32, capoverso 17°, della legge, potranno, con decreto Reale, su proposta del Ministro degli Affari Esteri, di concerto col Ministro della Marina, sentito il parere del Consiglio di Stato, essere stabilite altre norme e condizioni, cui dovranno sottostare armatori, noleggiatori e capitani di piroscafi, sì nazionali che stranieri, i quali, provvisti oppur no di patente di vettore, trasportino passeggieri italiani di terza classe, o di classe equiparata alla terza, da porti transoceanici ad un qualsiasi porto del Regno; e verranno, in tal caso stabilite le norme per la constatazione delle relative contravvenzioni. Tali disposizioni saranno considerate come facenti parte del presente Regolamento, anche per gli effetti dell'articolo 31, paragrafo 7°, della legge.

Art. 171.
L'emigrato italiano, che rimpatria su piroscafo nazionale o straniero appartenente ad un vettore, potrà presentare reclamo al medico militare, o al commissario viaggiante, o all'ispettore della emigrazione, per danni che abbia subiti all'estero o in corso di navigazione, per colpa del vettore o dei suoi agenti.
La Commissione arbitrale del porto d'arrivo nel Regno è competente a giudicare colle norme stabilite dalla legge e dal presente Regolamento.

Art. 172.
Nel caso che una nave a vela venisse autorizzata al trasporto di emigranti in viaggi transoceanici, essa sarà sottoposta alle disposizioni di questo Regolamento in quanto siano applicabili, salvo le modificazioni che la capitaneria di porto, di concerto con l'ispettore dell'emigrazione, stimasse conveniente di stabilire in vista della specialità delle circostanze.

Art. 173.
Salvo l'applicazione delle maggiori pene comminate dal Codice penale. dal Codice per la Marina mercantile e da altre leggi, le infrazioni alle disposizioni contenute nel presente titolo sono punite con ammenda fino a lire mille a norma dell'articolo 31, 7° capoverso, della legge.

TITOLO V.
Fondo per l'emigrazione.

Art. 174.
Per il pagamento della tassa dovuta dal vettore giusta la prima parte dell'articolo 28 della legge, si considera che l'emigrante occupi posto nullo, o un quarto di posto, o mezzo posto, o posto intero, secondo la proporzione d'età stabilita dalla lettera e del precedente articolo 74.

Art. 175.
Nel caso che il Commissariato, a norma dell'articolo 23 della legge, permetta d'inviare emigranti, anche per la via di terra, ad imbarcarsi in porti stranieri, la relativa concessione sarà sempre subordinata al pagamento della tassa prevista dalla prima parte dell'articolo 28 della legge.

Art. 176.
I versamenti da eseguirsi nella Cassa dei depositi e prestiti, per mezzo delle sezioni di tesoreria provinciale, saranno autorizzati con richiesta del Commissario generale o degli ispettori dell'emigrazione, e accreditati al fondo per l'emigrazione.
Le richieste saranno staccate da un registro a madre e figlia in conformità del modulo annesso al presente Regolamento (allegato I) e consegnate a coloro che debbono eseguire i versamenti.
Le sezioni di tesoreria rilasceranno alla parte versante un'apposita dichiarazione nella quale saranno indicate le caratteristiche del vaglia di cui tratta l'articolo 179 e che dovrà essere esibita all'ufficio di emigrazione, perché ne prenda nota sulla matrice della richiesta.
Nei primi dieci giorni di ogni mese sarà trasmessa dalla direzione generale della Cassa dei depositi e prestiti al Commissariato una nota descrittiva di tutte le somme introitate. In detta nota si contrapporrà l'importo dei mandati emessi dalla Cassa stessa per stabilire la rimanenza del fondo per l'emigrazione alla fine del mese precedente.

Art. 177.
La tassa per l'imbarco di emigranti dovuta dal vettore al fondo per l'emigrazione in forza dell'articolo 28 della legge, dovrà essere versata entro otto giorni dalla partenza del piroscafo.

Art. 178.
Le somme riscosse per pene pecuniarie, in dipendenza di contravvenzioni alla legge ed al presente Regolamento, da devolversi, giusta l'articolo 28 della legge stessa, al fondo per l'emigrazione, dovranno essere dai ricevitori del registro inviate alla Cassa dei depositi e prestiti, sotto detrazione sia della quota spettante agli agenti scopritori delle contravvenzioni, sia del decimo dovuto alle cancellerie.
Tale invio sarà eseguito dai detti ricevitori mediante versamento del relativo

importo alla sezione di R. tesoreria provinciale.
Gl'ispettori dell'emigrazione ed i funzionari dei loro uffici sono esclusi dal partecipare al prodotto delle pene pecuniarie anzidette.

Art. 179.
Per ogni versamento sarà rilasciato un vaglia del tesoro a favore del tesoriere centrale quale cassiere della Cassa dei depositi e prestiti, portante la seguente indicazione: «Conto corrente fruttifero fra la Cassa dei depositi e prestiti ed il fondo per l'emigrazione».
I detti vaglia saranno in giornata trasmessi alla direzione generale della Cassa dei depositi e prestiti.

Art. 180.
Al pagamento delle spese si provvederà con mandati emessi dalla Cassa dei depositi e prestiti, in seguito a richiesta del commissario generale, vistata dal Ministro degli Affari Esteri, a favore dei creditori, o, a titolo anche di anticipazione, a favore di ciascuno degl'ispettori dell'emigrazione.
Nei primi dieci giorni di ogni mese gli ispettori che hanno ricevuto le anticipazioni dovranno rendere conto al commissario generale delle somme erogate nel mese precedente, unendovi i documenti giustificativi. Di questo fondo di contabilità speciale gli ispettori potranno valersi emettendo, a favore di terzi interessati, buoni pagabili dalle rispettive sezioni di tesoreria provinciale. I buoni saranno staccati da un registro a madre e figlia in conformità del modulo annesso al presente Regolamento (allegato L).

Art. 181.
L'esercizio finanziario del fondo per l'emigrazione comincerà il 1° luglio e terminerà il 30 giugno dell'anno successivo.
Il Ministro degli Affari Esteri, nei termini stabiliti per i bilanci dello Stato, presenterà ogni anno al Parlamento il bilancio di previsione per l'esercizio seguente ed il rendiconto consuntivo per l'esercizio scaduto.
Tanto il bilancio di previsione, quanto il rendiconto consuntivo consteranno di due parti: l'entrata e la spesa.
Il bilancio di previsione comprenderà in appositi capitoli:
Per l'entrata:
1) le tasse di patente;
2) le tasse a carico dei vettori, di cui all' articolo 28 della legge;
3) gli interessi del conto corrente con la Cassa dei deposti e prestiti;
4) la rendita dei titoli di proprietà del fondo per l'emigrazione;
5) le competenze dovute dai vettori ai medici militari e ai commissari viaggianti, giusta gli articoli 31 e 32 del presente Regolamento;
6) la quota degli utili netti del servizio per le rimosse degli emigrati, di cui all'articolo 2 della legge 1° febbraio 1901, n. 24;
7) i proventi delle pene pecuniarie e gli altri introiti previsti.

Per la spesa:
1) gli stipendi e le indennità dovute al personale del Commissariato e degli uffici da esso dipendenti;
2) le spese generali attinenti al servizio dell'emigrazione;
3) le indennità ai medici militari e ai commissari viaggianti;
4) il rimborso al Ministero della Marina dell'ammontare degli stipendi e delle indennità da esso anticipati per i medici militari, giusta gli articoli 30 e 31 del presente Regolamento;
5) tutte le altre spese previste.
Il rendiconto consuntivo, ripartito come il bilancio di previsione, comprenderà le somme accertate e riscosse quanto alle entrate, ed i pagamenti disposti ed eseguiti quanto alle spese.
Al rendiconto consuntivo sarà aggiunta una dimostrazione della consistenza patrimoniale del fondo per l'emigrazione.
Il bilancio preventivo, il rendiconto consuntivo ed il conto patrimoniale dovranno essere sottoposti all'esame ed all'approvazione della Commissione permanente di vigilanza, istituita in forza dell'ultimo capoverso dell'articolo 28 della legge.
Il rendiconto consuntivo sarà poi inviato alla Corte dei conti, corredato dei rispettivi documenti.
Speciali norme, formulate dal Commissariato di concerto colla direzione generale della Cassa dei depositi e prestiti, esaminate dalla Commissione permanente di vigilanza e approvate dal Ministro degli Affari Esteri, regoleranno la tenuta della contabilità del fondo per l'emigrazione.

TITOLO VI.
Disposizioni generali e transitorie.

Art. 182.
Per gli effetti degli articoli 31 e 32, § 1°, della legge, è considerata emigrazione permanente quella prevista nella prima parte nell'articolo 6 della legge, nonché quella che si dirige, in qualsiasi numero di persone, oltre il canale di Suez, esclusa la colonia Eritrea. è considerata temporanea ogni altra emigrazione.
Tutte le penalità sancite dall'articolo 31 della legge sono applicabili all'emigrazione permanente.
Delle penalità sancite dal medesimo articolo è applicabile alla emigrazione temporanea soltanto quella indicata nel 7° paragrafo, limitatamente, però, ai casi contemplati nel 1° paragrafo dello stesso articolo 31 ed ai casi di contravvenzione alla prima parte dell'articolo 29 della legge.

Art. 183.
Le norme per l'esercizio dei ricoveri previsti dall'articolo 32, capoverso 9°, della legge saranno determinate con R. decreto, sentito il Consiglio per l'emigrazione e il parere del Consiglio di Stato. Tali ricoveri dipenderanno dal Commissariato dell'emigrazione.

Art. 184.
Le disposizioni per l'applicazione degli articoli 33 e 34 della legge saranno date dai Regolamenti per la esecuzione delle leggi sulle leve di terra e di mare.
Per ciò che riguarda i missionari, il Ministero degli Affari Esteri provvederà, affinché nei manifesti per l'ordine delle leve di terra e di mare siano indicate le località e le condizioni cui accenna l'articolo 34 della legge.

Art. 185.
I capitani di piroscafi nazionali o stranieri non addetti al servizio dell'emigrazione nel senso voluto dal Capo II della legge, alla partenza da qualsiasi porto del Regno con destinazione a porti esteri, saranno tenuti a presentare all'incaricato dell'ispettore dell'emigrazione, e dell'ufficio locale di pubblica sicurezza ove non esiste l'ispettore, un elenco dei passeggieri imbarcati nel Regno, con indicazione del cognome e nome di ciascuno e dello Stato cui appartiene.
La presentazione dello stesso elenco è prescritta per gli arrivi, nei porti italiani, di piroscafi, addetti oppur no al servizio dell'emigrazione, provenienti da qualsiasi porto estero, per quei passeggieri che debbono essere sbarcati nel Regno.
Se i passeggieri provengono da paesi transoceanici, l'elenco dovrà contenere altresì, pei nazionali che viaggiarono in terza classe, l'indicazione dell'età, del sesso e del Comune di domicilio.

Art. 186.
Le visite di partenza, o di arrivo, ai piroscafi che trasportano i passeggieri indicati nell'articolo precedente devono essere eseguite per cura degli ispettori dell'emigrazione, o dall'Autorità locale di pubblica sicurezza nei porti ove non vi è ispettore, sia per quanto concerne la persona e i bagagli dei passeggieri, sia per accertare le eventuali contravvenzioni alla legge o al presente Regolamento; e ciò indipendentemente dalle ispezioni e dagli accertamenti che gli uffici di porto devono fare eseguire giusta i Regolamenti marittimi.

Art. 187.
Le Compagnie di navigazione, gli armatori, noleggiatori raccomandatari, rappresentanti e spedizionieri dei piroscafi che trasportano dai porti italiani emigranti e passeggieri diretti a paesi esteri non transoceanici, devono inviare due esemplari del foglio d'annunzio delle loro partenze all'ispettore dell'emigrazione, o, nei porti ove non v'è ispettore, alla locale Autorità di pubblica sicurezza.
Devono inoltre fornire alle predette Autorità tutti gli schiarimenti di cui fossero richiesti.

Art. 188.
Di ogni infrazione alla legge od al presente Regolamento che sia denunziata all'Autorità giudiziaria sarà, da qualsiasi Autorità che abbia fatto la denunzia, informato entro tre giorni il Commissariato. Se la domanda è fatta da un privato, il pretore o il procuratore del Re sarà tenuto ad informarne, nel suddetto termine,

il Commissariato.
Il Commissariato terrà un registro delle denunzie per tutti gli effetti della legge e del Regolamento in relazione, anche, al disposto del precedente articolo 53; e darà subito notizia al Ministero della Marina delle contravvenzioni che possano dar luogo all'esclusione dai premi di navigazione, giusta l'articolo 12, penultimo capoverso, della legge n. 318, del 23 luglio 1896, e l'articolo 5 della legge n. 176, del 18 maggio 1901, sui provvedimenti a favore della Marina mercantile.

Art. 189.
Finché non sia stabilmente ordinato il servizio d'ispezioni all'estero, di cui tratta il precedente articolo 34, il Ministro degli Affari Esteri avrà facoltà di provvedere, su proposta del Commissariato, sentito il Comitato permanente, al servizio medesimo mediante delegati provvisori, da retribuirsi sul fondo per l'emigrazione secondo l'importanza delle missioni da compiersi.

Art. 190.
I piroscafi nazionali e stranieri che prima dell'entrata in vigore della legge avessero già subito, con esito favorevole, la visita speciale prescritta dagli articoli 43 e 44 del Regolamento che stabilisce le condizioni speciali richieste nelle navi addette al trasporto di passeggieri, approvato coi RR. decreti 20 maggio 1897, n. 178, e 19 ottobre 1898, n. 454, possono essere dispensati dalla visita d'idoneità prescritta dagli articoli 96 e 138 del presente Regolamento, purché siano sottoposti ad una visita complementare diretta ad accertare l'adempimento di quelle condizioni che alla data della visita speciale non erano richieste.

Art. 191.
Fino al 1° gennaio 1902 sarà tollerato che lo spazio assegnato ad ogni emigrante nelle tughe, nei casseri e nel corridoio superiore sia di metri cubi 2,50; e nel corridoio inferiore, di metri cubi 2,75.

Art. 192.
Le disposizioni contrarie al presente Regolamento sono abrogate.
Visto, d'ordine di Sua Maestà:
PRINETTI. G. ZANARDELLI. GIOLITTI. L. WOLLEMBORG. E. DI BROGLIO. F. COCCO-ORTU. C. DI SAN MARTINO. E. MORIN. T. GALIMBERTI.

ALLEGATO A.
Libretto di lavoro.
Parte di provvedimento in formato grafico
ALLEGATO B.
Industrie, lavorazioni e locali insalubri o pericolosi da cui sono da escludere i fanciulli d'ambo i sessi minori di 15 anni compiuti.
Parte di provvedimento in formato grafico

ALLEGATO C.
Tabella dei medicinali ed oggetti da medicatura necessari per il servizio sanitario di un bastimento di commercio che trasporta emigranti ed altri passeggeri per un viaggio di 20 giorni, a senso dell'articolo 6 della legge.
Parte di provvedimento in formato grafico
ALLEGATO D.
Tabella degli apparecchi, degli strumenti chirurgici e degli utensili vari che non subiscono aumento, qualunque sia il numero dei passeggieri e la durata della navigazione.
Parte di provvedimento in formato grafico
ALLEGATO E.
Tabella della razione viveri dovuta agli emigranti imbarcati nei viaggi di cui all'art. 6 della legge.
Parte di provvedimento in formato grafico
ALLEGATO F.
Elenco dei passeggieri (compresi gli emigranti).
Parte di provvedimento in formato grafico
ALLEGATO G.
Tabella indicante il minimo numero e la minima capacità delle imbarcazioni costituenti la dotazione normale dei piroscafi addetti al trasporto di emigranti.
Parte di provvedimento in formato grafico
ALLEGATO H.
Patente di vettori d'emigranti
Parte di provvedimento in formato grafico
ALLEGATO I.
Commissariato dell'emigrazione.
Parte di provvedimento in formato grafico
ALLEGATO L.
Ispettorato dell'emigrazione.
Parte di provvedimento in formato grafico

Indice di nomi e luoghi[1]

Abbamonte O., 3
Africa, 4, 10
Agnini G., 66
Albanese, 93, 94
Albertelli G., 66
Alessandria, 135, 139
Algeria, 22, 23
Alpa G., 7, 145
Amendola, 119
America, 4, 8, 9, 22, 23, 29, 30, 31, 33, 37, 50, 53, 55, 58, 59, 87, 99, 107, 113, 133
Amorosi V., 9
Ancona, 97
Annino A., 8, 19
Apollare, 119
Apuzzo N., 20, 21, 33, 50, 53, 54, 57, 61, 63, 66, 70-72, 78
Aquarone A., 2
Argentina, 113, 133
Ascoli Piceno, 98
Astuti G., 2
Attolico B., 51
Augusti E., 9, 15
Avellino, 98
Baggio F., 31
Baracco, 118
Baravelli A., 30, 31
Barcellona, 108
Barile P., 20
Basile, 98, 100, 101
Baudana Vaccolini, 74
Benigno L., 7
Berlese, 139
Bertuccelli, 98
Bevilacqua P., 22, 31, 36
Bezza B., 53
Biagi, 144
Birocchi I., 44
Blengino V., 58
Bo F., 110.
Bodio L., 10, 18, 32, 43, 45, 48, 54, 55, 58
Boggio, 113, 118, 143
Bolla G., 7
Borriello, 96
Bosco A., 48
Boselli P., 18
Boston, 99
Bosworth M., 9
Botta, 119

[1] In maiuscoletto: gli autori; in corsivo: i luoghi; in tondo: gli altri.

Braccia R., 7
Brasile, 25, 54
Bressan G., 32
Brizzolesi, 74
Brois, 119
Bruni, 97
Brunicardi A., 88
Buenos Aires, 139
Buonocore, 119
Cadorna C., 23
Caetani di Teano O., 18
Calamandrei P., 1, 6-8, 15, 16, 83, 142
Calandra P., 2
Calangelo, 119
Calcagno, 139
Calvo O., 6, 15, 141
Canada, 58
Canale di Suez, 56, 89, 90
Cantelli G., 26
Cantone, 92, 143
Cappelletti M., 1
Cappellini P., 6, 67
Caputo, 119
Carcano P., 30, 31
Cardona, 103, 105
Carerj G., 48
Caretti P., 20
Caroni P., 2
Cartagena, 107, 108.
Casacchia, 119
Cassese S., 2
Castronovo V., 3
Cazzetta G., 2, 4, 5, 7, 9, 15, 18, 67, 84
Cerrito G., 33
Cerza, 106
Chiavari, 86
Cianferotti G., 6
Cicciò S. M., 79
Ciccotti E., 51, 66
Ciliberti, 98
Cipriani F., 44
Ciuffoletti Z., 8, 15, 22, 24-27, 30
Codacci-Pisanelli A., 95
Codronchi G., 18
Cogliolo P., 7, 142
Collin P., 1, 14
Commissariato Generale dell'Emigrazione, 22, 36, 37, 51-55, 57, 58, 59, 72, 73, 91, 99, 108, 109, 111, 128, 132, 133
Compagnia di navigazione
Dominion Line, 98, 100, 101
Générale Transatlantique, 91
Hamburg-Amerika Line, 98
La Patria, 83, 97
Lloyd Sabaudo, 102
Navigazione Generale Italiana, 32, 97, 98, 107, 108, 110, 113, 118, 119, 124-129, 132, 135, 137-139, 143, 144

Norddeutscher Lloyd, 92, 93
Union Castel Mail, 104.
White Star Line, 91
Cortese E., 44
Corti P., 9
Costa A., 33-35, 66
Costa P., 4, 6, 9, 67, 84
Costa, 119
Costantinopoli, 10
Crispi F., 29-31, 33, 35
Cuneo, 132
Curtù, 98
Cutino, 97
De Amicis E., 145
De Benedetti C., 2
De Clementi A., 22, 31, 33, 36
De Gennaro, 85, 86
De Martino A., 2
De Michelis G., 12, 15, 58
De Zerbi R., 20, 30, 31, 41
Degl'Innocenti M., 8, 15, 22, 24-27, 30
Dei Breganze, 124, 126
Del Balzo, 32, 119
Del Giudice F., 53
Del Giudice G., 26, 27, 30
Deola, 124, 126
Depretis A., 18, 27
Desanti L., 9
Di Cunto, 119
Di Fratta P., 58
Di Stefano A. M., 3, 15, 21, 22, 58, 64
Diani, 133, 135
Dondaro, 85, 86, 87
Dore G., 6, 8, 15, 22, 31, 33, 50, 53
Duve T., 14
Einaudi L., 30
Ellena V., 18, 32, 54
Ellis Island, 92
Enrico, 46
Europa, 4-7, 12, 89
Fabris, 91
Faggella, 102
Fano E., 18
Ferrara F., 19
Ferrari L., 20, 34, 38
Ferretti P., 9
Ferri G., 84
Fiamingo G. M., 19
Filipuz A., 8, 23
Finali G., 26
Fioravanti M., 5, 6, 67
Flammia, 98, 100, 101
Fontani A., 8
Fortis A., 32, 38, 39, 47
Franchetti L., 3, 24, 26
Franze, 110
Franzina E., 9, 22, 31, 36, 58
Freda D., 9, 19, 21, 22, 31, 33, 36, 50, 61
Freund Ballor & Co, 113, 117

Furno C., 22
Galegari P., 111
Gallarate, 133
Gallina G., 58
Gallini C., 66-69
Gambatesa, 119
Gambotto, 111, 135-138
Garavetti F., 49
Gatto, 119
Genova, 32, 37, 48, 50, 59, 76, 78, 79, 107, 108, 110, 112, 113, 115, 116, 122, 124, 125, 127, 131, 137
Ghisalberti C., 2
Giani G., 12, 32, 142, 143
Gianturco E., 68, 69, 114, 120
Giolo O., 9, 20, 48, 54
Giorgi C., 6, 15
Giusso G., 59, 60, 65
Gondrand, 45, 46, 69
Gonella, 113, 118, 135, 137, 143
Goria, 46
Grande, 119
Grassi Orsini F., 11, 13, 53, 77, 80
Gregori F., 30
Grispo F., 53
Grossi P., 2-5, 7, 44, 67
Grossi V., 22, 26, 27, 29-32, 48, 49, 51, 53, 59, 61, 64, 70, 89, 90
Gubiasco, 91
Guicciardini F., 36
Ippolito, 119
Isole Hormigas, 107.
Koppel, 103, 105, 106
Kretschmer B., 14
L'Aquila, 106
La Manna, 99
Lacchè L., 67
Lampertico F., 17, 89
Lanza G., 23, 25
Latini C., 6-8, 18, 67, 141,142, 145
Le Havre, 91
Lercari, 86, 87
Lo Gioco, 92
Longo L., 12
Lorenzoni G., 17
Lualdi E., 36
Lucca, 97, 132
Luciani V., 18
Lucotti, 127
Luis, 119
Luporini P., 88, 89, 94
Luzzatti L., 26, 27, 49, 50, 51, 53, 61
Maffei, 32, 119
Maffi A., 14
Majno L., 66
Majorana-Calatabiano S., 26
Manferoce, 103, 105
Manfredini A. D., 9
Manzotti F., 8, 19, 22, 26, 30, 31, 33, 37, 48, 49, 50, 52

Maremme, 33
Marretta, 97
Marsiglia, 99
Martellini A., 36, 50
Martone L., 5, 6, 18
Marucco D., 58
Masci, 106
Mastroberti F., 2, 9, 22, 67
Mattone A., 44
Mayor E. (barone des Planches), 58
Mazzarella F., 2
Mazzeri G. G., 95
Mazzone S., 3
Meccarelli M., 2, 4, 9, 67
Melis G., 2, 10, 35
Messina, 76, 78, 79
Milano, 45, 46, 47, 91, 132, 133
Miletti M. N., 44
Minghetti M., 26, 27
Mironi, 139, 140
Moneta A., 36, 37
Monteleone G., 6
Morone A. M., 6, 9, 15
Morpurgo E., 18
Morra, 135, 137
Mortara L., 42, 44, 45, 70-74, 78, 83, 95, 142
Mortati C., 1, 15, 16
Moscati L., 7
Mosso, 111, 113, 117, 118, 143
Mussolini B., 15
Napoli, 37, 50, 59, 76, 78, 79, 118, 119, 122
Neri, 119
New York, 91, 92, 93
Nicola, 119
Nicosia A., 22
Nicotera G., 25, 26
Novelli E., 18
Occhiuzzi, 102
Oliva, 119
Orlando V. E., 22, 44, 45
Ostuni M. R., 22, 53
Padova, 124, 126, 127, 129, 133
Pagano-Guarnaschelli, 74, 93, 96, 98, 100, 101, 106, 129
Palchetti P., 9
Palermo, 59, 76, 78, 79, 82, 83, 90-93, 97, 143
Pantaleoni M., 60, 88, 89
Pantano E., 48, 49, 50, 51, 53, 55, 61, 62, 65, 89
Passaniti P., 5
Paternò Castello, A. (marchese di San Giuliano), 84
Pavia, 127, 133
Pene Vidari G. S., 2
Pepe A., 58
Perino, 111, 135, 136
Petrucci, 119

Picardi N., 44
Picconi, 109
Pifferi M., 9, 10, 19, 20, 21, 48, 54, 64
Pirito, 32, 119
Piroscafo
Columbia, 102
Goth, 104
Niagara, 91
Scheisen, 102
Sirio, 83, 107, 112, 113, 118, 119, 131-133, 135, 139
Pirozzi, 91
Pisani, 127
Poggi A., 4
Ponti, 91
Potenza, 93
Prencipe L., 22- 26, 29, 50
Prinetti G., 54, 55
Prinzivalli V., 45, 73, 74, 95, 142
Pugiotto A., 9
Pugliese, 93
Quarta, 93, 96, 98, 100-102
Rabbeno A., 21, 29, 49, 86, 87
Ranieri, 92, 143
Reynaudi L., 58
Risi, 85, 86
Rivolta, 132-135
Roma, 11, 45, 57, 71, 74, 75, 77, 85, 86, 93, 96-98, 100-103, 105, 106, 126, 129, 132, 133
Romanelli, 18
Romano S., 43, 44, 45
Rosmini C., 27, 29, 30
Rosselli O., 4
Rossi B., 31
Rossi L., 14, 58, 75, 76, 79, 84, 142
Rotondi M., 7
Rovigo, 48
Rubino F., 12
Sacco D., 58
Salerno, 98
Salvioli G., 4
San Francisco, 86, 91
Sandulli A., 44
Sanfilippo M., 9, 22-26, 29, 31, 50
Santoni P., 11, 13, 77
Santucci, 103, 105
Saraceno P., 6
Sardegna, 33
Scalabrini G. B., 30, 31
Schwarzenberg C., 2
Scialoja V., 15
Sciortino, 91
Sciumè A., 7
Scotti G., 10
Scotti M. T., 10, 35
Scuccimarra L., 7
Sicilia, 3, 33
Sironi, 132
Sirurgo F., 19

Sofia C., 30
Solimano S., 2, 67
Solimbergo G., 10, 35
Sonnino S., 3, 24-28
Sordi B., 3, 6, 67
Sori E., 9, 36-38, 48, 50
Sotis C., 9
Southampton, 104
Spagna, 107
Speciale G., 7, 19
Spinosa A., 4
Spirito B., 119
Spirito, 96
Stati Uniti, 58, 64, 82, 92
Stretto di Gibilterra, 56, 89
Tarra, 45
Taruffo M., 42
Tavoliere delle Puglie, 33
Tedeschi G., 71, 73-75, 83, 95
Terragni G., 31
Testa, 110
Tiburzi, 74
Tiepolo, 124, 126, 129
Tiretta, 144
Tita M., 3, 70
Torino, 46, 109, 111, 113, 118, 119, 135, 137, 143
Trifone G. P., 2
Tripi-Romano E., 32
Tullino, 119
Umberto I, 29
Ungari P., 2
Vagnetti L., 33, 61, 67, 70, 76, 77, 79, 85, 143
Valenzi F., 15
Valli, 45, 46, 69
Valli E., 64
Vec M., 14
Ventimiglia, 83
Vigliani, 26
Villari P., 27
Virgilio J., 18, 19, 22, 23
Visconti Venosta E., 49, 60
Vitale, 143
Vitiello M., 9
Volpe, 96
Zabel B., 14
Zaccaria M., 6, 15

Volumi pubblicati

Monografie

1. Alessandro Agrì, *La giustizia criminale a Mantova in età asburgica: il Supremo Consiglio di giustizia (1750-1786)*, 2019, 2 tomi, pp. XX–687 [ISBN 978-88-944154-0-7]

2. Claudia Passarella, *Una disarmonica fusione di competenze: magistrati togati e giudici popolari in corte d'assise negli anni del fascismo*, 2020, pp. X-120 [ISBN 978-88-944154-1-4]

3. Federico Roggero, *«Uno strumento molto delicato di difesa nazionale». Legislazione bellica e diritti dei privati nella prima guerra mondiale*, 2020, pp. 303 [ISBN 978-88-944154-3-8]

4. Alessia Maria Di Stefano, *«Non potete impedirla, dovete regolarla». Giustizia ed emigrazione in italia: l'esperienza delle commissioni arbitrali provinciali per l'emigrazione (1901-1913),* 2020, pp. 235 [ISBN 978-88-944154-4-5]

5. Gustavo Adolfo Nobile Mattei, *«Ad meliorem frugem redire». Le meretrici tra emenda e recupero (secc. XVI-XVII)*, 2020, pp. 220 [ISBN 978-88-944154-5-2]

6. Jacopo Torrisi, *Offensività. Itinerari dottrinari e giurisprudenziali otto-novecenteschi*, 2020, pp. 206 [ISBN 978-88-944154-6-9]

Collettanee

1. *Dialogues autour du nihilisme juridique*, sous la direction de Paolo Alvazzi del Frate, Giordano Ferri, Fatiha Cherfouh-Baïch et Nader Hakim, 2020, pp. 186 [ISBN 978-88-944154-2-1]

“Historia et ius”
Associazione Culturale - Roma
ISBN 978-88-944154-4-5