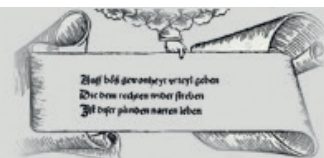




Jurisdictio



Storia e prospettive della Giustizia

N. 3-2022 - SAGGI 3

ISSN 2724-2161

Stefano Vinci

LA TUTELA GIURISDIZIONALE
DEGLI EMIGRANTI NELLE SENTENZE
DELLA COMMISSIONE CENTRALE ARBITRALE
PER L'EMIGRAZIONE

THE JUDICIAL PROTECTION OF EMIGRANTS
IN THE JUDGEMENTS OF THE CENTRAL
ARBITRATION COMMISSION FOR EMIGRATION

Editoriale Scientifica

Stefano Vinci

LA TUTELA GIURISDIZIONALE DEGLI EMIGRANTI
NELLE SENTENZE DELLA COMMISSIONE CENTRALE
ARBITRALE PER L'EMIGRAZIONE
THE JUDICIAL PROTECTION OF EMIGRANTS IN THE JUDGEMENTS
OF THE CENTRAL ARBITRATION COMMISSION FOR EMIGRATION

Il saggio analizza l'attività giurisprudenziale posta in essere dalla Commissione centrale arbitrale per l'emigrazione, organo supremo avente cognizione in grado di appello avverso le decisioni emesse dalle commissioni arbitrali di primo grado e, dopo il 1918, dagli ispettorati portuali. Tale nuovo organo, che ebbe vita fino al 1929, rappresentò una svolta nella tutela giurisdizionale dell'emigrante e una tappa fondamentale nel processo formativo del diritto speciale dell'emigrazione, in quanto la sua azione mirava ad omogeneizzare la giurisprudenza in materia di responsabilità dei vettori, reiezione all'imbarco e allo sbarco, contratto di trasporto emigratorio, mancato imbarco o partenza.

Parole chiave: Diritto emigratorio, tutela giurisdizionale dell'emigrante, giurisprudenza emigrazione.

This essay analyzes the jurisprudential activity carried out by the Central arbitration commission for emigration, the supreme body with jurisdiction to appeal against the decisions issued by the arbitration commissions of first instance and, after 1918, by the port inspectorates. This new body, which lasted until 1929, represented a turning point in the judicial protection of the emigrant and a fundamental step in the formulation of special emigration law, as its action aimed at homogenizing case law on the liability of carriers, rejection of embarkation and disembarkation, emigration transport contracts, failure to embark or departure.

Keywords: Emigration law, jurisdictional protection of the emigrant, emigration case law.

1. *La giurisdizione speciale in materia di emigrazione*

L'intensificarsi del fenomeno migratorio che si sviluppò in Italia nella seconda metà dell'Ottocento – e che assunse una dimensione “di massa” agli inizi del Novecento¹ – spinse il governo italiano a porre mano ad interventi legislativi rivolti ad introdurre strumenti di tutela dei cittadini italiani che si imbarcavano verso il nuovo mondo².

I primi provvedimenti in materia furono contenuti nella legge crispina n. 5866 del 30 dicembre 1888³ che garantiva la libertà di emigrare⁴, regolamentava l'esercizio delle attività di agenti e subagenti di emigrazione⁵ (vincolandoli al possesso di una patente mi-

¹ Le ragioni della «impetuosità della corrente emigratoria italiana» agli inizi del Novecento vanno colte nel rapidissimo sviluppo economico degli Stati Uniti nella produzione del carbone e dell'acciaio e nella sproporzione dell'aumento dell'attività economica rispetto alla crescita demografica. Cfr. G.E. DI PALMA DI CASTIGLIONE, *L'immigrazione italiana negli Stati Uniti dell'America del Nord dal 1820 al 30 giugno 1910*, in *Bollettino dell'Emigrazione*, n. 2 (1913), p. 184.

² Sull'argomento rinvio a E. SORI, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, Il Mulino, Bologna 1979 e ai più recenti studi di P. BEVILACQUA, A. DE CLEMENTI, E. FRANZINA (curr.), *Storia dell'emigrazione italiana*, 2 voll., Donzelli, Roma 2001; O. GIOLO, M. PIFFERI, *Diritto contro. Meccanismi giuridici di esclusione dello straniero*, Giappichelli, Torino 2009; M. PRETELLI, *L'emigrazione italiana negli Stati Uniti*, Il Mulino, Bologna 2011; P. CORTI, M. SANFILIPPO, *L'Italia e le migrazioni*, Laterza, Roma-Bari 2012; M. MECCARELLI, P. PALCHETTI, C. SOTIS (curr.), *Ius Peregrinandi. Il fenomeno migratorio tra diritti fondamentali, esercizio della sovranità e dinamiche di esclusione*, EUM, Macerata 2012; C. BONIFAZI, *L'Italia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna 2013; E. PUGLIESE, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Il Mulino, Bologna 2016; D. FREDA, *La legge sull'emigrazione del 1901 e la giurisprudenza del Tribunale di Napoli*, Giappichelli, Torino 2017; A.M. DI STEFANO, «Non potete impedirle, dovete regolarla». *Giustizia ed emigrazione in Italia: l'esperienza delle commissioni arbitrali provinciali per l'emigrazione (1901-1913)*, Historia et Ius, Roma 2020.

³ Legge n. 5866 del 30 dicembre 1888 in *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, n. 306 del 31 dicembre 1888, pp. 5892-5893. Sull'argomento rinvio a FREDA, *La legge sull'emigrazione del 1901*, cit., pp. 38-49 (48), secondo cui questa legge «si occupava di regolamentare soltanto pochi aspetti del fenomeno migratorio, mostrandosi scarsamente interessata alla tutela dei soggetti intenzionati ad espatriare».

⁴ Legge n. 5866 del 30 dicembre 1888, cit., art. 1: «L'emigrazione è libera, salvo gli obblighi imposti ai cittadini dalle leggi».

⁵ Sulla scelta di istituzionalizzare la figura degli agenti di emigrazione cfr. DI STEFANO, «Non potete impedirle, dovete regolarla», cit., pp. 37-40.

nisteriale⁶ entro limiti territoriali ben definiti, con divieto di percorrere il paese eccitando all'emigrazione⁷), disciplinava il contratto di trasporto⁸ ed istituiva una «commissione di arbitri» in ogni capoluogo di provincia competente per le azioni risarcitorie dei migranti contro gli agenti⁹. L'introduzione di questa giurisdizione speciale¹⁰ – che rappresentò una delle maggiori innovazioni previste dalla legge, in quanto, ove avesse realmente funzionato, avrebbe risolto in maniera semplice e rapida il contenzioso in crescita tra emigranti ed agenti¹¹ – prevedeva che l'emigrante o l'emigrato avrebbe potuto intentare la sua azione contro l'agente presentando, su carta libera e nel termine di un mese dall'arrivo o dal termine stabilito per la partenza, un reclamo ad un console dello stato del paese di destinazione o al prefetto della provincia dove fu stipulato il contratto di trasporto. L'istruttoria sarebbe stata svolta in via sommaria e di urgenza dal console, il quale avrebbe raccolto tutti gli elementi occorrenti per determinare la decisione della commissione arbitrale competente per il riconoscimento ed il ri-

⁶ Legge n. 5866 del 1888, art. 2: «Nessuno può arruolare emigranti, vendere o distribuire biglietti per emigrare, o farsi mediatore a fine di lucro fra chi voglia emigrare e chi procuri o favorisca imbarco, se egli non abbia avuto dal Ministero la patente di agente o dal prefetto la licenza di subagente».

⁷ Ivi, art. 11: «Gli arruolamenti di emigranti potranno essere fatti dall'agente o subagente soltanto entro il territorio in cui è autorizzato ad agire; ma né l'uno né l'altro potrà percorrere il paese eccitando pubblicamente i cittadini ad emigrare».

⁸ Ivi, art. 12. La norma prevedeva che tra agente ed emigrante fosse stipulato un contratto in triplice originale che avrebbe dovuto indicare, oltre al nome, età, professione e ultimo domicilio dell'emigrante, il luogo di partenza e di destinazione, il termine entro cui avrebbe dovuto aver luogo la partenza, il nome della nave e il posto assegnato all'emigrante, il tempo della fermata intermedia o scalo, il prezzo totale o parziale del trasporto, la quantità di bagaglio consentita.

⁹ Ivi, art. 17.

¹⁰ Sulle giurisdizioni speciali tra Otto e Novecento rinvio a C. LATINI, «L'araba fenice». *Specialità delle giurisdizioni ed equità giudiziale nella riflessione dottrinale italiana tra Otto e Novecento*, in *Quaderni fiorentini*, n. 35 (2006), t. II, pp. 595-721 (in particolare vedi pp. 657-667).

¹¹ DI STEFANO, «Non potete impedirla, dovete regolarla», cit., pp. 42-48, ha evidenziato che tali commissioni ebbero un carico giudiziario modestissimo, dovuto alla mancata conoscenza da parte dei migranti della loro esistenza e alla composizione in via transattiva da parte delle agenzie di emigrazione. Cfr. L. BODIO, *Sulle condizioni della emigrazione italiana e sulle istituzioni di patronato degli emigranti*, Tip. Bertero, Roma 1894, p. 6.

sarcimento dei danni. Le Commissioni sarebbero state composte dal prefetto, dal presidente del tribunale, dal procuratore del Re presso il tribunale e da due consiglieri provinciali. La procedura seguita sarebbe stata quella prevista dall'art. 21 c.p.c.¹² e le decisioni sarebbero state inappellabili¹³.

A questa normativa “di polizia” (caratterizzata da troppi controlli che di fatto finirono per limitare la libertà di emigrare e favorire la clandestinità¹⁴, senza fornire tutele agli emigranti che, di fatto, rimasero in balia degli armatori e degli agenti di emigrazione¹⁵) fece seguito la legge “sociale” n. 23 del 23 gennaio 1901 che si proponeva di fornire maggiore tutela ai migranti nelle diverse fasi del loro viaggio (nei comuni di origine, nei porti di imbarco, a bordo delle navi e nei paesi di destinazione¹⁶) – e non solo in via preventiva, come aveva tentato di

¹² *Codice di Procedura Civile del Regno d'Italia*, Stamperia Reale, Torino 1865, art. 21: «La sentenza degli arbitri è deliberata a maggioranza di voti dopo conferenza personale dei medesimi. Essa deve contenere: 1. L'indicazione del nome e cognome, del domicilio, o della residenza delle parti; 2. L'indicazione dell'atto di compromesso; 3. I motivi in fatto e in diritto; 4. Il dispositivo; 5. L'indicazione del giorno, mese, anno, e luogo in cui è pronunziata; 6. La sottoscrizione di tutti gli arbitri. Ricusando alcuno di essi di sottoscriverla, ne è fatta menzione dagli altri, e la sentenza ha effetto purché sottoscritta dalla maggioranza».

¹³ Legge n. 5866 del 1888, art. 17. Sul dibattito giurisprudenziale relativo all'interpretazione della predetta norma rinvio a DI STEFANO, «*Non potete impedirle, dovete regolarla*», cit., p. 44-45.

¹⁴ Osserva M. PIFFERI, *La doppia negazione dello ius migrandi tra Otto e Novecento*, in GIOLO, PIFFERI, *Diritto contro*, cit., pp. 47-78 (73-74): «La licenza del ministro della guerra, il rimpatrio previsto per chi emigra senza aver rispettato tutti gli adempimenti burocratici, le numerose proibizioni per gli intermediari non servono affatto per tutelare gli emigranti, ma moltiplicano al contrario, le fattispecie contravvenzionali [...] La moltiplicazione delle procedure previste per tutelare i diritti degli emigranti in realtà ne ostacola la partenza, li spinge a cercare scappatoie “illegali” più rapide e meno costose».

¹⁵ Cfr. DI STEFANO, «*Non potete impedirle, dovete regolarla*», cit., p. 34: «La c.d. legge Crispi, la n. 5866 del 30 dicembre 1888, 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, quanto piuttosto a tutelare l'ordine pubblico».

¹⁶ Nei comuni di origine si sarebbero istituiti comitati mandamentali e comunali, incaricati di diffondere notizie circa i paesi ai quali siolgevano le correnti dell'emigrazione e di facilitare gli emigranti nella ricerca dei documenti occorrenti per avere il passaporto. Nei porti di imbarco di Genova e Napoli andavano stabiliti i ricoveri per gli emigranti in attesa di salire a bordo. Per la protezione degli emigranti nella traversata vi erano una serie di di-

fare la precedente normativa¹⁷ – a fronte di un ingigantimento del fenomeno migratorio che assunse dimensioni davvero rilevanti agli inizi del nuovo secolo. Basti mettere a confronto i dati risultanti dai censimenti svolti sul numero degli italiani residenti negli Stati Uniti, per verificare che le unità da 182.000 registrate nel 1890 erano cresciute nel 1900 fino a 665.000¹⁸. Secondo le informazioni trasmesse dall'Ufficio italiano di emigrazione in New York, relative al periodo 1° luglio 1900 - 30 giugno 1901, gli emigranti italiani (per la maggior parte provenienti dal Mezzogiorno) furono di gran lunga superiori nel numero rispetto a quelli provenienti da altri Paesi:

Gli italiani sbarcati in detto periodo furono 131,658, molto più numerosi cioè, degli Austro-Ungarici (98,076), dei Russi (63,003), degli Inglesi ed Irlandesi (21,423) e dei Tedeschi (18,205).

I predetti 131,658 immigranti italiani erano così divisi per il sesso e l'età: maschi, 103,131; femmine, 28,527; sotto i 14 anni, 16,867; dai 14 ai 45 anni, 104,620; sopra i 45 anni, 10,171.

Gli immigranti delle province centrali e meridionali italiane vi figurano come cinque volte più numerosi di quelli delle province settentrionali.

Nel precedente anno 1899-1900 gli emigranti italiani sbarcati a New York erano stati 99,019; cosicchè, nell'anno 1900-1901, vi fu un aumento di oltre 32,000 persone¹⁹.

sposizioni che regolavano la cubatura dell'aria, la qualità e quantità degli alimenti e il servizio sanitario a bordo. Vi erano infine norme che proteggevano il collocamento degli emigranti all'estero, che sarebbero state attuate attraverso l'istituzione di patronati in Italia e all'estero. L. BODIO, *Dell'emigrazione italiana e dell'applicazione della legge 31 gennaio 1901*, in *Bollettino dell'emigrazione*, a. 1902 n. 8, pp. 15-16.

¹⁷ Osserva FREDA, *La legge sull'emigrazione del 1901*, cit., p. 69: «La legge n. 23 del 1901, primo provvedimento organico e compiuto in materia di emigrazione, costituiva l'espressione del nuovo clima liberale e riformista dell'età giolittiana, cui avrebbe fatto seguito un miglioramento dell'economia italiana».

¹⁸ *L'emigrazione italiana negli Stati Uniti*, in *Bollettino dell'emigrazione*, a. 1902 n. 2, p. 3. I dati raccolti consentivano di evidenziare un mutamento nell'emigrazione italiana verso gli Stati Uniti, che da temporanea stava diventando permanente, come risultava dal progressivo aumento di arrivo di donne e fanciulli che raggiungevano le loro famiglie al fine di stabilirsi definitivamente. Cfr. *Gli italiani negli Stati Uniti e specialmente nello Stato di New York*, ivi, p. 15.

¹⁹ *Statistica degli emigranti italiani negli Stati Uniti (1900-1901)*, ivi, p. 42. La maggior parte degli emigranti era costituita da contadini e braccianti, che attendevano a quei generi di lavoro che gli americani chiamavano *unskilled labor*.

La crescita esponenziale delle migrazioni indusse il Governo ad adottare nuove norme che si proponevano di proteggere gli emigranti dalle sollecitazioni e dallo sfruttamento di agenti e subagenti che «si occupavano di raccogliere il maggior numero possibile di emigranti e portarli a quelle Società di navigazione che pagavano le più alte sense-rie»²⁰. Al fine di evitare che l'arruolamento degli emigranti fosse lasciato a questa speciale «categoria di sensali, ad una professione, per così dire, indipendente», la nuova legge preferì mettere gli emigranti in relazione diretta con le società di trasporto marittimo, attribuendo a queste ultime, e ai loro rappresentanti, obblighi e responsabilità attraverso disposizioni rivolte a vigilare sui prezzi dei noli e sulle condizioni di trasporto²¹. «In tal modo – scriveva il Commissario generale Luigi Bodio sul n. 8 del Bollettino dell'Emigrazione del 1902 – si spera che gli emigranti possano essere meglio garantiti contro gli inganni degli intermediari e che diminuiscano le provvigioni di costoro e possano quindi essere di altrettanto ridotti anche i prezzi dei noli»²².

Asse portante della nuova legge fu l'istituzione di un Commissariato Generale sull'emigrazione, sottoposto alla dipendenza del Ministro degli Affari Esteri e composto da un commissario generale e tre commissari, al quale sarebbe stato affidato «tutto ciò che si riferisce ai servizi dell'emigrazione»²³, con ciò intendendo l'attribuzione del coordinamento e del controllo delle politiche migratorie²⁴.

²⁰ BODIO, *Dell'emigrazione italiana*, cit., pp. 10-11.

²¹ Legge n. 23 del 31 gennaio 1901, *Legge sull'emigrazione* in *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, n. 29 del 4 febbraio 1901, pp. 481-487. Al fine di regolare la misura dei noli, la legge affidò al Commissariato di fissare i prezzi massimi di trasporto sulle diverse linee ogni quattro mesi.

²² BODIO, *Dell'emigrazione italiana*, cit., p. 12.

²³ Legge n. 23/1901, art. 7. Il commissario generale sarebbe stato nominato tra gli impiegati superiori dello Stato su proposta del Ministro degli Affari Esteri, udito il Consiglio dei Ministri. L'art. 8 prevedeva che «Il Commissario corrisponde con le Autorità del Regno, con i regi consoli all'estero, con gli Uffici d'emigrazione degli altri Stati, e con tutte le istituzioni che nel Reno e all'estero si occupano della protezione degli emigranti». Cfr. B. BEZZA (cur.), *Gli italiani fuori d'Italia. Gli emigranti italiani nei movimenti operai dei paesi d'azione, 1880-1940*, Franco Angeli, Milano 1983; L. PILOTTI (cur.), *La formazione della diplomazia italiana, 1861-1915*, Franco Angeli, Milano 1989; F. GRASSI ORSINI, *Per una storia del Commissariato dell'Emigrazione*, in *Le Carte e la Storia*, I, 1997.

²⁴ Scrive DI STEFANO, «Non potete impedirle, dovete regolarla», cit., p. 57: «Tra le

Si aggiungeva un Consiglio dell'emigrazione – composto dal commissario generale come delegato del Ministero degli Affari Esteri, da cinque delegati dei ministeri dell'Interno, Tesoro, Marina, Istruzione Pubblica e Agricoltura²⁵ – che sarebbe stato udito nelle questioni più rilevanti relative alla emigrazione e nella trattazione degli affari di competenza di più ministeri. Si stabiliva inoltre la nomina di un ispettore dell'emigrazione per ciascun porto di Genova, Napoli e Palermo, con il compito di vigilare alla tutela e visita del bagaglio degli emigranti sia in partenza sia al ritorno²⁶, oltre a prevedere comitati mandamentali nei luoghi di emigrazione e uffici di protezione negli stati verso i quali si dirigeva a preferenza l'emigrazione italiana. Nell'ottica di tutelare gli imbarchi dei migranti, la legge consentiva l'accaparramento di passeggeri in possesso di passaporto soltanto a coloro che avessero ottenuto dal Commissariato la patente di vettore d'emigranti, una speciale licenza²⁷ e l'approvazione dei prezzi dei noli praticati, facendo divieto ad armatori e noleggiatori di «eccitare pubblicamente ad emigrare»²⁸.

Attribuiva poi in capo al vettore la responsabilità dei danni verso l'emigrante respinto dal paese di destinazione in forza delle leggi locali sull'immigrazione, quando fosse provato che a lui erano note, prima della partenza, le circostanze che ne avrebbero determinato la reiezio-

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».

²⁵ Legge n. 23/1901, art. 7. A questi si aggiungevano 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 sarebbero stati 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.

²⁶ Ivi, art. 9. Gli ispettori sarebbero stati nominati dal Ministro degli Affari Esteri di concerto con il Ministro dell'Interno.

²⁷ Ivi, art. 13. Per ottenere la patente era necessario che le Compagnie nazionali o forestiere di navigazione, gli armatori nazionali o forestieri e i noleggiatori nazionali e stranieri disponessero di piroscafi nelle condizioni previste dall'art. 32.

²⁸ Ivi, art. 17.

ne²⁹ e riconosceva all'emigrante la possibilità di intentare azioni per restituzioni somme, risarcimento danni e per ogni controversia contro il vettore o suo rappresentante³⁰ che sarebbero state decise da Commissioni arbitrali – già istituite con la legge del 1888, ma ora meglio disciplinate – aventi sede in ogni capoluogo di Provincia³¹, che avrebbero giudicato secondo regole procedurali stabilite dal regolamento del 10 luglio 1901³². La principale novità rispetto alla analoga previsione della precedente legge stava nel fatto che ove l'emigrante si fosse trovato all'estero e il suo ricorso fosse stato accolto, le somme venivano comunque messe a disposizione del Commissariato, che avrebbe poi provveduto a recapitarle agli aventi diritto. Tali innovazioni venivano ben descritte nel primo numero del *Bollettino dell'Emigrazione*, edito a partire dal 1902³³, nel quale erano fornite notizie sulla esecuzione della legge e del regolamento per l'emigrazione:

²⁹ Ivi, art. 24.

³⁰ Ivi, art. 26. Le domande andavano presentate in carta libera ad un regio ufficiale consolare o ad un ufficio governativo di protettorato dell'emigrazione all'estero, oppure, in caso di mancata partenza, al prefetto della provincia, all'ispettore di emigrazione o al comitato del luogo in cui fu stipulato il contratto o dove doveva effettuarsi l'imbarco.

³¹ Ivi, art. 27. Le Commissioni arbitrali sarebbero state composte dal presidente del tribunale, dal procuratore del Re, da un consigliere di prefettura e da due membri eletti dal consiglio provinciale.

³² Regio Decreto 10 luglio 1901, n. 375 in *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia* n. 193 del 13 agosto 1901. Il provvedimento decretava l'entrata in vigore della legge n. 23/1901 unitamente al suo regolamento di esecuzione che, con riferimento alle Commissioni arbitrali, stabiliva all'art. 84 che avrebbero avuto sede presso la prefettura e sarebbero state convocate dal prefetto di concerto con il presidente del tribunale; le parti sarebbero state citate a comparire con lettera raccomandata del consigliere di prefettura e avrebbero potuto farsi rappresentare da avvocati o da speciali procuratori e produrre memoriali e documenti; la sentenza sarebbe stata emessa anche in assenza delle parti debitamente citate; il cancelliere avrebbe trasmesso copia della sentenza al Commissariato, presso il quale sarebbe stato tenuto un registro delle sentenze pronunziate da tutte le Commissioni arbitrali del Regno.

³³ *Avvertenza*, p. 3: «Anzitutto il *Bollettino* è destinato a far conoscere l'azione del Commissariato a tutela degli emigranti, sia all'interno che all'estero, e quindi riassumerà le disposizioni prese di fronte ai vettori e ai loro rappresentanti, le istruzioni date sotto forma di circolari ai Prefetti, agli ispettori nei porti d'imbarco, ai Comitati mandamentali e comunali ed anche ai Consoli e dai Comitati di patronato all'estero per ciò che riguarda la protezione degli emigranti al loro arrivo».

La legge sull'emigrazione (art. 27) istituisce in ogni capoluogo di provincia una Commissione arbitrale per decidere le controversie fra vettori ed emigranti relative a restituzioni di somme, risarcimento di danni ed altri obblighi derivanti dalla legge. Si pensò che, a risolvere in modo efficace tali controversie, meglio dei Tribunali comuni, fossero adatte giurisdizioni speciali, le quali giudicassero speditamente, senza essere tenute alla osservanza di tutte le formalità, spesso lunghe, della procedura ordinaria.

Anche la legge sull'emigrazione del 1888 deferiva a Commissioni arbitrali la decisione di simili controversie; ma, sotto l'impero di quella legge, la parte condannata al risarcimento dei danni riusciva non di rado a sfuggire all'esecuzione della sentenza, per il fatto che molti degli emigranti danneggiati, essendo assenti, dispersi in Stati esteri, o morti, non potevano reclamare il soddisfacimento delle indennità portate dalla sentenza. A ciò si è rimediato colla legge del 1901, la quale dispone che, quando gli emigranti danneggiati si trovino all'estero, le somme saranno messe a disposizione del Commissariato, che le farà ricapitare agli aventi diritto, a spese del vettore (art. 27)³⁴.

La ristrettezza dei termini per adire tali organi giudiziari (tre o sei mesi a seconda che il soggetto fosse giunto a destinazione o non fosse mai partito³⁵) e l'inappellabilità delle decisioni emesse (giustificata dalla garanzia offerta da un giudizio collegiale³⁶), resero di fatto preferibile continuare ad affidarsi alla concorrente giustizia ordinaria a discapito di quella commissariale, la cui attività giurisdizionale presentò non pochi limiti³⁷. Come evidenziato da Alessia Di Stefano, il loro funzio-

³⁴ *Notizie sulla esecuzione della legge e del regolamento per l'emigrazione*, in *Bollettino dell'Emigrazione*, n. 1 (1902), p. 38.

³⁵ L'art. 26 della Legge n. 23/1901 prevedeva che la domanda risarcitoria doveva essere proposta entro sei mesi dall'arrivo al porto di destinazione straniero e nel Regno entro tre mesi dalla data di partenza indicata nel biglietto d'imbarco.

³⁶ La composizione collegiale di tali commissioni avrebbe dovuto costituire una maggiore garanzia per i migranti rispetto alla giustizia monocratica esercitata dal pretore. Questa ragione rese inappellabili le sentenze, come previsto dall'art. 27 c. 1 della Legge n. 23/1901. Il tenore letterale della norma suscitò un dibattito dottrinale e giurisprudenziale sulla sua interpretazione con riferimento alla possibilità di proporre ricorso per cassazione. Sull'argomento rinvio a Di Stefano, «*Non potete impedirle, dovette regolarla*», cit., pp. 68-69 e 73-74 e alla bibliografia ivi citata.

³⁷ Cfr. P. SANTONI, *La commissione centrale arbitrale per l'emigrazione*, in PILOTTI, *La formazione della diplomazia italiana*, cit., pp. 741-747; FREDA, *Governare i migranti*, cit., p. 65.

namento risultò caratterizzato dall'esiguità nel numero dei ricorsi presentati, dalla sproporzione del carico giudiziario di alcune sedi rispetto ad altre, dall'assenza di omogeneità nelle decisioni emesse dalle sessantanove commissioni provinciali, da contrasti giurisprudenziali sulle medesime questioni giuridiche, da rallentamenti nell'attività giurisdizionale dovuti al cumulo di funzioni di relatore ed estensore che gravava in capo ai consiglieri di prefettura. Tali difetti indussero il governo a ripensare alla struttura di questi organi giurisdizionali e a prevedere l'istituzione di un giudizio centrale di appello, con il compito di sanare gli errori commessi dai primi giudici e garantire un indirizzo giurisprudenziale comune³⁸.

2. *L'istituzione della Commissione centrale arbitrale per l'emigrazione*

Nella *Relazione sui servizi dell'emigrazione per l'anno 1909-1910*, presentata al Ministro degli Affari esteri, il Commissario Generale Luigi Rossi evidenziava, a proposito delle commissioni arbitrali, la necessità di «volgere speciali cure alla giurisprudenza che si è andata di mano in mano formando intorno ai casi pratici della legge del 1901». In particolare, rappresentava l'esigenza di raccogliere e coordinare le decisioni emesse dalle commissioni – pronunciate su un numero complessivo di 3.125 ricorsi proposti dall'entrata in vigore della legge fino al 1909 – al fine di offrire un «interessante quadro delle questioni giuridiche sorte nella detta applicazione, e costituito, in pari tempo, un mezzo acconcio per saggiare la bontà dei nuovi istituti creati dal legislatore per la tutela giuridica degli emigranti»³⁹. Sul punto, riferiva che il Bollettino per l'emigrazione del 1909 aveva avviato la redazione di un massimario di giurisprudenza penale in materia di immigrazione - tratto dalle sentenze della Corte di Cassazione di Roma nonché da quelle delle Corti di appello, dei tribunali e dei pretori, con la riprodu-

³⁸ SANTONI, *La commissione centrale*, cit., p. 742: «Tutte queste considerazioni fecero sì che nel corso degli anni si prendesse coscienza della necessità di istituire un organo che avesse competenza in secondo grado, su tutte le cause giudicate dalle commissioni arbitrali».

³⁹ L. ROSSI, *Relazione sui servizi dell'emigrazione per l'anno 1909-1910 presentata al Ministro degli Affari esteri*, Tipografia Nazionale, Roma 1910, p. 350.

zione in appendice di alcune delle più importanti sentenze⁴⁰ - che sarebbe stato continuato in avvenire con pubblicazioni di carattere periodico aventi ad oggetto la giurisprudenza pronunciata a far data dal 1901⁴¹.

In ordine alle sentenze emesse dalle Commissioni arbitrali provinciali, il Commissario da un lato lodava l'attività svolta da tali organi giurisdizionali - in particolar modo da quelli siti nelle sedi di Napoli, Genova, Palermo e Messina - e dall'altro accennava «a qualche inconveniente messo ormai in luce dalla esperienza di quasi dieci anni di applicazione della legge»⁴², individuato nella loro composizione, che andava ridotta nel numero in considerazione della loro indole arbitrale⁴³; nella troppo grande estensione della competenza per materia e per valore, che andava ridotta ampliando quella degli Ispettorati⁴⁴; nella riduzione del numero delle Commissioni arbitrali (che risultava eccessivo considerato che, nell'arco di un decennio, molte di esse non avevano mai funzionato ed altre avevano pronunciato soltanto tre o quattro sentenze) e in una diversa distribuzione territoriale. Oltre a questi difetti, il più grave veniva ravvisato nella «frequente discordanza di giudicati sulla medesima questione giuridica, che si manifesta nelle sentenze delle Commissioni arbitrali»⁴⁵. Tali contrasti erano dovuti alla

⁴⁰ *Massimario di giurisprudenza in materia di emigrazione compilato per cura del dott. Giuseppe Giani. Parte I. Giurisprudenza penale, in Bollettino dell'Emigrazione, a. 1909, n. 10, pp. 991-1148.*

⁴¹ *Ibidem*: «Sulla opportunità e sulla utilità di queste pubblicazioni sembra superflua ogni insistenza, ove si pensi che assai poche delle sentenze penali emesse dalla magistratura ordinaria in materia di emigrazione sono pubblicate nei più diffusi periodici di giurisprudenza, mentre, dal canto suo, la dottrina non ha ancora fatto oggetto di esame approfondito le norme di diritto penale contenute nella legislazione vigente sull'emigrazione».

⁴² *Ivi*, p. 352.

⁴³ Il Commissario suggeriva di togliere dai componenti del Collegio «l'elemento elettivo», ovvero i due membri nominati dal Consiglio provinciale, i quali non offrivano «quella sufficiente garanzia di preparazione tecnica giuridica, che sarebbe desiderabile, né, d'altra parte, rappresentano una somma precisa di interessi apprezzabili, così da farne ritenere conveniente la conservazione nel seno di un Collegio, che tratta di controversie le quali hanno natura esclusivamente privata». *Ivi*, p. 353.

⁴⁴ Il Commissario proponeva di elevare a lire 100 la competenza per valore assegnata all'Ispettorato dell'emigrazione, eliminando il limite delle sole controversie sorte nel luogo d'imbarco. *Ibidem*.

⁴⁵ *Ivi*, p. 356: «Che la giurisprudenza, come indice della vitalità del diritto e della sua tendenza ad una continua, progressiva evoluzione, sia, per sua natura, variabile, è

mancanza di un corpo supremo sovraordinato (come la Corte di Cassazione per la giustizia ordinaria) che garantisse l'uniformità dei giudizi ed evitasse evidenti contrasti. La soluzione proposta per porre rimedio a tale problema era quella di istituire un nuovo organo giurisdizionale di grado superiore rispetto alle Commissioni arbitrali e con funzioni di revisione:

A questo magistrato che troverebbe sede conveniente in Roma, dove trovatisi già il Commissariato dell'emigrazione, supremo organo amministrativo, potrebbe darsi il titolo di *Commissione centrale arbitrale per l'emigrazione* e le funzioni di giudice dei ricorsi per violazione o falsa applicazione di legge o di regolamento. È opportuno che si attribuisca alla Commissione centrale l'appellativo di arbitrale perché non le venga meno quel carattere di giudice dell'equità, che tanto efficacemente ha contribuito al buon funzionamento delle attuali Commissioni provinciali⁴⁶.

Le osservazioni del Commissario diedero avvio ad un movimento di riforme⁴⁷ che avrebbe condotto alla presentazione del disegno di legge sulle *Giurisdizioni speciali per gli emigranti transoceanici*, la cui relazione tenuta dal Ministro per gli Affari Esteri, Antonino di San Giuliano, alla Camera dei Deputati nella seduta del 30 maggio 1910 mise in rilievo l'importanza della istituzione di una Commissione centrale sedente in Roma, composta da cinque membri, la cui scelta veniva ispirata al criterio di riunire competenze varie, tecniche e dottrinali, cooperanti all'unico fine di una saggia risoluzione definitiva delle liti più gravi:

Un vantaggio, tutto di carattere pratico, si attende altresì da questa riforma. L'esistenza di un giudice d'appello indurrà le Commissioni di primo grado ad uno studio severo e rigoroso delle questioni sottoposte al loro esame, e renderà possibile quella relativa uniformità della giurisprudenza, la cui assoluta mancanza è oggi così vivamente e così giustamente lamentata⁴⁸.

naturale ed è un bene; ma è un danno quando la varietà diventa contrasto, discordanza più o meno stridente, e quando ciò non possa trovare, nelle istituzioni vigenti, nessun correttivo».

⁴⁶ Ivi, p. 357.

⁴⁷ Sull'argomento rinvio a F. GRASSI, *Introduzione*, in *Inventario del fondo "Commissione centrale arbitrale per l'emigrazione" (1915-1929)*, cur. P. Santoni, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 1986, pp. 17-27.

⁴⁸ *Disegno di legge e relazione presentati dal Ministro degli Affari Esteri alla Came-*

Dopo essere passato al vaglio della Commissione parlamentare – che vide tra i suoi membri l'on.le Angiolo Cabrini, tenace sostenitore della riforma⁴⁹ – il progetto fu nuovamente portato alla Camera nella seduta del 28 marzo 1912 e accompagnato dalla relazione dell'on.le Alessandro Stoppato, il quale ritenne un *punctum saliens* della modifica *in itinere* l'ammissione dell'appello contro le decisioni delle Commissioni arbitrali e la conseguente istituzione della Commissione centrale:

A voi non è ignoto, onorevoli colleghi, quale e quanto alta sia la funzione della giurisprudenza, la quale è poi l'abilità di applicare la legge. Tale funzione ha un valore sociale e giuridico eminente, tanto più in quanto si tratti di elaborare razionalmente un diritto, che può essere latente nella coscienza pubblica, coordinandolo al diritto scritto, o di costituire i nuovi capisaldi di istituti o di disposizioni giuridico sociali scaturienti da una materia nuova, la quale vibra sotto la scorza delle quieti secolari garantite dal comune accettato diritto. Ancora qui ripeteremo una volta che se pur si tratta di magistrature, le quali (ed è anche questa una manifestazione dello stato evolutivo delle istituzioni) hanno ora carattere sostanziale e formale arbitramentale, non conviene disconoscere che esercitano la loro operosità sopra un terreno giuridico, e riguardar possono gravi tesi e gravi interessi. Garentire perciò il meglio che si possa la compostezza, il decoro e la giustizia delle loro decisioni è aumentare il loro beneficio sociale sol che si consideri che la varietà o la disformità delle decisioni, può portare disuguaglianza di trattamento in casi eguali e ritardare il consolidarsi di criteri definitivi. Vero è che la uniformità non si ottiene intera sempre o presto nemmeno con la creazione di nuove magistrature di reclamo, e forse è questo anche bene perché così non si arrestano il movimento intellettuale e le applicazioni di esso: ma è anche vero che tale creazione diminuisce il danno e lo sconcerto della disformità, ed infervora maggiormente i magistrati inferiori al più attento e assiduo studio delle questioni che a loro vengono sottoposte⁵⁰.

ra dei Deputati (seduta del 30 maggio 1910), in Bollettino dell'emigrazione, a. XII (15 settembre 1913) n. 11, p. 25.

⁴⁹ La Commissione fu composta dai deputati Giovanelli (presidente), Cabrini (segretario), Celesia, Falletti, Venzi, Baslini, Suardi e Stoppato (relatore). Il testo ufficiale della relazione si trova in Atti Parlamentari, *Camera dei Deputati*, Legisl. XXIII, sess. 1909-1913, Documenti, *Disegni di legge e relazioni*, n. 650-C.

⁵⁰ *Disegno di legge e relazione della Commissione parlamentare (seduta del 28 marzo 1912)*, *ivi*, p. 62.

Sulla base di queste considerazioni, il Relatore ritenne che la istituzione in Roma di una Commissione centrale arbitrale per la emigrazione fosse da accettarsi non solamente come una specie di «alto regolatore della giurisprudenza in materia di emigrazione», ma quasi anche come un «osservatorio giudiziario accanto a quello amministrativo sul vario, incessante, complesso movimento migratorio»⁵¹.

Approvato alla Camera nelle sedute del 5 e 6 maggio 1913⁵², il disegno di legge fu portato in Senato l'8 maggio del 1913, accompagnato dalla relazione del Ministro degli Affari Esteri, il quale sottolineò la notevole innovazione apportata alle disposizioni vigenti, determinata dalla previsione della facoltà di appello contro le decisioni in materia di emigrazione:

La necessità di rendere possibile mediante il rimedio, dell'appello, un correttivo ai giudicati delle varie Commissioni arbitrali è stata ormai universalmente riconosciuta dagli studiosi ed è consigliata dalla larga esperienza fatta nei 12 anni di vita dell'Istituto arbitrale per gli emigranti. L'istituzione di un organo di revisione appare anche opportuna per la maggiore garanzia che può offrire nei casi di giudizi su liti di considerevole valore. Le disposizioni che riflettono la composizione della commissione centrale del suo funzionamento, riassunte negli articoli 19 e 23, non richiedono uno speciale commento⁵³.

Portato all'esame dell'Ufficio Centrale del Senato, quest'ultimo ritenne necessario dichiarare la «insuscettibilità delle sentenze emesse in grado di appello di ogni rimedio ordinario e straordinario», al fine di prevenire la possibilità che esse fossero ritenute denunciabili per cassazione ai sensi dell'art. 517 c.p.c. oppure che fossero ritenute impugnabili per nullità, come lodi arbitrali, a norma dell'art. 32 c.p.c.⁵⁴.

⁵¹ *Ibidem*. Riferì inoltre il giudizio favorevole della Commissione parlamentare sulla composizione dell'istituenda Commissione centrale arbitrale, in quanto essa avrebbe garantito autorevolezza e competenza nel campo dottrinale e tecnico.

⁵² *Discussioni parlamentari sul disegno di legge: Provvedimenti per la tutela giuridica degli emigranti (Tornata del 5 maggio 1913)*, ivi, pp. 77-118.

⁵³ *Relazione e Disegno di legge presentati dal Ministro degli Affari Esteri al Senato del Regno sui provvedimenti per la tutela giuridica degli emigranti (Tornata dell'8 maggio 1913)*, ivi, p. 124.

⁵⁴ Veniva invece mantenuto il rimedio straordinario della revocazione, nei soli casi previsti dai nn. 1, 2, 3 e 4 dell'art. 494 c.p.c. *Relazione dell'Ufficio Centrale del Senato sul disegno di legge: Provvedimenti per la tutela giuridica degli emigranti*, ivi, p. 130. Tornata del 5 giugno 1913. Relatore Rolandi-Ricci.

Effettuate tali modifiche dal Senato nella seduta del 5 giugno 1913, il testo definitivo del DDL riceveva l'approvazione definitiva dalla Camera e dal Senato nelle tornate del 14 e del 19 giugno 1913, per poi diventare legge n. 1075 del 2 agosto 1913 «recante provvedimenti per la tutela giuridica degli emigranti» che – recependo numerose indicazioni formulate nella relazione Rossi – rappresentò «una svolta nel campo della tutela giurisdizionale dell'emigrante» e «una tappa fondamentale del processo formativo del diritto speciale dell'emigrazione»⁵⁵. Tra le principali innovazioni introdotte, vi fu la ridefinizione di composizione, sedi e attribuzioni delle Commissioni arbitrali⁵⁶, che sarebbero state formate di soli tre membri⁵⁷, stabilite soltanto nei porti di Genova, Napoli, Palermo⁵⁸ e con competenza sulle controversie fra emigranti e vettori o loro rappresentanti nascenti dal contratto di trasporto⁵⁹ e con valore superiore alle duecentocinquanta lire (sotto il quale vi era la cognizione degli ispettori dell'emigrazione⁶⁰). Fu inoltre previsto che nei paesi non transoceanici, «dove sia più frequente il movimento di emigranti», fossero costituiti collegi probivirali per la conciliazione e per la decisione giudiziale delle controversie in materia di contratti lavoro da eseguirsi all'estero fra emigranti e imprenditori o arruolatori⁶¹.

⁵⁵ GRASSI, *Introduzione*, cit., p. 22.

⁵⁶ Legge n. 1075 del 2 agosto 1913, in *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, n. 225 del 27 settembre 1913.

⁵⁷ Le Commissioni arbitrali sarebbero state costituite da un consigliere della Corte d'appello del distretto giudiziario in cui aveva sede la Commissione, designato annualmente dal primo presidente della stessa Corte, con qualità di presidente; da un consigliere della prefettura della Provincia in cui aveva sede la Commissione, designato annualmente dal prefetto e da una persona esperta in maniera economica e sociale nominata ogni triennio dal Ministro degli Affari Esteri d'accordo col Ministro di Agricoltura, Industria e Commercio. Ivi, art. 6.

⁵⁸ Ivi, art. 5: «Le Commissioni arbitrali per l'emigrazione hanno sede nelle città porti d'imbarco degli emigranti, di cui all'art. 9 della legge 31 gennaio 1901, n. 23». Restava salva la facoltà del governo di istituirne altre in capoluoghi di provincia sedi di corte d'appello o di loro sezioni.

⁵⁹ Osserva DI STEFANO, «*Non potete impedirla, dovete regolarla*», cit., p. 76 che la competenza non si estendeva alle controversie 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.

⁶⁰ Legge n. 1075/1913, artt. 1-4.

⁶¹ Ivi, art. 28. I Collegi sarebbero stati composti dal pretore e da due cittadini (scelti uno tra gli operai e l'altro tra gli imprenditori). Il termine previsto per la presentazione dei ricorsi era fissato in sei mesi dalla cessazione del lavoro.

Ma la novità di maggior rilievo consistette nella creazione di un organo giurisdizionale di appello, denominato Commissione centrale arbitrale per l'emigrazione, con sede in Roma, cui veniva affidata la cognizione esclusiva sulle decisioni emesse dalle Commissioni provinciali⁶², con sospensione dell'esecuzione durante il termine di trenta giorni concesso per appellare e durante tutta la durata del giudizio di secondo grado⁶³.

Istituita presso il Commissariato dell'emigrazione e composta da cinque membri in carica per tre anni rinnovabili, questo tribunale sarebbe stato presieduto da un consigliere della Corte di Cassazione di Roma, designato dal primo presidente della Corte stessa e formato da un membro del Consiglio dell'emigrazione, designato da quest'ultimo; un ufficiale superiore di Marina, designato dal Ministro di detto dicastero; una persona esperta in materia economica e sociale nominata dal Ministro degli Affari Esteri d'accordo col Ministro di Agricoltura, Industria e Commercio; un capo divisione del Ministero dell'Interno, designato dal Ministro di detto dicastero⁶⁴. A questi si aggiungeva un segretario, responsabile della conservazione degli atti, la cui carica sarebbe stata affidata ad un magistrato col grado di giudice nominato dal Ministro degli Affari Esteri, di concerto con quello di Grazia e Giustizia⁶⁵.

L'estrazione di questi membri rendeva evidente il forte collegamento con gli organi di governo preposti alla tutela dell'emigrazione (quattro dei quali venivano designati dal Consiglio dell'emigrazione, dal Ministero dell'Interno, dal Ministero degli Affari Esteri e dal Ministero della Marina), la cui attività giurisdizionale veniva garantita dalla presenza di due membri togati chiamati a svolgere i ruoli di presidente

⁶² Ivi, art. 18 e 19. Per quanto riguarda i termini e le forme, l'appello andava proposto entro trenta giorni dalla notifica della decisione, con dichiarazione resa al segretario della commissione di appello o ad un funzionario competente a ricevere il reclamo. Le decisioni emesse in grado di appello non sarebbero state impugnabili per nullità ai sensi dell'art. 32 cpc né denunciabili in cassazione a norma dell'art. 517 c.p.c. Sarebbe stata consentita soltanto la domanda di revocazione ai sensi dell'art. 494 c.p.c.

⁶³ Ivi, art. 22. In caso di urgenza, il giudice avrebbe potuto assegnare una provvisoria dell'importo non superiore ad un terzo rispetto a quella stabilita in sentenza.

⁶⁴ Ivi, art. 20. Secondo le stesse modalità venivano nominati cinque supplenti per sostituire i titolari in caso di assenza, impedimento o vacanza.

⁶⁵ *Ibidem*.

e segretario, la cui esperienza avrebbe consentito di assolvere al gravoso compito di orientare e uniformare la giurisprudenza in materia⁶⁶.

Entrata in funzione nel settembre 1915, questa speciale “corte suprema” avrebbe svolto una fondamentale attività di coordinamento ed uniformazione della giurisprudenza in materia di emigrazione per circa 15 anni – fino alla sua abrogazione stabilita con R.D. n. 358 dell’11 febbraio 1929 – esaminando i gravami presentati contro le sentenze pronunciate dalle commissioni arbitrali in funzione fino al 1918 e poi dagli ispettori d’emigrazione presenti nei porti d’imbarco, ai quali il decreto luogotenenziale n. 1379 del 29 agosto 1918 avrebbe affidato tutta la competenza di primo grado, senza più nessuna distinzione di valore⁶⁷, deferendo alla Commissione centrale tutti i ricorsi in grado di appello ancora pendenti davanti alle Commissioni arbitrali⁶⁸. Tale normativa sarebbe stata completata l’anno successivo con l’emanazione di un nuovo regolamento per la tutela giuridica degli emigranti⁶⁹, approvato con Regio Decreto n. 1643 del 28 agosto 1919⁷⁰, il quale si apriva con il titolo relativo alle giurisdizioni speciali

⁶⁶ Osserva GRASSI, *Introduzione*, cit., p. 23, che la prevalenza di membri laici realizzava un equilibrio tra parlamento, amministrazione e intellettualità tecnica.

⁶⁷ *Decreto-legge Luogotenenziale n. 1379 che demanda alla competenza degli ispettori dell’emigrazione tutte le controversie contemplate dalla legge 2 agosto 1913, n. 1075, per la tutela giuridica degli emigranti*, in *Gazzetta ufficiale del regno d’Italia*, n. 244 del 16 ottobre 1918. Il decreto-legge luogotenenziale n. 1379 del 29 agosto 1918 stabilì la devoluzione agli ispettori dell’emigrazione di tutte le controversie, di qualunque valore, previste dalla legge 1075/1913 (comprese quelle ancora pendenti), le cui decisioni di valore superiore a lire 50 sarebbero state appellabili dinanzi alla Commissione centrale, la quale assorbiva così tutto il contenzioso in grado di appello, compreso quello in precedenza attribuito alle Commissioni provinciali. L’istruzione delle cause sarebbe stata fatta d’ufficio dall’ispettore, che avrebbe potuto farsi coadiuvare dai funzionari da lui dipendenti, oltre che richiedere, per singoli atti, la collaborazione di altri ispettori dell’emigrazione, dei pretori, degli agenti all’estero e dei commissari viaggianti.

⁶⁸ L’art. 7 del decreto-legge luogotenenziale n. 1379/1918 prevedeva che i ricorsi ancora pendenti davanti alle Commissioni arbitrali sarebbero stati devoluti alla cognizione dell’ispettore se in primo grado o della Commissione centrale se in grado di appello, salvo quelle che fossero già in stato di decisione.

⁶⁹ *Regolamento per l’esecuzione delle leggi 2 agosto 1913, n. 1075; 24 gennaio 1915 n. 173, e del decreto legislativo 29 agosto 1918, n. 1079, per la tutela giuridica degli emigranti*, in *Bollettino della Emigrazione*, a. XVIII – n. 6 (nov-dic 1919), pp. 98-125.

⁷⁰ *Regio Decreto 28 agosto 1919 n. 1643, che approva il regolamento per la tutela giuridica degli emigranti*, in *Gazzetta Ufficiale del Regno d’Italia* n. 245 del 15 ottobre 1919.

per gli emigranti transoceanici, dettando disposizioni relative agli uffici e al personale giudiziario, all'istruzione ed al giudizio di primo e secondo grado (con indicazioni specifiche riguardo a forme e termini di reclami, appelli, notifiche, decisioni, prove, giuramenti, perizie, etc.), e proseguiva con disposizioni relative all'arruolamento di emigranti non transoceanici e alle giurisdizioni probovirali, delle quali specificava le norme per la costituzione dei collegi e la relativa procedura giudiziaria.

3. *L'avvio delle attività giurisdizionali: la diligenza del vettore*

Osservava Piero Santoni, in uno dei primi studi svolti sulla Commissione centrale, che «l'attività dell'organo di appello iniziò nel settembre 1915; le controversie su cui era chiamato a pronunciarsi riguardavano prevalentemente la presunta violazione degli articoli 21 e 24 della legge 31 gennaio 1901 n. 23, violazioni che si concretavano nella esazione da parte delle compagnie vettrici di somme superiori a quelle stabilite dal Cge per i noli, o nella reiezione allo sbarco da parte delle autorità americane»⁷¹.

Tali competenze risultarono particolarmente rilevanti in un determinato momento storico nel quale la crescita del «lucroso affare» del fenomeno migratorio oltreoceano (giunto alla cifra record di circa 430.000 unità nel 1913⁷²) determinò una moltiplicazione di casi di ne-

⁷¹ SANTONI, *La commissione centrale*, cit., p. 743. L'art. 21 della legge 23/1901 prevedeva che il vettore non potesse percepire dall'emigrante compensi diversi dal nolo, pena la restituzione del doppio di quanto indebitamente pagato e dell'eventuale risarcimento danni. L'art. 24 stabiliva inoltre la responsabilità del vettore per i danni causati all'emigrante a seguito di respingimento dal paese di destinazione in forza di leggi locali sull'immigrazione, quando fosse provata la notorietà al vettore, prima della partenza, delle circostanze che avrebbero determinato la reiezione dell'emigrante. Le principali cause di divieto di ingresso negli USA erano determinate dalla condizione di indigenza dei migranti e da ragioni di carattere sanitario e di immoralità. Cfr. *Avvertenze per chi emigra negli Stati Uniti dell'America del Nord*, in *Bollettino dell'emigrazione*, a. 1902 n. 2, pp. 54-60.

⁷² *Movimento dell'emigrazione italiana dai porti italiani e dal porto di Le Havre nell'anno 1913 e confronto con il 1912*, in *La vita italiana all'estero. Rassegna mensile di Politica Estera, Coloniale e di Emigrazione*, a. II, vol. III, fasc. XVI (25 aprile 1914), p. 315: «L'emigrazione italiana transoceanica nel 1913 ha raggiunto una cifra che non trova riscontro negli anni precedenti. L'anno 1906 segnava la cifra massima; in quell'anno partirono per paesi transoceanici 414.710 emigranti italiani; nel 1913 ne

gato ingresso soprattutto negli Stati Uniti, «piazza privilegiata specialmente per i lavoratori del Sud»⁷³, con corrispondente crescita del contenzioso rivolto ad ottenere il rimborso del biglietto del viaggio ed il risarcimento dei danni subiti dai vettori, responsabili «delle aspettative deluse, delle condizioni di vita sulle navi, al limite dell'umano [...] che con false promesse allettavano i lavoratori ad imbarcarsi, unicamente preoccupati del proprio tornaconto immediato, indifferenti a valutare se ciascun emigrante che si imbarcava corrispondeva alle condizioni previste da una legislazione, specialmente statunitense, rigida»⁷⁴.

Di fronte a questo panorama giudiziario, gli sforzi compiuti dalla Commissione centrale furono rivolti, sin da subito, a garantire la maggiore protezione possibile all'emigrante in danno dei vettori, contro i quali gli orientamenti giurisprudenziali adottati furono particolarmente rigorosi in termini di riconoscibilità e prevedibilità delle ragioni del negato sbarco.

A dare impulso a tale indirizzo furono i membri chiamati per primi a formare la Commissione centrale, che per gli anni 1914-1917, risultò presieduta dal consigliere di cassazione Gabriele Faggella e composta dal deputato Luigi Rossi, già commissario generale, designato dal Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio; dal consigliere dell'emigrazione Angiolo Cabrini⁷⁵, autore di una *Guida per lezioni e conferenze a preparazione degli emigranti italiani*⁷⁶; dal capo divisione

partirono 428.428. Rispetto al 1912 l'aumento verificatosi nel 1913 fu del 46 per cento rispetto al 1911 l'aumento stesso supera il cento per cento».

⁷³ G.C. DI LORENZO, *Presentazione*, in *Inventario del fondo*, cit., p. 11.

⁷⁴ A. RIOSA, *Presentazione*, ivi, p. 15: «Per i lavoratori in cerca di occupazione oltreoceano il calvario cominciava al momento dell'imbarco e durante la navigazione, calvario non sempre compensato da nuove e migliori condizioni nei paesi d'arrivo giacché molti venivano respinti e costretti al ritorno al momento dello sbarco». Le regole sull'immigrazione negli Stati Uniti, stabilite con la legge del 20 febbraio 1907, subirono un irrigidimento con legge n. 107 del 26 marzo 1910, che, oltre a confermare il negato ingresso di idioti, imbecilli, deboli di mente, epilettici, pazzi, indigenti, affetti da turbecolosi e altre malattie contagiose, condannati o rei confessi, poligami, anarchici o sovversivi, prostitute, operai sotto contratto o indotti ad emigrare con promesse d'impiego, vietavano lo sbarco anche agli sfruttatori o protettori delle prostitute. *Legislazione sull'emigrazione e sull'immigrazione*, in *Bollettino dell'emigrazione*, a. 1912 n. 3, n. pp. 20-23.

⁷⁵ *Consiglio dell'emigrazione. Adunanza del 20 maggio 1914*, in *Bollettino dell'emigrazione*, nn. 10-11-12, a. XVI (1915), p. 12.

⁷⁶ A. CABRINI, *Il maestro degli emigranti (Guida per lezioni e conferenze a prepara-*

del Ministero degli Interni, avvocato Samuele Cantore, designato dallo stesso Ministero; dal capo dell'Ispettorato dei fari e segnalamenti, capitano Arturo Costantino, designato dal Ministero della Marina⁷⁷. A questi membri si aggiunse la nomina del giudice Domenico Lo Presti con funzioni di segretario. Tale collegio sarebbe stato confermato per gli anni 1917-1920, con la sostituzione dei soli presidente e segretario, a cui subentrarono rispettivamente il consigliere di cassazione Francesco Coppola, già nominato supplente nel 1914, e il giudice Luigi Longo⁷⁸. Il lavoro di questi commissari consentì la costruzione di un sistema di diritto migratorio, il quale acquisì sin da subito una netta autonomia per la definizione dei complessi rapporti giuridici tra vettore ed emigrante in occasione del trasporto transoceanico.

Per tali ragioni è di particolare interesse esaminare le pronunce emesse dalla Commissione centrale e conservate presso l'Archivio Storico Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri, dalla cui consultazione è possibile rilevare il dato secondo cui la maggiore produttività in termini di sentenze fu riferita proprio ai primi anni di attività (1915-1917), come si evince dalla seguente tabella.

zione degli emigranti italiani), Ed. Galeati, Imola 1909. Giunto alla 4a edizione nel 1913, il volume si sarebbe arricchito di un riassunto della nuova legge sull'emigrazione.

⁷⁷ D. LO PRESTI, *Codice della emigrazione*, Cartiere Centrali, Roma 1917, p. 943. Furono nominati membri supplenti il consigliere di cassazione Francesco Coppola; il consigliere dell'emigrazione Vincenzo Giuffrida, Direttore generale del Credito e Previdenza; il vice direttore generale del Ministero degli Interni Enrico Flores; il preside del R. Istituto Superiore Commerciale Luigi Fontana; il Cap. Giovanni Giberti, in servizio presso il Ministero della Marina.

⁷⁸ Maggiori modifiche riguardarono i membri supplenti, che furono tutti sostituiti tranne Enrico Flores: il consigliere di cassazione Silvio Petrone; il deputato avvocato Antonio Baslini; il capitano di corvetta Giovanni Giberti; il prof. Dionisio Anzilotti. Cfr. *Disposizioni del personale dipendente dal Ministero degli Affari Esteri (Commissariato generale dell'Emigrazione)*, provvedimenti del 28 maggio 1917 e 30 maggio 1917, in *Bollettino del Ministero degli Affari Esteri*, n. 477 (ago-set 1917), *Parte amministrativa*, p. 4.

Tab. 1 – Sentenze emesse dalla Commissione centrale⁷⁹

<i>Anno</i>	<i>Numero sentenze emesse</i>
1915	152
1916	450
1917	304
1918	86
1919	65
1920	23
1921	35
1922	42
1923	38
1924	122
1925	75
1926	27
1927	34
1928	17
<i>Totale</i>	<i>1470</i>

In questi anni, le pronunce emesse consentirono la costruzione di un diritto migratorio su base giurisprudenziale che si sarebbe affermato con forza come precedente giudiziario nelle corti inferiori. Grazie all'impulso dato dai membri togati presenti in commissione, le sentenze risultarono fin dal principio ben strutturate in fatto e in diritto ed ampiamente motivate, con richiami alla giurisprudenza di legittimità. Riguardo al loro contenuto, la maggior parte degli appelli trattati concerneva la responsabilità dei vettori per i danni richiesti dagli emigranti, o loro familiari, a seguito della reiezione subita in America da parte delle autorità federali di immigrazione, le quali, respingevano l'ingresso negli Stati Uniti a quei soggetti che erano evidentemente cagionevoli di salute (tra le tante cause fisiche: ernie, tracomi, *tinea unghium*) e quindi inabili al lavoro oppure a coloro i quali non avevano denaro sufficiente per il loro sostentamento, senza che vi fosse nessun parente stretto legalmente tenuto a prestargli assistenza in caso di bisogno: per tali ragioni, al fine di evitare che questi individui restassero a carico della pubblica beneficenza, venivano respinti in Italia.

⁷⁹ GRASSI, *Introduzione*, cit., p. 31.

Nell'affrontare tali questioni, la Commissione centrale di Roma espresse un orientamento costante rivolto a affermare nella maggior parte dei casi la responsabilità per colpa dei vettori, su cui gravava, ai sensi dell'art. 24 della legge n. 23 del 1901, l'obbligo di conoscere le leggi locali sull'immigrazione del paese di destinazione ed accertare, prima del rilascio del biglietto, la sussistenza di cause di inidoneità fisica o economica del migrante che avrebbero potuto determinare il suo respingimento una volta giunti in America.

Con particolare riferimento ai difetti fisici, la giurisprudenza affermò il principio secondo cui il vettore avrebbe dovuto accertare le condizioni del migrante secondo le comuni o ordinarie regole della media dei medici, per vagliare se le leggi di immigrazione ne consentissero lo sbarco in cerca di lavoro. Si veda il caso di Pasquale Faieta, respinto perché affetto da vizio valvolare, la cui disfunzione fu ritenuta dai giudici di appello facilmente accertabile se il vettore fosse stato più diligente, tenuto conto che la legge federale degli Stati Uniti del 1907 ricomprendeva nelle malattie che determinavano l'inabilità al lavoro proprio quella valvolare del cuore (sent. n. 9 del 26 gennaio 1916)⁸⁰.

Sulla scorta di tali principi, elaborati applicando alla materia la *prestatio diligentiae* tipica del diritto civile e commerciale⁸¹, si arrivò a ritenere che al vettore spettasse l'onere di conoscere le cause obiettive e soggettive che avrebbero potuto determinare la reiezione del migrante (definito un "debole in cerca di fortuna") nel paese di destinazione, assumendo su di sé il danno nell'ipotesi di rifiuto allo sbarco, che non poteva ritenersi un caso di forza maggiore, ma un evento che egli doveva prevedere e prevenire (sent. n. 12 del 26 gennaio 1916)⁸². Per

⁸⁰ Archivio Storico Diplomatico, *Commissione centrale arbitrale per l'emigrazione*, serie V, vol. 1, foll. 109-114. Sentenza n. 9 del 26 gennaio 1916. Pres. Coppola; Navigazione Generale Italiana c. Faieta Pasquale.

⁸¹ Si legge nella sentenza n. 15 del 6 gennaio 1916 (ivi, foll. 157-164) che «non essendo nella legge dell'immigrazione determinato fino a qual punto sia richiesta la diligenza del vettore, devesi ricorrere al nostro diritto positivo civile e commerciale; è dimostrato che nell'obbligazione convenzionale di trasporto emigratorio è contenuta la *prestatio diligentiae*, tipica, ordinaria, normale, che domina in tutto il campo della nostra legislazione, per l'accertamento cui è tenuto il vettore, di tutte le cause legali e simili che ostacolano l'emigrante ad entrare nel paese di destinazione, occorre applicare questa regola in tutte le categorie dei casi di reiezione».

⁸² Ivi, foll. 133-140. Sentenza n. 12 del 26 gennaio 1916. Pres. Faggella; Cyp. Fabre c. Mangione Giuseppe Maria.

queste ragioni, nella causa promossa dal vettore Cyp. Fabre & C. contro Mangione Giuseppe – respinto dalle autorità americane perché di «meschino aspetto fisico, affetto da una doppia ernia, senza avere alcuno negli Stati Uniti legalmente tenuto ad assisterlo e che garantisse la non caduta del Mangione a carico della pubblica beneficenza» – la Commissione Centrale ritenne evidente la responsabilità del vettore, al quale non sarebbero dovute sfuggire le circostanze di uno stato fisico deficiente e della mancanza di assistenza nel paese di destinazione⁸³.

Tale orientamento, rivolto ad addebitare al vettore ogni negligenza che avesse causato la reiezione dell'emigrante, risulta confermato in molti casi di appello proposti dalle compagnie di trasporto (Anchor Line, Cyp. Fabre, Italia, La Veloce, Navigazione Generale Italiana, Transatlantique, Siculo-Americana, etc.), che chiedevano alla Commissione centrale l'annullamento delle decisioni emesse in prima istanza sulla base di una presunta buona fede del vettore fondata sul possesso del passaporto da parte dell'emigrante e sull'esito positivo della visita di controllo svolta dalle commissioni mediche del porto d'imbarco: tali eccezioni venivano rigettate in sede di appello, sulla base del principio secondo cui la diligenza del vettore doveva andare ben oltre, fino ad accertare con propri mezzi la salute del migrante in vista dello sbarco, tenendo presente le leggi locali in vigore nel paese di destinazione⁸⁴.

Per evitare la condanna, il vettore avrebbe dovuto dimostrare di aver usato la diligenza del buon padre di famiglia e del buon commerciante per lo svolgimento del suo ufficio⁸⁵: pertanto sarebbe andato esente da responsabilità solo nel caso in cui la causa della reiezione fosse avvenuta per cause ignote al vettore, che egli non poteva conoscere malgrado l'uso della diligenza richiesta. Mancando tale prova, si sarebbe presunto che il motivo che determinò la reiezione fosse preesistente al momento dell'imbarco.

Tale orientamento si sarebbe consolidato nel corso degli anni, come risulta dalla rassegna di massime giurisprudenziali della Commissione centrale riportate nel Bollettino dell'Emigrazione del 1920: si ve-

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Ivi, foll. 141-147. Sentenza n. 13 del 4 febbraio 1916. Pres. Faggella; Anchor Line c. Gioia Paola.

⁸⁴ *Ibidem*.

⁸⁵ Ivi, foll. 189-230. Sentenza n. 23 del 4 febbraio 1916. Pres. Faggella; Cysp. Fabre c. Buccellato Camilla. Cfr. sentenza n. 12 del 26 gennaio 1916, cit.

da, in tal senso, la decisione del 3 settembre 1919 (Iacobbe Nicola c. Italia) secondo cui il vettore doveva prestare la diligenza richiesta nell'esercizio del suo speciale commercio per conoscere le cause che normalmente impedivano agli emigranti di raggiungere il paese di destinazione; la decisione del 3 dicembre 1919 (Pizzuti Nicola c. White Star Line) secondo cui la dichiarazione dell'emigrante di possedere 25 dollari raccolta nel foglio di interrogatorio, che il vettore compilava in obbedienza dell'art. 12 della legge americana del 1917, non costituiva prova sufficiente del fatto che il vettore avesse diligentemente indagato circa l'ammissibilità di un lavoratore nel paese di immigrazione⁸⁶.

4. *La giurisprudenza interpretativa*

La forza interpretativa della Commissione si palesò in alcune pronunce nelle quali si rese evidente un indirizzo innovativo rivolto ad esigenze di praticità e di equità. Si veda in tal senso la decisione n. 28 del 4 febbraio 1916 avente ad oggetto l'omologazione di una transazione intercorsa nelle more del giudizio di primo grado tra la compagnia Navigazione Generale Italiana e Gaetano Di Savino, il quale aveva presentato reclamo per essere stato respinto nel marzo 1914 dalle autorità federali americane in quanto possedeva poco denaro, non aveva nessuno negli Stati Uniti tenuto ad assisterlo, lasciava in Italia la famiglia a cui provvedere, era troppo avanzato negli anni ed affetto da senilità. Nonostante l'atto transattivo per l'importo di lire 100, stipulato per atto notarile, la Commissione provinciale di Napoli ritenne di condannare il vettore al pagamento di lire 200 in favore del migrante, tenuto conto della somma già versata. In sede di appello si costituiva, per l'emigrante non comparso, il Regio Commissariato a mezzo del segretario Francesco Gerbasi e dell'avvocato erariale Ernesto Conte, i quali sostennero il rigetto dell'appello e la conferma della sentenza sulla base dell'assunto secondo cui l'articolo 25 della legge n. 23/1901 non consentiva la transazione da parte dell'emigrante, il quale non poteva sottrarsi al giudizio del magistrato speciale dell'immigrazione per controversie nascenti dal contratto di trasporto⁸⁷. La pronuncia emessa

⁸⁶ *Massime di giurisprudenza*, in *Bollettino dell'Emigrazione*, a. XIX – n. 6 (giu 1920), pp. 40-41.

⁸⁷ Legge n. 23/1901, art. 25: «Il vettore, nonostante qualunque convenzione con-

dalla Commissione centrale si poneva in contrasto con quanto dedotto dall'appellato, in quanto riteneva che il citato art. 25 atteneva al divieto di cessione di diritti e non alle transazioni:

Colla cessione l'emigrante si spoglia del suo diritto trasferendolo ad altri che possono facilmente speculare sui bisogni attuali degli emigranti, o abusando di questo bisogno, ovvero allettando gli emigranti con un piccolo vantaggio immediato. La transazione invece è diretta a troncare una lite e a definirla bonariamente, senza la difficoltà e l'alea di un giudizio. Invero il concetto giuridico della transazione è il seguente: un contratto col quale le parti, dando, promettendo, o ritenendo ciascuna qualche cosa, pongono fine a una lite già cominciata, o prevengono una lite che può sorgere. Sono perciò elementi essenziali: a) incertezza che nella mente delle parti si trova intorno ad un diritto controverso: onde scopo dell'atto transattivo sta nel definire tale controversia, impedendo il continuare o il sorgere di una lite; b) la prestazione reciproca che le parti stabiliscono: *l'aliquid datum* e *l'aliquid retentum*; c) un oggetto su cui è possibile contrattare⁸⁸.

Sulla base di tali considerazioni – e contrariamente alla tesi del Commissariato - la Commissione sostenne che tale mezzo giuridico non fosse vietato dalla legge, ma che, al contrario, fosse perfettamente lecito in quanto impediva, con soddisfazione di entrambi i contraenti, la continuazione o la nascita di una lite, spesso di esito incerto, fatta salva l'ipotesi in cui fosse stata «strappata all'emigrante con raggiri o con frodi» (nel qual caso sarebbe stata soggetta ad impugnazione)⁸⁹.

traria, 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 rimpatrinano 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».

⁸⁸ Archivio Storico Diplomatico, *Commissione centrale arbitrale per l'emigrazione*, serie V, vol. 1, foll. 281-286 (284). Sentenza n. 28 del 4 febbraio 1916. Pres. Faggella; Navigazione Generale Italiana c. Di Savino Gaetano.

⁸⁹ Precisava la Commissione che, ove l'emigrante avesse ritenuto di essere stato frodato o che sotto la forma di una transazione si nascondesse una cessione, avrebbe

Per tali ragioni, accoglieva l'appello proposto e per l'effetto revocava la decisione della Commissione di Napoli del 9 luglio 1915 e assolveva il vettore dalla domanda, ritenendo finita la materia del contendere⁹⁰.

Ulteriore intervento giurisprudenziale rivolto a chiarire la portata di alcune disposizioni in materia di emigrazione fu quello della sentenza n. 31 del 4 febbraio 1916 avente ad oggetto la definizione di migrante ai sensi dell'art. 3 della legge 1075/1913⁹¹. Nel caso di specie, la Commissione arbitrale di Napoli aveva rigettato la domanda risarcitoria proposta da Saurino Leonardo - respinto dalle autorità americane perché incapace di mantenersi da sé e di contribuire al proprio sostentamento perché di età avanzata (59 anni) - sulla base dell'assunto secondo cui quest'ultimo aveva viaggiato in seconda classe e quindi non poteva competergli la qualifica di emigrante⁹². Portata la causa dinanzi alla Commissione centrale, due furono le questioni affrontate in sentenza: se fosse applicabile l'art. 3 della legge 1913 anche ai diritti ed alle garanzie degli emigranti ed ai doveri giuridici dei vettori, stabiliti nelle leggi precedenti; se, nel caso affermativo, l'art. 3 della citata legge dovesse o meno avere efficacia retroattiva⁹³.

Per rispondere a tali interrogativi, i giudici di appello partirono dalla considerazione secondo cui andava interpretato razionalmente - e non in senso restrittivo - il disposto dell'art. 3 della legge 1913, al fine di evitare una ingiusta disparità di trattamento giuridico. Con quella disposizione, infatti, il legislatore aveva inteso completare la figura giuridica di emigrante, aggiungendo a quella esterna e formalistica delineata nell'art. 6 della legge 31 gennaio 1901⁹⁴ (cittadino che viaggia

potuto impugnare il contratto dinanzi alle commissioni arbitrali. Analoga facoltà sarebbe spettata al Commissariato, ove avesse riscontrato una lesione dei diritti dell'emigrante. Ivi, pp. 285-286.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ Legge 1075/1913, cit., art. 3: «Agli effetti di questa legge sono considerati emigranti, anche se viaggino in classe superiore alla terza, tutti coloro che espatrino esclusivamente a scopo di lavoro manuale o per esercitare il piccolo traffico, o vadano a raggiungere il coniuge, ascendenti, discendenti o fratelli, zii, nipoti, e gli affini negli stessi gradi, già emigrati a scopo di lavoro nelle condizioni di cui all'art. 6 della legge 31 gennaio 1901, n. 23. Il regolamento determinerà in quali casi la qualità di emigrante si presume, salvo prova contraria, per coloro che viaggino in classe superiore alla terza».

⁹² Ivi, foll. 301-309. Sentenza n. 31 del 4 febbraio 1916. Pres. Faggella; Saurino Leonardo c. Norddentsches Lloyd Brennen.

⁹³ Ivi, foll. 303-304.

⁹⁴ Legge n. 23/1901, cit., art. 6: «Emigrante, per gli effetti del presente capo, è il

in terza classe verso una destinazione al di là dal Canale di Suez o oltre lo stretto di Gibilterra) anche l'altra identificata in chi viaggiava in classe superiore alla terza per ragioni di lavoro manuale o piccolo commercio: era così ora mutata la caratteristica fondamentale della figura giuridica di emigrante individuata nello scopo della migrazione, qualunque fosse il mezzo adoperato per raggiungerlo⁹⁵. A questo approdo il legislatore era pervenuto anche per risolvere un contrasto giurisprudenziale esistente su tale punto, in considerazione del fatto che, da una parte, le commissioni arbitrali applicavano la legge sull'emigrazione a soggetti che viaggiavano in seconda e prima classe *in fraudem legis*, indotti dai vettori; e dall'altra la Corte di Cassazione giudicava doversi attenere rigorosamente alla formula della legge⁹⁶. Tale *ius novum* non poteva avere però efficacia retroattiva, per cui la Commissione centrale confermò la decisione emessa dai giudici di Napoli, in considerazione del fatto che il Saurino, essendosi imbarcato il 24 aprile 1911, data antecedente all'entrata in vigore della legge 1075/1913, mancasse dei requisiti essenziali per la qualifica di emigrante ai sensi dell'art. 6 della legge 23/1901, che non poteva assolutamente estendersi a chi non avesse viaggiato in terza classe o in classe dichiarata equivalente dal Regio Commissariato⁹⁷. Tale elaborazione giurisprudenziale sarebbe stata recepita dal decreto-legge luogotenenziale n. 1379 del 29 agosto 1918 che, all'art. 9, avrebbe previsto l'estensione della definizione di emigrante contenuta nell'art. 3 della

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 dichiara equivalente alla terza attuale».

⁹⁵ Vedi anche M. ANSALONE, *I viaggi di ritorno degli immigranti agli effetti della competenza per le azioni da essi intentate*, in *Bollettino della Emigrazione*, a. XV n. 5 (15 maggio 1916), pp. 37-44.

⁹⁶ Secondo i giudici di appello, la legge del 1913 era intervenuta dando una nuova definizione di emigrante al fine di tutelare quelle persone che, spesso per disposizioni dello stesso vettore, venivano fatte viaggiare in seconda classe, mentre erano emigranti veri e propri. Essa aveva, quindi, «più sostanzialmente ed intimamente designato l'emigrante come la persona che espatria a scopo di lavoro manuale. Così la legge del 1913 è venuta ad integrare il concetto di emigrante. Quindi ora tale concetto è più completo per le caratteristiche segnate dalle due leggi, e si deve perciò interpretare come tale nella applicazione della vigente legislazione».

⁹⁷ Ivi, fol. 308. Nello stesso senso cfr. la sentenza n. 50 del 25 febbraio 1916; Pres. Faggella; Lloyd Italiano c. Navarro Alfonso. Ivi, foll. 389-396.

legge 1075/1913 anche agli effetti delle leggi precedenti, così superando la disparità di trattamento per il contenzioso sorto in data antecedente a quella dell'entrata in vigore della predetta disposizione⁹⁸.

Significativo fu altresì l'intervento interpretativo operato con sentenza del 1° marzo 1917⁹⁹ dalla Commissione centrale in materia di danneggiamento del bagaglio dell'emigrante Ernesto Gaudioli, occorso il 12 settembre 1915 a seguito di incendio a bordo del piroscafo S. Anna nella tratta di ritorno in Italia da New York, di cui non fu possibile stabilire la causa e le cui conseguenze furono poste a carico del vettore Cyp Fabre & C. dalla Commissione provinciale di Napoli¹⁰⁰. Il dubbio interpretativo – sollevato nell'appello proposto dal vettore – si poneva sulla applicabilità al caso in esame dell'art. 91 del *Regolamento sull'emigrazione*, che prevedeva una indennità predeterminata «in ragione di lire una per ogni chilogrammo di bagaglio, con un minimo di lire 25 a collo»¹⁰¹ in tutti i casi di smarrimento o danneggiamento colposo del bagaglio, dal quale esulavano le ipotesi di forza maggiore. Tale tesi fu obiettata dalla difesa dell'emigrante e dal Commissariato intervenuto in giudizio (il quale svolgeva una sorta di «suprema avvocatura di ufficio»¹⁰² per tutti gli emigranti non comparsi), secondo cui tale previsione costituiva un criterio facoltativo (e non coattivo) di liquidazione del danno, il quale poteva essere accettato o meno dall'emigrante, a cui era riconosciuta la possibilità di provare il danno nelle forme ordinarie e lasciare da parte il citato art. 91¹⁰³.

⁹⁸ *Decreto-legge Luogotenenziale n. 1379 che demanda alla competenza degli ispettori dell'emigrazione tutte le controversie contemplate dalla legge 2 agosto 1913, n. 1075, per la tutela giuridica degli emigranti*, in *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, n. 244 del 16 ottobre 1918 e in *Bollettino della Emigrazione*, a. XVIII – n. 1 (gen-feb 1919), pp. 57-59. Art. 9.

⁹⁹ *Il Foro Italiano*, Vol. 42, I (1917), pp. 363-376. Decisione 1° marzo 1917; Pres. ed Est. Faggella; Cyp Fabre c. Ernesto Gaudioli.

¹⁰⁰ La Commissione arbitrale di Napoli con decisione 17 febbraio 1916 dichiarava il vettore Cyp Fabre & C. responsabile della distruzione del bagaglio del Gaudioli e, prima di determinare l'indennità dovuta al danneggiato, ordinava che il Gaudioli, sotto giuramento, dichiarasse quanti e quali oggetti fossero contenuti nella cassa distrutta e il loro valore. *Ibidem*.

¹⁰¹ Art. 91 del *Regolamento per l'esecuzione della legge 31 gennaio 1901, n. 23, sull'emigrazione*, in *Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia*, n. 198 del 13 agosto 1901.

¹⁰² Tale definizione si trova nella *Relazione sui servizi dell'emigrazione presentata dal Commissario Generale*, Roma 1926, p. 140.

¹⁰³ Secondo la tesi sostenuta dalla difesa dell'emigrante, l'indennizzo liquidato dal-

La via interpretativa scelta dalla Commissione centrale fu originale rispetto alle tesi proposte, in quanto escluse l'applicabilità dell'art. 91 del *Regolamento* perché ritenne che quest'ultimo si riferisse a casi di responsabilità oggettiva che non comprendevano i fatti colposi, per i quali andavano applicati i principi comuni del diritto commerciale. Tale approdo giurisprudenziale fu elaborato sulla base della distinzione di tre ordini di danneggiamento del bagaglio: 1. danni per forza maggiore per i quali non vi era nessuna responsabilità del vettore; 2. danni incolpevoli derivanti da vizi delle cose trasportate o da fatto del mittente, per il quale avrebbe trovato operatività l'art. 91 del *Regolamento*; 3. danni derivanti da colpa del vettore, per i quali vi sarebbe stata responsabilità di diritto comune, secondo le regole del codice di commercio. In tale ultima categoria si ritenne andasse ricompreso il caso in decisione, in quanto i danni erano stati causati da un incendio colposo del piroscafo S. Anna che trasportava da New York in Italia emigranti riservisti.

Tale orientamento avrebbe rappresentato una linea guida, che sarebbe stata richiamata e perfezionata nelle successive pronunce. Basti l'esempio dell'appello proposto dal vettore Cyp. Fabre, condannato in primo grado dalla Commissione arbitrale di Napoli per danneggiamento di bagaglio dell'emigrante Braio Giacinto a causa di incendio sviluppatosi sul piroscafo S. Anna. Nella sentenza n. 71 del 2 febbraio 1918, la Commissione Centrale ritenne sussistente nel caso di specie la colpa del vettore per inadempimento contrattuale, la cui misura del risarcimento andava stabilita caso per caso, a seconda della distinta minuta e circostanziata degli oggetti che formavano il contenuto del bagaglio da porre in relazione alla condizione personale e familiare dell'emigrante, alla sua arte, al tempo passato all'estero e ad altre simili circostanze¹⁰⁴. Analoga motivazione fu riproposta in oltre 80 sentenze, emesse nelle udienze del 2, 9 e 11 febbraio, con riferimento ad atti di

la legge era troppo poco per l'emigrante di ritorno, il quale, riportando oggetti di vestiario o biancheria, portava con sé normalmente un bagaglio superiore al valore di 100 lire. Poiché le leggi di emigrazione erano state dettate a tutela dell'emigrante, era insupponibile che una norma di favore riuscisse a suo danno, e perciò ragioni di equità inducevano a respingere l'applicazione del discusso articolo del regolamento. Ivi, p. 365.

¹⁰⁴ Archivio Storico Diplomatico, *Commissione centrale arbitrale per l'emigrazione*, serie V, vol. 11, foll. 1-8. Sentenza n. 71 del 2 febbraio 1918, Pres. Coppola; Cyp Fabre c. Braio Giacinto.

appello proposti dalla Cyp Fabre contro i diversi migranti che avevano visto accogliere la domanda risarcitoria per danno al bagaglio a seguito del medesimo incendio sviluppatosi il 12 settembre 1915 a bordo del piroscafo S. Anna¹⁰⁵.

5. *L'attività giurisprudenziale del nuovo Collegio (1920-1923)*

Nel 1920 la Commissione centrale avrebbe cambiato volto, con la nomina dei nuovi membri chiamati a formare tale organo arbitrale che vide alla presidenza il consigliere di cassazione Silvio Petrone¹⁰⁶ (rimasto in carica fino al 1923), affiancato dai componenti Giuseppe Garibotti, membro del Consiglio superiore dell'emigrazione, comm. Cesare Giovara, prof. Giorgio Mortara, capitano di vascello Lamberto Vannutelli e dal segretario Guglielmo Guida, giudice¹⁰⁷.

Tale consesso si trovò ad affrontare un carico di lavoro ridotto rispetto agli anni precedenti – producendo una media di circa 30 sentenze l'anno dal 1920 al 1923 – a causa degli eventi bellici che ridussero il movimento migratorio negli anni della guerra e dell'irrigidimento delle misure di contenimento delle migrazioni in ingresso adottate so-

¹⁰⁵ Cfr. le sentenze nn. 72-97 del 2 febbraio 1918, ivi, foll. 8-241; nn. 98-135 del 9 febbraio 1918, foll. 245-583; nn. 136-156 dell'11 febbraio 1918, foll. 585-754. Vedi *Limiti della responsabilità per la perdita del bagaglio. Interpretazione dell'art. 91 del Regolamento 1901*, in *Bollettino della Emigrazione*, n. 3 (1926), pp. 77-77.

¹⁰⁶ Silvio Petrone (Montagano, 1863 – Ivi, 1948) iniziò la sua carriera in magistratura nel 1888 presso il tribunale di Campobasso quale uditore giudiziario. Nel 1891 fu nominato aggiunto a Lucera, nel 1894 pretore a Cagnano Varano, nel 1895 aggiunto ad Ancona, nel 1896 giudice a Siracusa, poi trasferito a Larino, Benevento e Napoli. Nel 1908 divenne consigliere della Corte di appello di Trani e nel 1912 fu trasferito a Roma, dove nel 1915 divenne consigliere di Cassazione e nel 1925 presidente di sezione. Nel 1933 fu nominato senatore del Regno. Archivio storico Senato della Repubblica (ASSR), Senato del Regno, Ufficio di Segreteria, *Atti relativi alla nomina dei senatori*, Fascicoli dei senatori, Fascicolo del senatore Silvio Petrone, n. 1742. Cfr. O. ABBA-MONTE, *Corte di Cassazione e magistratura durante il fascismo*, Giuffrè, Milano 2003, p. 147.

¹⁰⁷ A questi si aggiungevano il presidente supplente Eugenio Millo, consigliere di Cassazione, e i membri supplenti Marco Anici Grossi, capitano di fregata, il prof. Arrigo Cavalieri, il comm. Efram Ferraris e l'on. Achille Grandi, membro del Consiglio superiore dell'emigrazione. Alla segreteria veniva applicato il cancelliere Nicola Fresa. *Organi consultivi, di controllo e giurisdizionali sull'emigrazione*, in *Bollettino della Emigrazione*, a. XIX – n. 10-12 (ott-dic 1920), p. 86.

prattutto dagli Stati Uniti¹⁰⁸. Le sentenze prodotte in questo periodo si caratterizzarono per originalità in quella casistica sfuggita ai precedenti giudicati (si pensi ai piroscafi che subirono siluramenti), mentre, per quanto concerne le materie sulle quali si era radicato un solido orientamento giurisprudenziale, si limitarono a richiamare i precedenti indirizzi, accompagnandoli da adeguata motivazione volta a chiarire ulteriormente i termini della questione. Ciò che rimase immutato fu l'orientamento di rigore nei confronti delle compagnie vettrici, i cui appelli furono per la maggior parte dei casi rivolti ad ottenere l'annullamento delle decisioni degli ispettori perché ritenute difettose, arbitrarie e contraddittorie in quanto riconoscevano il diritto al risarcimento danni in favore dei migranti.

Si veda in tal senso la decisione n. 8 del 6 novembre 1920 in materia di bagaglio danneggiato nell'appello proposto dalla società Cyp Fabre contro il migrante siciliano Grippi Pietro, il quale aveva subito l'avaria di una macchina da cucire Singer - imbarcata a New York sul piroscavo Ravenna e giunta a Palermo «ridotta in molti pezzi» - e ottenuto dall'ispettore di Palermo il riconoscimento del danno nella misura di £ 500 a carico del vettore¹⁰⁹. Proposta impugnazione rivolta a veder applicato l'art. 91 del regolamento del 10 luglio 1901 (che prevedeva una indennità in ragione del peso del bagaglio danneggiato in luogo di quella per valore stabilita dall'art. 405 del codice di commercio¹¹⁰), la Commissione centrale ritenne di non discostarsi dai criteri ai quali aveva uniformato le sue decisioni in casi analoghi negli anni precedenti. Nel richiamare la consolidata giurisprudenza, precisava che l'art. 91 contemplava il caso di pronta liquidazione transattiva dei danni dei bagagli degli emigranti verificatisi senza colpa dal vettore. Chiariva, quindi, che per poter applicare la disposizione del citato arti-

¹⁰⁸ Cfr. SORI, *L'emigrazione italiana*, cit., pp. 406-418; M. PATTI, *Un ponte ancora aperto? Alcune note sull'emigrazione siciliana verso gli Stati Uniti durante il fascismo*, in *Rivista quadrimestrale dell'Istituto meridionale di storia e scienze sociali. Migrazioni e fascismo*, a. XIX, n. 92 (2018), pp. 25-50 (28).

¹⁰⁹ Archivio Storico Diplomatico, *Commissione centrale arbitrale per l'emigrazione*, serie V, vol. 14. Sentenza n. 8 del 6 novembre 1920, Pres. Petrone; Cyp Fabre c. Grippi Pietro.

¹¹⁰ L'appellante aveva eccepito preliminarmente l'incompetenza dell'ispettore del porto di Palermo nonché l'inammissibilità dell'azione per mancato accertamento del danno della macchina subito. Entrambe le questioni furono respinte dalla Commissione centrale. *Ibidem*.

colo 91, il vettore avrebbe dovuto provare che il danno non era derivato da un suo fatto colposo¹¹¹ e che, in mancanza di tale dimostrazione, l'indennità riparatrice del danno doveva essere fissata con criteri stabiliti nell'articolo 405 del codice di commercio. Sulla base di queste considerazioni, la Commissione centrale confermava la decisione espressa in primo grado e per l'effetto rigettava l'appello proposto¹¹².

Motivazioni analoghe, nelle quali si richiamavano orientamenti consolidati con l'aggiunta di chiarimenti e precisazioni, si ravvisano nelle sentenze n. 12 del 6 novembre 1920 per responsabilità del vettore in caso di respingimento per «meschino affetto fisico e di statura al di sotto della normale»¹¹³; n. 15 del 9 dicembre 1920 sulla condizione di emigrante, non desumibile dalla classe di viaggio, ma dallo scopo del viaggio¹¹⁴; n. 13 del 6 maggio 1921 sul mancato accertamento di epilessia da parte della compagnia di trasporto¹¹⁵; n. 24 del 26 luglio 1921

¹¹¹ Tale prova sarebbe stata a carico del vettore ai sensi dell'art. 400 del codice di commercio. *Ibidem*.

¹¹² Analoga motivazione si trova riportata nella sentenza n. 10 del 6 novembre 1920, Pres. Petrone, Vento Nicolò c. Cyp Fabre, in Archivio Storico Diplomatico, *Commissione centrale arbitrale per l'emigrazione*, serie V, vol. 14. Vedi anche: Ivi, sentenza n. 21 del 28 ottobre 1922, Pres. Petrone, Navigazione Generale Italiana contro Stiso Pasquale.

¹¹³ Ivi, sentenza n. 12 del 6 novembre 1920, Pres. Petrone, Pennica Domenico c. Lloyd Italiano. La Commissione arbitrale di Palermo aveva rigettato la richiesta di risarcimento avanzata dall'emigrante, che fu invece accolta in sede di appello in virtù dell'applicazione dell'art. 24 della legge 23/1901 (riprodotta nell'art. 29 del testo unico n. 2209/1919) secondo cui il vettore era responsabile dei danni verso l'emigrante respinto in forza delle leggi locali sull'immigrazione «quando si ha provato che a lui erano note, prima della partenza, le circostanze che avrebbero determinato la reiezione dell'emigrante».

¹¹⁴ Ivi, sentenza n. 15 del 9 dicembre 1920, Pres. Petrone, Navigazione Generale Italiana c. Ramicone Giovanni. Secondo il Collegio, la circostanza secondo cui il Ramicone fosse un emigrante risultava provata dal registro dei passaporti rilasciati dalle sotto-prefetture di Sulmona (esibito all'udienza dal rappresentante del Commissariato Generale), da cui si evinceva che esercitava il mestiere di cuoco e che aveva pagato la tassa di lire due per il rilascio del passaporto stabilita per gli emigranti dall'art. 15 del testo unico sull'emigrazione. Da tali elementi deduceva che il vincolo giuridico intercorso tra vettore e passeggero fu il contratto di trasposto emigratorio. Motivazione analoga in sentenza n. 16 del 9 dicembre 1920, Pres. Petrone, Pavone Domenico c. Navigazione Generale Italiana.

¹¹⁵ Ivi, sentenza n. 13 del 6 maggio 1921, Pres. Petrone, Transatlantica Italiana c. Cicotelli Antonio. L'emigrante era stato respinto dalle autorità federali americane perché affetto da epilessia. Nel rigettare l'appello, la Commissione centrale ritenne che: «[...] non può cader dubbio sulla negligenza del vettore, circa il mancato accertamento della idoneità fisi-

sulla *culpa in omittendo* del vettore per non aver verificato i precedenti penali dell'emigrante respinto dal porto di Buenos Aires¹¹⁶ e n. 13 del 26 maggio 1922 sulle modalità di verifica dell'esistenza di un contratto di lavoro nel paese di destinazione da accertare con un interrogatorio «largo e preciso, condotto col metodo seguito delle Autorità Federali»¹¹⁷; n. 19 del 26 maggio 1922 per negligenza del personale di bordo «nella necessaria vigilanza per inibire la partenza ad individui colpiti da divieti per motivi fisici o giuridici»¹¹⁸; n. 30 del 28 ottobre 1922 sulla omessa indagine sanitaria che avrebbe consentito di riscontrare la gonorrea, in un soggetto già colpito da uretrite blenorragica¹¹⁹.

ca dell'emigrante, col quale non avrebbe certamente concluso il contratto di trasporto emigratorio, se fosse stato, come era suo dovere, vigilante. Tale omissione costituisce il vettore in colpa, ad esimersi dalla quale avrebbe dovuto provare che il Ciccotelli al momento dell'imbarco fosse stato perfettamente sano».

¹¹⁶ Ivi, sentenza n. 24 del 16 luglio 1921, Pres. Petrone, Navigazione Generale Italiana c. Leuzzi Matteo. Osservava la Commissione centrale: «Pertanto il vettore deve rispondere della omessa vigilanza nell'accertarsi delle effettive condizioni morali del Leuzzi; una maggiore oculatezza lo avrebbe reso consapevole del contenuto del certificato penale, e lo avrebbe indotto a non rilasciare il biglietto d'imbarco. Sulla culpa in omittendo del vettore non può cadere dubbio; egli, a farla escludere, avrebbe dovuto provare che il Leuzzi, giusta quanto dispone il suo enunciato regolamento della Repubblica Argentina, non fu sottoposto ad azione penale per un delitto contro l'ordine sociale, nei dieci anni precedenti alla data dell'esibito certificato penale o per delitti che abbiano dato luogo a pene infamanti. Ma tale prova è mancata del tutto».

¹¹⁷ Ivi, sentenza n. 17 del 26 maggio 1922, Pres. Petrone, D'Agati Luciano c. Lloyd Sabauda. Nel caso di specie l'ispettore del porto di Genova aveva dichiarato irresponsabile il vettore per l'avvenuta reiezione dell'emigrante che in America aveva fatto dichiarazioni diverse da quelle rese in Italia. Avverso tale decisione propose appello il Commissariato Generale dell'Emigrazione per violazione dell'art. 29 del RD 2205/1919. La Commissione centrale osservò che l'art. 3 della legge Federale 5 febbraio 1917 vietava di emigrare negli Stati Uniti agli operai sotto contratto e dava a siffatta dizione larghissima estensione tanto da comprendere tutti coloro i quali fossero stati indotti, aiutati, incoraggiati, spinti ad emigrare mediante offerte o promesse d'impiego (vere o false). Tali disposizioni proibitive imponevano al vettore, prima del rilascio del biglietto d'imbarco, di accertare «con senso di responsabilità e con vigile accorgimento» se l'emigrante fosse stato vincolato da contratto di lavoro. Nello stesso senso cfr. la sentenza n. 15 del 26 maggio 1922, Pres. Petrone, Adorno Raffaele c. Lloyd Sabauda.

¹¹⁸ Ivi, sentenza n. 19 del 26 maggio 1922, Pres. Petrone, Navigazione Generale Italiana c. Brunori Pacifico. Nel caso di specie l'emigrante, già respinto dalla commissione portuale di imbarco, era salito a bordo del piroscampo senza subire nessun controllo circa la regolarità dei documenti.

¹¹⁹ Ivi, sentenza n. 30 del 28 ottobre 1922, Pres. Petrone, Società Transoceanica c.

Di particolare interesse fu lo sforzo profuso alla corretta interpretazione della legge federale statunitense per quei casi che non consentivano lo sbarco e la conseguente preventiva conoscibilità del vettore. Si veda in tal senso la sentenza n. 18 del 9 dicembre 1920 per reiezione a causa di analfabetismo dei coniugi Calamera¹²⁰. Nel rigettare l'appello, la Commissione centrale osservò che la legge 5 febbraio 1917 sull'immigrazione e sulla residenza degli stranieri negli Stati Uniti comprendeva gli analfabeti fra le categorie di soggetti non ammissibili¹²¹. In casi tassativamente determinati prevedeva però delle deroghe a tale divieto: in particolare, l'art. 3, consentiva l'ingresso agli stranieri, benché illetterati, che fossero stati legalmente ammessi negli Stati Uniti, che vi avessero risieduto nei cinque anni consecutivi e che avessero fatto ritorno entro sei mesi dalla data della loro partenza¹²². Nel caso di specie non poteva trovare applicazione tale disposizione di carattere eccezionale in quanto Calamera, dopo quattro anni di permanenza in America, aveva fatto ritorno in Italia il 16 settembre 1919 e vi era rimasto sino al 21 febbraio 1920, data dell'imbarco nel porto di Palermo verso New York, dove giunse il 5 marzo successivo. Non risultava quindi ricorrere né il requisito della precedente ininterrotta permanenza quinquennale negli Stati Uniti, né quello del ritorno entro i sei mesi dalla data della partenza, la quale dovette avvenire almeno 12 giorni prima del 16 settembre 1919. Veniva pertanto riconosciuta la

Gioia Carlo. Sostenne il Collegio «senza escludere che il male si sia riacutizzato lungo la traversata, deve ammettersi che esso preesistesse alla partenza, e perciò fosse accettabile. Se quindi il vettore avesse usato tutta la diligenza necessaria, che la legge fece a suo carico si sarebbe facilmente accertato della incapacità fisica ad emigrare del Gioiosa ed avrebbe negato l'imbarco».

¹²⁰ Ivi, sentenza n. 18 del 9 dicembre 1920, Pres. Petrone, Fabre Line c. Calamera Angelo.

¹²¹ *Immigration Laws (act of february 5, 1917). Rules of May 1, 1917*, Government Printing Office, Washington 1917, p. 4.

¹²² Tale emendamento era stato previsto dalla legge 5 giugno 1920, che stabiliva: «Uno straniero, il quale non sa leggere, se possiede le altre condizioni di ammissione potrà essere ammesso, se, entro cinque anni dall'entrata in vigore della presente legge, un cittadino degli Stati Uniti che abbia servito nelle forze militari e navali degli Stati Uniti nella guerra contro l'Impero Germanico, ne richiede l'ammissione, e con l'assenso del Segretario per il lavoro, lo sposi in una stazione di immigrazione degli Stati Uniti». Cfr. *Legge 5 giugno 1920 che introduce un emendamento all'Art. 3 della legge 5 febbraio 1917, che regola l'immigrazione e la residenza degli stranieri negli Stati Uniti*, in *Bollettino della emigrazione*, a. XIX, n. 7 (luglio 1920), p. 298.

colpa del vettore che aveva mancato di accertare se l'emigrante sapesse leggere o se fosse nelle condizioni di cui all'art. 3 della legge federale statunitense.

Simile problematica fu ripresa nella sentenza n. 2 del 4 gennaio 1921 relativa all'impugnazione proposta dal vettore Lloyd Sabaudò, condannato dall'Ispettore del porto di Napoli a risarcire il danno subito da Pensiero Giuseppe, respinto dalle autorità federali statunitensi «perché affetto da deficiente sviluppo fisico e sessuale, che lo fece ritenere incapace a proficuo lavoro e quindi facile a cadere a carico della pubblica beneficenza»¹²³. Nei motivi di gravame, l'appellante aveva eccepito che la causa della reiezione non poteva, né direttamente e né indirettamente, essere accertata dal vettore (contrariamente a quanto ritenuto nella decisione di primo grado nella quale si era affermato trattarsi di circostanze prevedibili ed accertabili) e che il motivo della reiezione non era compreso tra quelli indicati dalla legge federale del 5 febbraio 1917.

Nell'argomentare il rigetto dell'appello proposto, la Commissione centrale affermò che l'art. 3 della legge sull'immigrazione degli Stati Uniti, pur non facendo espresso riferimento al deficiente sviluppo fisico e sessuale quale causa di inammissibilità, prevedeva un tassativo divieto per coloro i quali, a seguito di esame medico, fossero riconosciuti e dichiarati affetti da difetti fisici tali da renderli incapaci a procurarsi da vivere¹²⁴. Doveva pertanto ritenersi confermata la responsabilità del vettore, il quale avrebbe potuto agevolmente accertare quei difetti e «non poteva né doveva ignorare quella disposizione di legge, e i criteri rigorosi adottati dall'autorità federale nell'interpretazione della medesima». Ritenne altresì infondata l'affermazione del vettore secondo cui le compagnie di navigazione non avevano per legge nessun dovere né ragione di ingerirsi nel preventivo riconoscimento della idoneità fisica degli emigranti, la quale doveva essere accertata dalle commissioni governative d'imbarco. Tale tesi fu ritenuta in contraddizione con la di-

¹²³ Sentenza n. 2 del 4 gennaio 1921, Pres. Petrone, Lloyd Sabaudò c. Pensiero Giuseppe in Archivio Storico Diplomatico, *Commissione centrale arbitrale per l'emigrazione*, serie V, vol. 14.

¹²⁴ Si legge in sentenza: «Ora non può escludersi che tanto il deficiente sviluppo fisico, quanto quello sessuale costituiscano difetti fisici, e dalla visita medica, cui fu sottoposto il Pensiero prima dello sbarco, fu accertato che trattavasi di tale difetto da renderlo incapace a vivere del suo lavoro».

sposizione dell'articolo 29 del testo unico (legge 2205/1919), la quale – nel dichiarare la responsabilità dei vettori per i danni verso gli emigranti respinti dal paese di destinazione in forza delle leggi locali in materia, quando fosse provato che a loro fossero note prima della partenza le circostanze che avrebbero determinato la reiezione dell'emigrante – impose implicitamente al vettore l'obbligo di accertare, prima della consegna del biglietto d'imbarco, tutte le circostanze che potessero condurre alla reiezione dell'emigrante e fra queste andavano certamente compresi i difetti fisici. Né poteva ritenersi che a tale compito dovessero sovrintendere le commissioni governative dei porti d'imbarco, in quanto le visite di tali commissioni erano dirette allo scopo precipuo di garantire la sanità di bordo: «Differenti sono i criteri, che guidano in tali visite; diversi sono gli scopi, per i quali le stesse sono ordinate. E di ciò si ha la più ampia dimostrazione nel fatto che non a tutti gli ammessi all'imbarco viene poi consentito lo sbarco nel paese di destinazione»¹²⁵.

Ancora in materia di reiezione per analfabetismo, la Commissione centrale intervenne con la sentenza n. 10 del 6 maggio 1921 per chiarire meglio i termini della legge statunitense ai fini della responsabilità del vettore. Il caso in questione riguardava Arzeradel Matilde, respinta da Ellis Island perché illetterata, la quale, tornata in Italia il 18 gennaio 1920, presentò reclamo all'ispettore del porto di Napoli che riconobbe il suo diritto al risarcimento danni. Il vettore Transatlantico Italiano propose appello avverso tale decisione, ritenendo di aver assolto all'onore di verifica della capacità intellettuale della migrante nelle condizioni volute dalla legislazione americana in quanto la stessa aveva ottenuto il rilascio del passaporto ed aveva provveduto a sottoscrivere il questionario prescritto. Nel ritenere infondate tali doglianze, la Corte precisò che la legge federale del 5 Febbraio 1917 considerava analfabeti coloro che, essendo fisicamente capaci di leggere, non conoscessero la lingua inglese e altra lingua o dialetto compreso l'ebraico¹²⁶. Ciò significava che non tutti quelli che fossero in grado di apporre la propria

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ Si trattava del c.d. *Literacy Act* (Act of February 5, 1917, in *Immigration Laws*, Government Printing Office, Washington 1922, pp. 3 ss.) che escludeva gli analfabeti dal diritto di emigrare in America, con l'introduzione di un test (*Literacy test*) che dimostrasse la capacità di leggere e scrivere di coloro che chiedevano di stabilirsi in USA. Cfr. Patti, *Un ponte ancora aperto?*, cit., p. 28.

firma sapessero leggere, come evidentemente avvenuto nel caso della Arzeradel¹²⁷.

Di taglio originale furono altresì le pronunce in materia di danni prodotti per cause di guerra, come avvenuto nel caso proposto dal riservista richiamato alle armi Raimondo Verdis, imbarcatosi a Buenos Aires in direzione Genova il 4 maggio 1917 sul piroscafo Ravenna della società "Italia", il quale subì la perdita del bagaglio consistente in una cassa del peso di 120 Kg in seguito al siluramento della nave per opera di un sottomarino nemico¹²⁸. Presentato il ricorso contro il vettore per richiedere l'indennizzo di lire 1800, l'ispettore di emigrazione del porto di Napoli lo rigettò con decisione 19 agosto 1919. Contro tale decisione propose appello sostenendo che la Compagnia fosse assicurata non solo per la nave, ma anche per i bagagli e che avesse riscosso dal governo il relativo indennizzo, che costituiva un indebito arricchimento. Partendo dal presupposto secondo cui l'emigrante non avesse disconosciuto che la perdita del bagaglio fosse avvenuta per forza maggiore, la Commissione rigettò l'appello sulla base dell'assunto secondo cui l'appellante non avesse fornito nessuna prova circa l'esistenza di tale assicurazione che il vettore non aveva interessi a fare, dal momento che, in caso di perdita del bagaglio per forza maggiore, poteva invocare la disposizione liberatoria degli articoli 400 del codice di commercio¹²⁹ e 91 del regolamento n. 375/1901. Ritenne altresì mancare la prova dell'effettivo conseguimento dell'indennizzo da parte del vettore, per cui non risultava sussistere l'eccepito indebito arricchimento e, di conseguenza, la richiesta di risarcimento formulata dall'appellante non aveva nessun fondamento di giustizia e di equità.

Questione analoga fu quella trattata nella sentenza n. 38 del 16 di-

¹²⁷ Ivi, sentenza n. 10 del 6 maggio 1921, Pres. Petrone, Transatlantica Italiana c. Arzeradel Matilde. Tale motivazione veniva ripresa nella sentenza n. 11 del 6 maggio 2021, Pres. Petrone, Transatlantica Italiana c. Levi Mosè, ivi, nella quale si aggiungeva che: «Occorre non la dimostrazione il Levi sappia firmare, ma quella della sua capacità a leggere».

¹²⁸ Ivi, sentenza n. 11 del 6 novembre 1920, Pres. Petrone, Verdis Raimondo c. vettore "Italia".

¹²⁹ *Codice di Commercio del Regno d'Italia*, Regia Tipografia, Roma 1882, art. 400: «Il vettore è responsabile della perdita e dell'avaria delle cose affidategli per il trasporto dal momento in cui le riceve sino a quello della riconsegna al destinatario, se non prova che la perdita o l'avaria è derivata da caso fortuito o da forza maggiore, da vizio delle cose stesse o dalla loro natura, da fatto del mittente o del destinatario».

cembre 1921, pronunciata sull'appello proposto dalla società Transatlantica Italiana contro gli emigranti Minelli Davide, Bernero Mario, Caniglia Giovanni, Fantoni Giorgio, Felice Antonio, Mus Apollo, Marcialis Silvio, Missaglia Achille, i quali avevano ottenuto dall'ispettore di Genova l'accoglimento della domanda risarcitoria per perdita bagagli seguita all'affondamento del piroscafo Cavour entrato in collisione con il piroscafo Caprera lungo la tratta verso Buenos Aires¹³⁰. La decisione del primo giudice fu ancorata all'art. 662 del codice di commercio secondo cui ogni compagnia era tenuta a sopportare i danni e le perdite sofferte «se non risulti a quale tra le navi urtate sia imputabile la colpa»¹³¹. Avverso tale pronuncia, il vettore propose appello ritenendo che il sinistro si verificò per causa di forza maggiore in dipendenza dello stato di guerra e non per fatto colposo attribuibile ad uno dei due piroscafi. La Commissione centrale ritenne però che tale prova non si rinvenne negli atti esibiti, non potendo dirsi sufficiente ad indurre ad un sicuro convincimento la sola esibita relazione di viaggio del comandante del piroscafo Cavour, stante il suo rapporto di dipendenza dal vettore. In mancanza di prove «che potessero stabilire in modo indubbio l'intervento della forza maggiore, e a quale dei due piroscafi dovesse attribuirsi la causa dell'investimento», il collegio confermò la decisione impugnata anche sulla base delle molteplici transazioni intercorse, da cui risultava che il vettore avesse riconosciuto spontaneamente l'obbligo che per legge aveva in conseguenza del contratto di trasporto.

6. *L'epilogo dell'esperienza commissariale*

Gli esempi fin qui passati in rassegna consentono di ritenere che, per il lavoro svolto, la Commissione centrale assunse la fisionomia di

¹³⁰ Sentenza n. 38 del 16 dicembre 1921, Pres. Petrone, Transatlantica Italiana c. Minelli Davide e altri, in Archivio Storico Diplomatico, *Commissione centrale arbitrale per l'emigrazione*, serie V, vol. 14.

¹³¹ *Codice di Commercio*, cit., art. 662: «Se non risulti a quale tra le navi urtate sia imputabile la colpa, o se la colpa risulti comune, ognuna sopporta i danni e le perdite che ha sofferto, senza diritto a ripetizione; però ciascuna è obbligata solidariamente per il risarcimento dei danni e delle perdite cagionate alle cose caricate, e per le indennità dovute per le offese alle persone secondo le disposizioni dei due articoli precedenti».

un giudice di legittimità che indirizzò l'attività delle corti inferiori (commissioni provinciali prima e ispettorati poi) attraverso la produzione di sentenze di ottima fattura, contenenti principi di diritto che si consolidarono nel tempo e che sarebbero stati richiamati in maniera costante dalle sentenze successive, quale precedente giudiziario, come evidenziato Giuseppe De Michelis – commissario generale dal 1919 al 1927¹³² – nel massimario intitolato *La tutela giuridica dell'emigrante*, nel quale l'Autore tracciava i traguardi raggiunti dal diritto emigratorio attraverso l'analisi di oltre duemila sentenze di appello emesse dal 1915 al 1926, organizzate per argomento ed accompagnate da un indice alfabetico, nell'obiettivo di fornire «i principi fondamentali per la compiuta costruzione di un sistema di diritto emigratorio, il quale, uscito dalla incertezza dei primi tempi, ha ormai acquistato autonomia propria e ben può inquadrarsi nella economia del sistema giuridico vigente»¹³³.

Come evidenziato dallo stesso Commissario generale nella *Relazione sui servizi dell'emigrazione* per gli anni 1924 e 1925, le sentenze prodotte in questi anni dalla Corte centrale assolsero all'importante compito di dare una corretta interpretazione del diritto emigratorio, fissando i limiti della responsabilità del vettore nell'ottica di tutelare il contraente debole:

La Commissione Centrale, organo supremo della giurisdizione speciale, ha pronunziato notevoli sentenze, nelle quali si scorgono netti e

¹³² Giuseppe De Michelis (Pistoia 1872, Roma 1951) si laureò in medicina e in giurisprudenza in Svizzera agli inizi del Novecento. Studioso dei problemi dell'emigrazione e impegnato nella direzione del giornale *Il Pensiero Italiano*, nel 1902 fu incaricato dal Commissariato generale dell'emigrazione di studiare le condizioni degli operai italiani in Svizzera, nel 1904 fu nominato addetto d'emigrazione a Ginevra col compito di organizzare un servizio per gli emigrati vittima di infortuni sul lavoro. Cfr. M.R. OSTUNI, s.v. «De Michelis, Giuseppe», in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 38, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma 1990, *ad vocem*. Osserva PATTI, *Un ponte ancora aperto?*, cit., p. 29: «Operoso funzionario di formazione liberale ma perfettamente allineatosi all'indirizzo dato dal regime alla politica migratoria, e dal fascismo molto apprezzato, De Michelis gestì profondendo grandi energie il Commissariato».

¹³³ G. DE MICHELIS, *La tutela giuridica dell'emigrante italiano. Raccolta della giurisprudenza della Commissione centrale presso il Commissariato generale dell'emigrazione con note di diritto emigratorio*. Tip. Camera dei Deputati, Roma 1927, p. 7. *Lettera del Commissario Generale a S.E. B. Mussolini*.

precisi lineamenti del diritto emigratorio, contribuendo efficacemente alla costruzione di un sistema giuridico, che può dirsi ormai compiuto ed armonico e che però si presta per una compiuta codificazione del diritto speciale [...] Nei suoi giudicati la Commissione Centrale ha colto lo spirito della legislazione speciale, la quale, derogando ai precetti tradizionali dell'autonomia della libertà individuale e della neutralità del diritto nel campo delle contrattazioni private, volle assumere la difesa dell'emigrante di fronte al vettore, la difesa cioè del più debole socialmente di fronte al più forte. E la tutela dell'emigrante è riuscita efficace, poiché l'organo supremo giurisdizionale, interpretando l'articolo 29 del Regio decreto-legge 13 novembre 1919, n. 2205, fissò i limiti precisi della responsabilità del vettore, ottenendo che questi assumesse praticamente per sé la cura e l'obbligo di conoscere tutte le cause legali e fisiche che possano ostacolare l'ammissione dell'emigrante nel paese di destinazione, e che la conoscenza si estendesse in senso lato a tutta la legislazione del paese d'immigrazione e cioè alle leggi, regolamenti, istruzioni di autorità, criteri continuativi di applicazione delle norme relative all'emigrazione. Nell'applicazione di tali criteri la Commissione ha manifestato tale un senso di equità da lasciare il più delle volte soddisfatte entrambe le parti contendenti: vettori ed emigranti. Stabiliti così, mediante una giurisprudenza chiara ed uniforme, i limiti degli obblighi e della responsabilità del vettore, l'interesse di quest'ultimo ha agito in guisa da limitare grandemente i casi di reiezione degli emigranti dal porto di sbarco, ottenendosi di conseguenza un vantaggio d'incalcolabile portata sociale¹³⁴.

Tale politica giudiziaria fu altresì apprezzata dallo stesso Mussolini, il quale, nei primi anni del regime mantenne gli indirizzi assunti dai precedenti governi liberali, proclamando la necessità "fisiologica" dell'emigrazione del popolo italiano¹³⁵, quale valvola di sicurezza della nazione¹³⁶ per l'economia e la società¹³⁷. In tal senso, in premessa alla citata relazione, avrebbe speso parole di stima verso l'azione «tenace-

¹³⁴ *L'emigrazione italiana negli anni 1924 e 1925, Relazione sui servizi dell'emigrazione presentata dal Commissario generale*, Roma 1926, p. 151.

¹³⁵ B. MUSSOLINI, *Opera Omnia*, curr. E. e D. SUSMEL, t. XIX, La Fenice, Firenze 1956, p. 29.

¹³⁶ PATTI, *Un ponte ancora aperto?*, cit., p. 27.

¹³⁷ J.F. BERTONHA, *Emigrazione e politica estera: la «diplomazia sovversiva» di Mussolini e la questione degli italiani all'estero, 1922-1945*, in *Altreitalia* n. 23 (lug-dic 2001), p. 2.

mente costruita» dal Commissariato Generale e sul «complesso di provvidenze, di istituti, di orientamenti, che costituiscono la nostra politica della emigrazione, onde si è portata al massimo grado la conversione di espatri disordinari di masse sfiduciate, in consapevoli spostamenti di energie produttive, strumento di valorizzazione nazionale»¹³⁸. In particolare, il Duce valorizzava l'opera rivolta ad «intensificare la difesa degli interessi e della dignità dei nostri lavoratori emigrati», sottolineando così l'orientamento di favore espresso anche dalla Commissione centrale nei confronti dei migranti (spesso rappresentati dal Commissariato Generale per mezzo dei suoi avvocati), volto a riconoscere la responsabilità dei vettori in tutti i casi in cui vi fosse stato un difetto di ordinaria diligenza che avesse portato al respingimento del migrante dalle autorità del paese di destinazione o alla mancata partenza per divieto espresso dalle commissioni sanitarie portuali. A tal proposito, la giurisprudenza affermò che il vettore fosse responsabile qualora la malattia, di qualunque natura, esistesse al momento della conclusione del contratto e fosse accertabile con l'ordinaria diligenza del buon commerciante (28 aprile 1925¹³⁹). Tale indirizzo di rigore fu assunto anche dopo l'introduzione del sistema di quote di immigrazione, stabilito dagli USA con la legge del 19 maggio 1921 c.d. *Emergency Quota Act*¹⁴⁰, che vide addebitare in capo ai vettori la responsabilità per il respingimento di migranti per eccesso di quota¹⁴¹.

¹³⁸ B. MUSSOLINI, *Prefazione*, in *L'emigrazione italiana negli anni 1924 e 1925*, cit., pp. VII-VIII.

¹³⁹ Sentenza 28 aprile 1925, Spadafora c. Navigazione Generale Italiana, in *Bollettino della Emigrazione*, n. 2 del 1926, p. 72.

¹⁴⁰ SORI, *L'emigrazione italiana*, cit., p. 407; M. LEMAY, E.R. BARKAN, *U.S. Immigration and Naturalization Laws and Issues. A Documentary History*, Greenwood, Westport 1999, pp. 133 ss.; A. DE CLEMENTI, *La «grande emigrazione»: dalle origini alla chiusura degli sbocchi americani*, in *Storia dell'emigrazione italiana*, cur. P. Bevilacqua, A. De Clementi, E. Franzina, vol. 1, *Partenze*, Donzelli, Roma 2009, pp. 187-211; D.A. GERBER, *American Immigration: a very short introduction*, University Press, Oxford 2011, p. 41; Patti, *Un ponte ancora aperto?*, cit., p. 31.

¹⁴¹ Cfr. Sentenza n. 25 del 30 ottobre 1922, Pres. Petrone, Di Mino Giuseppe c. Cyp Fabre. Nel caso di specie la Commissione centrale accolse l'appello dell'emigrante – la cui domanda risarcitoria era stata rigettata in primo grado per irresponsabilità della società di trasporto – sulla base della considerazione secondo cui il vettore avrebbe dovuto avere piena conoscenza «delle disposizioni limitative all'immigrazione da parte degli USA. prima di rilasciare il biglietto ad un emigrante, quale era il Di Mino» e «avrebbe dovuto assumere esatte informazioni per accertarsi se costui sarebbe giunto

Eccezioni vi furono solo in quei pochi casi in cui il migrante avesse dichiarato il falso alle autorità federali americane, come in quello deciso dalla sentenza n. 39 del 20 novembre 1921, la quale affermò non esservi responsabilità del vettore ove il motivo della reiezione non fosse sussistente al momento della partenza e fosse dovuto ad esclusiva colpa del migrante: l'emigrante Parisi Salvatore al momento dello sbarco aveva dichiarato di non voler lavorare «perché si era accorto che altri, che avevano affermato di cercare lavoro, erano stati respinti, e quindi egli, per essere ammesso, aveva detto il contrario»¹⁴². Oppure nel caso in cui i danni sofferti fossero riconducibili ad esclusiva colpa del migrante, come statuito nella sentenza n. 29 del 28 ottobre 1922 pronunciata sull'appello proposto dal vettore Navigazione Generale Italiana contro Pinto Matteo, il quale aveva subito un infortunio di bordo, determinato da una caduta seguita al fatto che il passeggero aveva scavalcato la ringhiera del boccaporto di coperta ed era andato a dormire sul piano del boccaporto, nonostante i ripetuti avvertimenti del nostromo e del capo stiva¹⁴³. Ancora nell'ipotesi in cui, a seguito di reiezione per analfabetismo, si fosse verificata la morte dell'emigrante durante il viaggio di ritorno per cause imprevedibili: si veda il caso deciso nella sentenza n. 32 del 28 ottobre 1922, in cui fu ritenuto non potersi ascrivere al vettore la responsabilità per il decesso di Maria Di Giovanni, in applicazione dell'articolo 1228 codice civile secondo cui l'inadempiente alla obbligazione «non è tenuto a rispondere dei danni che si siano preveduti o potuti prevedere al tempo del contratto, ed è manifesto che in tale epoca non fu preveduto né si potette prevedere che la moglie del Crisafulli di sana costituzione fisica sarebbe stata durante la sua breve permanenza ad Ellis Island colpita da influenza così grave da essere condotta a morte». Inoltre, fu affermato che l'evento dannoso della morte non era stata conseguenza diretta e immediata del fatto colposo del vettore, ma di una causa naturale, l'influenza appunto: per queste ragioni andava applicato l'articolo 1229 codice civile secondo

in eccesso di quota e quindi inesorabilmente colpito dalle disposizioni della legge federale». Con formulazione analoga vedi: Ivi, sentenza n. 26 del 30 ottobre 1922, Pres. Petrone, Tangara Federico c. Cyp Fabre.

¹⁴² Sentenza n. 39 del 20 novembre 1921, Pres. Petrone, Parisi Salvatore c. Navigazione Generale Italiana, in Archivio Storico Diplomatico, *Commissione centrale arbitrale per l'emigrazione*, serie V, vol. 14.

¹⁴³ Ivi, sentenza n. 28 ottobre 1922, Pres. Petrone, Navigazione Generale Italiana c. Pinto Matteo.

cui il contraente rispondeva dei soli danni derivati direttamente e immediatamente dal suo fatto colposo¹⁴⁴. Ulteriori casi di esclusione della responsabilità del vettore risultarono la soppressione della partenza della nave per causa di forza maggiore (sentenza 28 aprile 1925¹⁴⁵); la difficile accertabilità di una malattia come la sifilide, riscontrabile solo attraverso cognizioni scientifiche straordinarie di uno specialista (20 febbraio 1925¹⁴⁶); l'arbitraria reiezione dalle autorità d'immigrazione, dovuta a circostanze imprevedibili, estranee e non imputabili al vettore (5 maggio 1927)¹⁴⁷.

Altro elemento caratterizzante risulta quello di non aver mai accolto l'eccezione di mancanza di motivazione proposta dai vettori contro le decisioni di primo grado e di aver sempre proceduto – in questi casi – a confermare le pronunce impugnate, colmando ed integrando le lacune argomentative. Si veda l'esempio della sentenza n. 17 del 9 dicembre 1920 tra la compagnia Navigazione Generale Italiana e Martini Eustachio, il quale, dopo aver acquistato il biglietto per il piroscafo Taormina diretto a New York ed aver raggiunto in treno Napoli da Rivisondoli, suo paese di residenza dove svolgeva la professione di meccanico, si vide negare l'imbarco dalla commissione sanitaria portuale in quanto affetto da tracoma¹⁴⁸. Adito il locale ispettorato, il vettore fu condannato a risarcire spese e danni sostenute dal migrante (nolo, biglietto treno, giornate di lavoro), riconosciuto tale in considerazione del mestiere di meccanico da lui esercitato. Avverso tale deci-

¹⁴⁴ Ivi, sentenza n. 32 del 28 ottobre 1920, Pres. Petrone, Navigazione Generale Italiana c. Crisafulli Antonio. Cfr. Ivi, sentenza n. 33 del 30 ottobre 1920, Cyp Fabre c. Butterini Giannetto e altri e n. 36 del 28 ottobre 1922, Mammone Mariangela c. Lloyd Sabaudò.

¹⁴⁵ Sentenza 28 aprile 1925, Navigazione Generale Italiana c. Pupillo, in *Bollettino della Emigrazione*, n. 6 del 1925, pp. 107.

¹⁴⁶ Sentenza 20 febbraio 1925, Sarzana c. Navigazione Generale Italiana, in *Bollettino della Emigrazione*, n. 2 del 1926, p. 75. Orientamento analogo risulta espresso in sentenza 5 dicembre 1915, Navigazione Generale Italiana c. Venezia Rocca.

¹⁴⁷ Nel caso di specie il ricorrente era stato respinto da Montreal a causa di una falsa denuncia anonima che negava nell'emigrante la sua qualità di contadino, smentita due giorni dopo dal rimpatrio dalle stesse autorità canadesi. Sentenza 5 maggio 1927, Ariano Mauro Menotti c. Lloyd Sabaudò, in *Bollettino della Emigrazione*, n. 7 (1927), pp. 166-167.

¹⁴⁸ Sentenza n. 17 del 9 dicembre 1920, Pres. Petrone, Navigazione Generale Italiana c. Martini Eustacchio in Archivio Storico Diplomatico, *Commissione centrale arbitrale per l'emigrazione*, serie V, vol. 14.

sione il soccombente produsse appello lamentando il difetto di motivazione «non essendosi in essa specificati gli elementi o i documenti, dai quali il suddetto ispettore abbia potuto trarre il convincimento che Martini Eustacchio, passeggero di seconda classe, esercitasse il mestiere di meccanico e dovesse conseguentemente considerarsi emigrante agli effetti della legge sulla tutela giuridica degli emigranti». Il vizio eccepito si ricollegava alla presunta violazione dell'art. 1 del regolamento 1643/1919 che, nell'elencare i casi in cui il passeggero di classe diversa dalla terza dovesse presumersi emigrante, prescriveva che tale qualità dovesse in ogni caso essere provata dal passeggero stesso o dal Commissariato dell'emigrazione. Nel rigettare il motivo proposto, la Commissione centrale (ribandendo un orientamento ormai consolidato) precisava che gli artt. 10 e 17 del Testo Unico della legge sull'emigrazione del 13 novembre 1919 n. 2205 stabilivano che la condizione di emigrante non si dovesse desumere dalla classe di viaggio o da circostanze estrinseche del paese di destinazione, ma dallo scopo del viaggio. Tale disposizione - posta a tutela degli emigranti per evitare che la classe costituisse un espediente escogitato dai vettori *in fraudem legis* per dissimulare il contratto di trasporto emigratorio effettivamente concluso - consentiva di ritenere che il viaggiatore fosse emigrante quando risultava manifesto che egli espatriava a scopo di lavoro manuale, per esercitare il piccolo commercio o per raggiungere un prossimo congiunto: così non poteva esservi dubbio che il Martini fosse un emigrante giacché dal registro dei passaporti rilasciati dalla Sottoprefettura di Sulmona, esibito all'udienza dal rappresentante del Commissariato generale dell'emigrazione, risultava che il Martini esercitava il mestiere di meccanico ed aveva pagato per il rilascio del passaporto la tassa nella somma di lire due stabilita per gli emigranti dall'art. 15 dal suddetto testo unico. Tale prova, che rendeva evidente il vincolo giuridico intercorso tra le parti, consentiva di affermare che «ben fece il giudice di primo grado ad affermare la sua competenza nella risoluzione di questa causa», ritenendo così assolto il dovere motivazionale che di fatto era stato integrato nel giudizio di appello.

Ulteriore sforzo fu quello rivolto a chiarire gli orientamenti adottati dalle autorità federali americane, al fine di poter meglio definire i limiti della diligenza ordinaria dei vettori: si veda in tal senso la sentenza del 2 maggio 1923 che definiva la dizione “debolezza di mente” quale stato psichico tale «per cui non si sia adatti a vivere in un ambiente tanto diverso dal paese di nascita e non si abbia attitudine ad adattarsi

allo stesso ed a provvedere ai propri bisogni»¹⁴⁹. Infine, non mancarono sentenze rivolte a illustrare particolari casistiche fino ad allora sfuggite, come includere nella categoria degli emigranti gli infermieri, ritenuti lavoratori manuali in quanto svolgevano opera prevalentemente materiale che veniva esercitata sotto il controllo e con la guida di un chirurgo (sentenza 1° luglio 1926¹⁵⁰).

Tale operosità sarebbe andata scemando nel corso degli ultimi anni di attività: la Commissione centrale, infatti, a partire dal 1922 subì un rallentamento per mancanza del *plenum*, per poi essere ricostituita nel 1923 e tornare a lavorare nel 1925¹⁵¹ (ciò spiega il picco di 122 sentenze pronunciate in quell'anno, in cui erano pendenti 185 ricorsi e a cui se ne aggiunsero 96¹⁵²). Negli anni successivi però il carico giudiziario diminuì sensibilmente a causa della riduzione dell'emigrazione transoceanica e del maggiore rigore nella vigilanza sanitaria: infatti, i ricorsi furono 29 nel 1926, 45 nel 1927 e 22 nel 1928¹⁵³. Questi furono gli ultimi anni di vita della Commissione, che si estinse, insieme a tutti gli altri organi giurisdizionali dell'emigrazione nel 1929¹⁵⁴, in ottemperan-

¹⁴⁹ Sentenza 2 maggio 1923, Terrinoni Maria c. Cyp Fabre, in *Bollettino della Emigrazione*, n. 7 del 1923, p. 65. Tale debolezza sarebbe stata accertabile mediante interrogatorio o esame medico.

¹⁵⁰ Sentenza 1° luglio 1926, Navigazione Generale Italiana c. Pugliese Francesco, in *Bollettino della Emigrazione*, n. 9 (1926), p. 103.

¹⁵¹ GRASSI, *Introduzione*, cit., p. 24; *Relazione sui servizi per l'emigrazione per gli anni 1924 e 1925*, cit., p. 150.

¹⁵² Osservava il Commissario generale De Michelis, ivi, p. 152: «Nel primo quadrimestre del 1923, la Commissione Centrale dell'emigrazione trattò tutti gli appelli pendenti dal 1922 e la maggior parte degli appelli sopraggiunti. Poiché ne rimasero pendenti appena una decina, non si sentì il bisogno di riconvocare la Commissione, tanto più che negli altri due quadrimestri del 1923 pochi altri appelli furono proposti. [...] Nel frattempo alcuni membri della Commissione vennero a mancare. Si dovettero così iniziare le pratiche per ottenere dal Ministero dell'Interno e da quello della Marina la designazione dei nuovi membri, sicché la Commissione si poté finalmente ricostituire con decreto del 28 ottobre 1924. Purtroppo non ne fu possibile il funzionamento perché il presidente, per ragioni di servizio, non poté continuare a tenere la carica, ed il vice-presidente era stato, nel frattempo, trasferito alla Corte di appello di Catania. La Commissione fu ricostituita con decreto alla fine del 1924 e cominciò subito a funzionare regolarmente».

¹⁵³ GRASSI, *Introduzione*, cit., p. 35, nt. 33.

¹⁵⁴ Scrive SORI, *L'emigrazione italiana*, cit., p. 430: «Tra il 1927 e il 1929 furono soppressi il Commissariato per l'emigrazione, sostituito dalla Direzione generale degli italiani all'estero, il Consiglio superiore e il Comitato permanente per l'emigrazione; il

za della nuova politica emigratoria del fascismo sviluppatasi alla fine degli anni Venti insieme ai nuovi obiettivi espansionistici e rivolta a contenere e scoraggiare gli espatri al fine di non disperdere inutilmente le forze della nazione, che andavano invece veicolate in una campagna di colonizzazione interna e nei confini dell'impero fascista¹⁵⁵.

Fondo emigrazione fu incorporato nel bilancio dello Stato e vennero abolite le giurisdizioni speciali per controversie su materia di emigrazione».

¹⁵⁵ P.V. CANNISTRARO, G. ROSOLI, *Emigrazione, Chiesa e fascismo: lo scioglimento dell'Opera Bonomelli*, Studium, Roma 1979, pp. 15-31; SORI, *L'emigrazione italiana*, cit., p. 435; M.R. OSTUNI, *Leggi e politiche di governo nell'Italia liberale e fascista*, in *Storia dell'emigrazione italiana*, vol. 1, cit., pp. 309-319; PATTI, *Un ponte ancora aperto?*, cit., p. 26.