

GIURISPRUDENZA SULL'EMIGRAZIONE

Pubblichiamo due decisioni della Quarta Sezione del Consiglio di Stato riguardanti: la prima, l'annullamento o revoca del Decreto ministeriale 1906, che negava la patente e la iscrizione nella patente del Vettore della Società "Ligure-Brasiliana", del piroscafo "Napoletano"; la seconda, l'annullamento del provvedimento ministeriale 14 dicembre 1906 relativo ai prezzi dei noli pel trasporto degli emigranti.

IN NOME DI SUA MAESTÀ VITTORIO EMANUELE III

PER GRAZIA DI DIO E PER VOLONTÀ DELLA NAZIONE
RE D'ITALIA.

La Quarta Sezione del Consiglio di Stato per la giustizia amministrativa ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso di Teodoro Cutolo, quale amministratore delegato della Società Anonima Metallurgica Meridionale, sedente in Napoli, assistita e difesa dall'avv. Silvio Drago,

CONTRO

il Ministero degli Affari Esteri, e

CONTRO

il Commissariato della Emigrazione, rappresentati dalla R. Avvocatura Generale Erariale,

PER

annullamento o revoca del ministeriale decreto 19 aprile 1906, che negava la iscrizione nella patente del Vettore della Società Ligure-Brasiliana del piroscafo "Napoletano".

Visti il ricorso, le controdeduzioni dell'Avvocatura Erariale e gli atti rispettivamente prodotti.

Intese nella udienza del 12 aprile 1907 la relazione del consigliere Vanni e le orali deduzioni e conclusioni dell'avv. Drago e del sostituto avvocato generale erariale Panzarasa.

Ritenuto in

FATTO.

Con ricorso notificato al Ministero degli Esteri ed al Commissariato della Emigrazione il 25 luglio 1901, la Società Anonima Metallurgica Meridionale, sedente in Napoli, si fece a chiedere a questa Quarta Sezione l'annullamento o la revoca del decreto del Ministero degli Affari Esteri 19 aprile 1906, comunicato dalla ricorrente con nota 27 maggio 1906 del R. Ispettorato della Emigrazione in Napoli, col quale decreto fu negata l'iscrizione nella patente del Vettore della Società Ligure-Brasiliana, del piroscafo "Napoletano", di cui la Società Metallurgica Meridionale è proprietaria ed armatrice, e per annullamento dell'atto stesso del 27 maggio 1906, in quanto aveva disconosciuto l'interesse legittimo della Società Metallurgica riguardo all'ammissione del piroscafo indicato, e tuttociò con le conseguenti dichiarazioni di legge, riservata ogni altra azione in sede competente, specialmente pei danni verificati e che continuano a verificarsi.

Tale ricorso, a firma dell'avv. Silvio Drago, munito di regolare procura speciale, risulta depositato nella Segreteria di questa Sezione del Consiglio di Stato nel termine legale, insieme con la citata lettera del 27 maggio 1906 del R. Ispettorato della Emigrazione, contenente le comunicazioni degli atti impugnati e insieme ad altri documenti.

Il Ministero degli Esteri, difeso dalla R. Avvocatura Generale Erariale, si è costituito resistente in causa, e con documentata memoria depositata addì 9 aprile 1907 ha chiesto che il ricorso della Società Metallurgica Meridionale venga, sia pregiudizialmente, sia nel merito, rigettato, quando pure non fosse il caso dell'adombrata eccezione d'incompetenza, e ciò alla stregua di un quaderno di controdeduzioni che successivamente — ridotto a stampa — ha pure dato luogo a qualche variante di contenuto, non certo importante, ma di cui, ad ogni modo, sarà tenuto conto.

Narra la ditta ricorrente quanto appresso:

"La Società Metallurgica Meridionale nell'ottobre 1905 acquistò il piroscafo "Arizona", già radicalmente restaurato sino dal 1899, della stazzatura lorda di tonnellate 4790, classificato nella prima classe, con 4 anni di classe dal "Bureau Veritas", (registro internazionale di classificazione delle navi) come da certificato del 1° agosto 1905.

"Passato a Napoli in disarmo, il piroscafo subì una completa e scrupolosa trasformazione per poter rispondere ai servigi dell'emigrazione, e furono fatti all'uopo anche dei lavori speciali importanti e costosi, prescritti dalla Commissione delegata alle visite. Il piroscafo acquistò la nazionalità italiana e fu battezzato col nome di "Napoletano", ed iscritto nel compartimento marittimo di Napoli.

“ Nel dicembre 1905 fu noleggiato alla Società Ligure-Brasiliana per le
 “ linee delle due Americhe e per due anni. Ultimati i lavori di adattamento
 “ speciale, il “*Napoletano*„ fu sottoposto alle visite regolamentari che, pur
 “ essendo fatte con inusitato rigore, diedero risultati sotto ogni aspetto sod-
 “ disfacenti.

“ È notevole che per la visita di scafo si richiese che il “*Napoletano*„
 “ fosse immesso in bacino; cosa non prescritta, non praticata per altri piro-
 “ scafi, e che costò alla società armatrice circa L. 10,000; ma fornì la prova
 “ più rigorosa che immaginar si possa, della eccellente solidità sulla costru-
 “ zione della nave „.

(E qui vengono riassunte le risultanze dei verbali di perizia e d'ispezione
 redatti presso la R. Capitaneria di Porto del Compartimento di Napoli addì 6,
 8 e 26 febbraio 1906, indi si prosegue):

“ Era logico e legittimo che in base a questi risultati fosse accolta la do-
 “ manda già presentata dalla Società Ligure-Brasiliana per la iscrizione del
 “ *Napoletano*„ nella sua patente di vettore — a meno che non ostassero mo-
 “ tivi riguardanti il vettore, non già la nave, riconosciuta idonea ai servizi
 “ dell'emigrazione. Ma la Società Metallurgica Meridionale — evidentemente
 “ e legittimamente interessata alla definizione sollecita della pratica — non
 “ poté averne precisa notizia; soltanto seppe che s'insinuavano ad arte dei
 “ dubbi generici sul piroscavo, che potevano aver presa nell'animo di persone
 “ non competenti. Voci non disinteressate accennavano specialmente alla età
 “ del piroscavo, come quella che potesse impedirne l'accettazione. La Società Me-
 “ tallurgica, per difendersi da manovre pregiudizievoli, fecesi un dovere d'espore
 “ le sue giuste osservazioni al Ministero degli Affari Esteri ed al Consiglio
 “ dell'Emigrazione, che sembravano mal disposti, malgrado gli accertamenti
 “ delle Commissioni competenti, malgrado la eccezionalità delle visite fatte
 “ subire al piroscavo, e malgrado (si ha ben ragione di crederlo) l'avviso stesso
 “ del Commissariato favorevole alla accettazione del piroscavo.

“ E pensare che si ammettevano altri piroscavi sotto ogni aspetto inferiori
 “ al “*Napoletano*„!

“ Ma alla Società Metallurgica nemmeno si rispondeva; cosicchè essa, sia
 “ per sollecitare la definizione della pratica, sia per poter avere notizia si-
 “ cura e precisa delle risoluzioni riguardanti il “*Napoletano*„ si vide costretta
 “ a far notificare al Ministero degli Affari Esteri un atto d'uscire, in data
 “ 23 maggio 1906 col quale, premesso che la iscrizione del piroscavo non era
 “ ancora avvenuta, sebbene non vi fosse alcun plausibile motivo per ritardarla
 “ e tanto meno per negarla — si richiamava l'attenzione del Ministero su i
 “ danni che la Società subiva, e lo s'interpellava a comunicare al più presto
 “ le opportune decisioni.

“ A cotesto atto rispondeva, per incarico del Commissariato dell'Emigra-
 “ zione, il R. Ispettorato dell'Emigrazione in Napoli, con nota 27 maggio 1906;

“ con la quale si negavano alla Società Metallurgica titolo e veste per richiedere provvedimenti ed anche notizie ufficiali riguardanti il “Napoletano”,
 “ che solo al vettore si dovevano comunicare; ma in ogni modo, si diceva
 “ che la Società avrebbe potuto vedere nel n. 5 del *Bollettino dell'Emigrazione* un decreto ministeriale che negava la iscrizione in patente del detto
 “ piroscalo chiesta dal vettore Ligure-Brasiliana „. Così fu dato alla Società
 “ Metallurgica conoscere, nel detto numero del *Bollettino*, che non porta data
 “ di pubblicazione, il testo del decreto ministeriale 19 aprile 1906 che negava
 “ l'iscrizione del “Napoletano”, nella patente del vettore „.

Tale il fatto secondo viene esposto dalla ricorrente Società, la quale deduce a sostegno del suo ricorso i seguenti motivi di diritto:

1° violazione del principio riguardante l'interesse delle parti negli atti amministrativi, sancito nell'art. 3 della legge sul contenzioso amministrativo 20 marzo 1865 e nell'art. 2 del regolamento di procedura dinanzi la Quarta Sezione del Consiglio di Stato. Violazione dell'art. 40, ultimo capoverso, del regolamento per l'esecuzione della legge sull'emigrazione, approvato con Regio Decreto 10 luglio 1901, n. 375.

Quantunque la domanda d'iscrizione in patente del “Napoletano”, fosse avanzata, com'era ben naturale, dal solo vettore, pure non è esatto che al vettore soltanto dovesse il Commissariato render noti i provvedimenti presi relativamente a quel piroscalo. Non si trattava di concedere o negare o revocare la patente di vettore, ma di ammettere o no un dato piroscalo all'emigrazione; quindi l'affare riguardava anche, anzi principalmente, il proprietario e l'armatore del piroscalo, cioè la Società Metallurgica, colpita nel suo interesse dal provvedimento del 19 aprile 1906. Secondo le leggi amministrative in genere non doveva disconoscersi alla Società la qualifica di *parte interessata*; nella specie, poi, l'interesse dell'armatore in ciò che riguarda l'accertamento dell'idoneità della nave, è tassativamente riconosciuto dall'articolo 40, ultimo capoverso, del regolamento per la esecuzione della legge sull'emigrazione, ivi disponendosi che l'*armatore* deve fare un deposito pel pagamento dell'indennità di cui al capoverso medesimo tratto.

A questo primo mezzo di gravame il Ministero oppone:

La mancanza nella Società Metallurgica Meridionale d'ogni veste a ricorrere.

La legge 31 gennaio 1901, n. 23, costituendo l'ufficio del *vettore di emigranti*, ha posto altresì di fronte due soli ed esclusivi interessi: quello del Commissariato, rappresentante l'interesse pubblico e quello del vettore; il rapporto è circoscritto fra Commissariato e vettore. Nè lo stesso vettore ha un proprio e vero diritto all'esercizio del trasporto degli emigranti, non potendo la nozione di un diritto sorgere di fronte ad una impetrazione di *concessione* la quale viene accordata quando, oltre al concorso di un minimo di condizioni stabilite dalla legge e dal regolamento, risulti opportuna e conve-

niente in sè, secondo il criterio discrezionale ed insindacabile nel merito del Ministero degli Affari Esteri. Qualunque altro interesse, all'infuori di quello del vettore, è un semplice interesse indiretto, potenziale, non garantito da diritto di ricorso. Si contesta quindi alla Metallurgica Napoletana veste a ricorrere, per quanto riguarda il decreto 14 aprile 1906, contro cui poteva reclamare, ma non l'ha fatto, il solo vettore. E se anche la Metallurgica avesse potuto far sua l'azione propria della Ligure-Brasiliana, il ricorso della Metallurgica dovrebbe dirsi fuori termine, perchè non potevano prestare a questa maggiori diritti di quelli della Ligure-Brasiliana, alla quale, in ultima ipotesi, non si potrebbe negare la figura di quelle personalità direttamente interessate, di cui parla l'art. 6 del regolamento 17 ottobre 1889.

Siffatta tesi, oltrechè in genere su la legge del 31 gennaio 1901 e sull'indole sua, viene illustrata in relazione al disposto dell'art. 42 del relativo regolamento e confortata con ricordi di dottrina e di giurisprudenza. In ogni caso, siccome il decreto 14 aprile 1906 concerne direttamente e principalmente, se non esclusivamente, la Ligure-Brasiliana la quale, ovè per ipotesi il decreto fosse annullato, potrebbe non voler ripresentare domanda per l'iscrizione del "Napoletano", si crede che in forza dell'art. 6 del regolamento di procedura innanzi alla Quarta Sezione del Consiglio di Stato il ricorso della Metallurgica Napoletana per quanto si attiene al citato decreto ministeriale del 14 aprile debba essere rigettato.

In relazione poi alla lettera del 27 maggio 1906, si dicono non precisi i termini del ricorso avversario e discusse diverse ipotesi, sostanzialmente si ripete che non essendo la Metallurgica il vettore, difettava per ciò solo di titolo ad ottenere provvedimenti e comunicazioni dirette ed ufficiali. Il Commissariato non mancò di comunicare nelle dovute forme al vettore Ligure-Brasiliana il provvedimento concernente il piroscalo "Napoletano", e con ciò fu esaurito quanto l'Amministrazione aveva l'obbligo di fare. Il Commissariato nella suddetta nota non si occupò affatto di definire se nella quistione relativa a quel piroscalo la Metallurgica avesse o no un qualsiasi interesse; ma contestò a quella Società un interesse sufficiente ad attribuirle diritto ad una comunicazione diretta ed ufficiale. Ed il buon fondamento di quest'assunto resta convalidato da una circostanza di fatto. Nel contratto stipulato in Napoli tra quella Società e la Ligure-Brasiliana, questa si obbligava a prendere a nolo dalla Metallurgica Meridionale il nominato piroscalo sotto la condizione *sine qua non* che il piroscalo stesso riportasse "l'autorizzazione del Commissariato dell'emigrazione italiana", e si trovasse nelle condizioni volute dalle leggi degli Stati Uniti. La Metallurgica Meridionale, quindi, non aveva che una speranza di lucro, un interesse meramente protezionale, anche in relazione della riferita clausola del contratto di noleggio.

Nulla in contrario vale la circostanza dell'intervento di due rappresentanti della Metallurgica Meridionale nella visita d'idoneità del piroscalo,

perchè ciò avvenne per amichevole assenso del Presidente della Commissione di visita, e non costituisce quindi riconoscimento di interessi diretti; nulla vale l'art. 140 del regolamento sull'emigrazione perchè, nè quell'articolo può sconvolgere tutto il sistema legislativo, nè il suo tenore è tale da non far presumere che con la parola armatore non si sia designato il vettore prima di essere tale, cioè prima di aver avuto la patente; nulla vale, infine, distinguere fra domanda di concessione di patente e domanda di iscrizione di un piroscalo in patente già ottenuta, perchè ciò significa appunto chiedere la patente limitatamente a quel piroscalo; onde una è in sostanza la cosa, una ed identica la regola; e se per la prima ipotesi viene dalla ricorrente riconosciuta quale il Ministero l'indica, non si comprende come possa essere con efficacia impugnata rispetto all'altra ipotesi. Che se poi s'intendesse sostenere che la facoltà discrezionale del Ministero di concessione, diniego o revoca della patente può essere esercitata soltanto nella forma generica di attribuzioni o rifiuto, o privazione della patente e non in quella di estendimento o limitazione del suo contenuto (ammissione oppure no di un dato piroscalo) basterà assumere che si tratterebbe di distinzione non sorretta dalla legge, e che la patente non può essere considerata indipendentemente dai piroscali in essa iscritti i quali ne formano anzi parte integrante.

Il Ministero passa poi a sostenere che il ricorso avverso per quanto riguarda il decreto del 14 aprile 1906, non è stato presentato in termini. Il suo ragionamento è questo: Se vi fosse nella Metallurgica, come proprietaria noleggiante il piroscalo, un interesse sufficiente a ricorrere, questo prenderebbe base nella *nave* che pure costituisce la causa dell'interesse del noleggiatore: in altri termini il noleggiante non sarebbe che una delle persone non direttamente contemplate dall'atto impugnato (art. 2 del regolamento di procedura innanzi alla Quarta Sezione del Consiglio di Stato) e per ciò dovrebbe valere in suo confronto e agli effetti della decorrenza del termine la notificazione del provvedimento regolarmente fatta alla Società Ligure-Brasiliana in data 18 aprile 1906. Altrimenti, rispetto al noleggiante, potrebbe non esservi termine di reclamo, ovvero dovrebbe l'Amministrazione essere obbligata a notificare i suoi atti anche a coloro a cui la legge sull'emigrazione non riconosce qualità di *parti* nei rapporti giuridici di cui si tratta.

2° motivo di ricorso. La Società Metallurgica Meridionale lamenta in rubrica la violazione dell'articolo 32 della legge sull'emigrazione del 31 gennaio 1901 e degli articoli 138, 139 e 140 del Regolamento per la esecuzione di detta legge, approvato con R. D. 10 luglio 1901, n. 375. Falsa applicazione dell'art. 13, penultimo capoverso, della legge sull'emigrazione; incompetenza ed eccesso di potere. E a dimostrazione si assume che la legge attribuisce ad una speciale Commissione l'accertamento della idoneità della nave al trasporto di emigranti, e lo dice espressamente l'art. 140 del Regolamento. E ri-

corre non l'ipotesi un opinamento, ma quella di un atto amministrativo che fa stato circa l'idoneità o meno della merce.

Ciò posto, il Ministero degli Esteri rimane sotto ogni aspetto incompetente a pronunciare comunque su la detta idoneità; e ciò invece, rispetto al "Napoletano", ha fatto, invocando l'art. 13 della legge sull'emigrazione, penultimo capoverso, il quale dà bensì al Ministero, udito il Consiglio di emigrazione, la facoltà di negare, limitare o ritirare la patente ai vettori; ma evidentemente riguarda quei casi nei quali vengono in discussione non la nave, ma i requisiti personali ed economici del vettore. Ma quando pure voglia ammettersi che la facoltà del Ministero degli Esteri di negare, limitare o ritirare la patente di un vettore, si estenda alle "operazioni di emigrazione", (art. 43 del regolamento e modulo della patente annesso al regolamento giusta l'art. 41 del medesimo) sui piroscafi dichiarati idonei dalla Commissione, non ne consegue che il Ministero degli Esteri possa, esso medesimo, dichiarare non idoneo un piroscavo. L'art. 13 non giova; il Ministero ed il Consiglio di emigrazione (la cui comparizione è riprova dell'assunto) non hanno in ciò competenza.

Replica, in sostanza, il Ministero, che a parte il carattere e gli effetti di tutte quelle verifiche della nave, su le quali non è disputa, la Commissione che compie la *visita d'idoneità* voluta dal regolamento per l'applicazione della legge sull'emigrazione (articoli 138, 139, 140) ha compito limitato nell'obbietto solo a determinate constatazioni, i cui confini sono molto più angusti di quelli che costituiscono la disamina di una *piena ed assoluta idoneità al trasporto degli emigranti*. Ora questo giudizio ultimo e più lato è dall'art. 13 della legge riservato al Ministero con potere discrezionale, quando pure non sia da ritenere che "trattasi di atti d'imperio", o voglia dirsi di quelli compiuti nell'esercizio del potere politico, sul quale proposito non è superfluo far rilevare che la legge affida al *Ministro* e non al *Ministero* di pronunciarsi sul diniego, revoca o limitazione della patente.

Detta circostanza metterebbe in essere un vero provvedimento di natura politica quale cioè è contemplato dal 1° alinea dell'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato e che rende, di conseguenza, per la sua stessa natura, inammissibile il ricorso. La tesi è confortata dalla citazione di più pareri e di una decisione del Consiglio di Stato. Insomma il *minimum* dei requisiti stabiliti dal regolamento può non essere sufficiente nell'apprezzamento del potere discrezionale del Ministro per la concessione della patente, tanto in genere, quanto per un determinato piroscavo; e su tale facoltà discrezionale poggia il decreto impugnato e quindi esulano i vizi di illegittimità che ad esso rimprovera la ricorrente; un solo dovere aveva ancora il Ministero, quello di interpellare il Consiglio dell'emigrazione, e sta in fatto, che non uno, ma due pareri diede in questa circostanza il predetto Consiglio, ambedue contrari

all'accoglimento della domanda della Ligure-Brasiliana e delle insistenze nel medesimo senso fatte dalla Metallurgica Meridionale.

Il terzo mezzo di gravame è nel ricorso così formulato: Violazione degli articoli 13 (1° cap.) e 32 della legge sull'emigrazione; 139 e 140 del regolamento per la esecuzione della legge; 77 e seguenti del Codice per la marina mercantile. Violazione dell'art. 3 della legge sul contenzioso amministrativo. Eccesso di potere...

Il decreto che dovrebbe essere e pretende di essere motivato, manca invece di motivazione sul punto capitale della idoneità o meno del "Napoletano", non significando motivazione il dire che non è idoneo sia per la sua antica costruzione, sia per le sue condizioni generali, che sono formule generiche, indeterminate, ingiustificate, finanche rispetto alla precisa età del piroscalo, che non viene indicata, a non parlare dei lavori di riattamento e di rimodernamento di cui era stato non remoto oggetto, a tutte le circostanze dedotte dalla Società al Ministero per convincerlo che il "Napoletano", poteva egregiamente adempiere al trasporto degli emigranti; ed ai risultati infine delle visite ed ispezioni ufficiali ordinarie ed eccezionali, rispetto ai quali il decreto apparisce viziato di contraddizione.

Replica il Ministero, invocando anche qui la giurisprudenza del Consiglio di Stato che per l'indole dell'affare e per la presenza di un potere discrezionale nel Ministero, la motivazione dei decreti di cui si tratta non può essere che generica; e quella del decreto impugnato, pure essendo tale, è sufficiente, nè può essere discusso nell'intrinseco suo pregio innanzi a questa Sezione Quarta, trattandosi di provvedimento insindacabile nel merito. Tale motivazione, particolarmente nelle parole "condizioni generali", acquistò ampio contenuto per tutti gli elementi di diversa indole che, all'infuori di quelli previsti dall'art. 140 del regolamento, possono entrare in un giudizio discrezionale del Ministero, giudizio che deve anche seguire i progressi della tecnica navale, onde una nave a parità di condizioni può in tempi diversi essere idonea, ed altro è il caso di piroscali che acquistano già la iscrizione in patente che oggi a rigore potrebbero esserne forse privati, altro è il caso di concessione di nuove iscrizioni. Il Ministero resistente si distende qui in particolarità intese a chiarire come e perchè il suo giudizio non poteva riuscire favorevole al piroscalo "Napoletano", dal punto di vista *della sicurezza, della bontà e della comodità del trasporto*. E se è in facoltà del Ministero di considerare, prima dell'ammissione di un piroscalo, se, così le sue condizioni generali, come la sua età siano o no soddisfacenti alla stregua tanto delle moderne riconosciute esigenze di un buono e comodo trasporto degli emigranti, quanto e più nei riguardi della sicurezza del trasporto, rimane destituita di fondamento ogni impugnativa per quanto si attiene alla motivazione del ricorso. Nè i motivi addotti sono in contrasto con la legge, la quale nell'art. 13, come avrebbe già ritenuto in altra occasione questo Collegio, non contiene alcuna deter-

minazione di motivi, pei quali *soltanto* possa la patente negarsi, limitarsi o ritirarsi.

Insieme risulta insussistente ogni pretesa contraddizione fra l'accertata idoneità del piroscavo e il provvedimento preso, in quanto come si è già dimostrato il possesso dei requisiti minimi prescritti dalla legge, non è elemento sufficiente alla concessione della patente, nè il Ministero degli Esteri per negare l'ammissione in servizio del "Napoletano", si è basato sulle esclusive e limitate circostanze dell'ispezione speciale prescritta dall'art. 140 del regolamento. Del resto il carattere della facoltà attribuito dalla legge sull'emigrazione al Ministero degli Esteri ha esempi antichi, come quello che risulta dall'art. 270 del Codice di procedura civile, dove si legge che "l'avviso dei periti non vincola l'Autorità Giudiziaria la quale deve pronunciare secondo la propria convinzione.

Il quarto ed ultimo mezzo di gravame è stato dalla Società ricorrente concepito in questi termini: Violazione degli articoli 77 e seguenti del Codice per la marina mercantile "delle visite nelle navi e delle partenze", e 85 e seguenti "del trasporto dei passeggeri", delle disposizioni del R. D. 9 maggio 1895, n. 362, riguardanti le visite sui bastimenti mercantili; del regolamento per l'esecuzione del detto codice (disposizioni del titolo II, cap. XVII, riguardanti le "regole per la sicurezza dei bastimenti", e del cap. VIII riguardanti le "condizioni speciali richieste dai bastimenti addetti al trasporto dei passeggeri"); violazione degli articoli 13 (cap. 1°) e 32 della legge sulla emigrazione; delle disposizioni del relativo regolamento contenute nel tit. IV, sez. 1^a, riguardanti la "navigabilità, velocità e corredo di attrezzi dei piroscavi da emigranti", sez. 5^a riguardante la "visita d'idoneità dei piroscavi", e sez. 6^a riguardanti le "visite dei piroscavi degli emigranti in partenza".

Eccesso di potere.

Nè il codice per la marina mercantile, nè il regolamento per la sua esecuzione, nè le norme che lo hanno modificato, nè la legge per l'emigrazione, nè il regolamento per l'esecuzione di questa legge parlano dell'età dei piroscavi, tra le molteplici e minute condizioni d'idoneità, specialmente per quanto ha tratto al trasporto dei passeggeri. Esse guardano dello stato di navigabilità e di manutenzione delle navi, e in relazione a questi requisiti dettano le loro norme. Il criterio dell'età è tutto affatto relativo; senza possibilità di precisione. Nella pratica industriale un piroscavo come il "Napoletano", si considera della durata di 40 anni. In ogni modo la legge generale non ha fissato l'età massima delle navi, nè vi hanno condizioni di età per ammettere un piroscavo al trasporto di emigranti. Ciò posto, non è legittimo escludere un piroscavo sol perchè la sua "antica costruzione", secondo la frase del decreto impugnato, senza almeno qualsiasi maggiore specificazione neppure in relazione al tempo di costruzione, in un caso inoltre, in cui all'originaria costruzione era susseguita una propria e vera ricostruzione.

Del resto l'età di un piroscavo risulta almeno dall'obbligatorio atto di nazionalità, se non pure da altri documenti; dunque si conosce prima di ammetterlo alla visita ed ispezione, ma è assurdo e contrario a legge ed equità ammettere delle visite ed ispezioni di un piroscavo di cui si deve conoscere l'età, indipendentemente dai risultati delle visite e delle ispezioni che vengono eseguite a spese degli interessati, e che si risolverebbero in una facezia proprio quando dessero per risultato l'accertamento del buono stato e della idoneità del piroscavo è non solo erroneo e violatore della legge, ma è un caso tipico di eccesso di potere veramente grave sotto molteplici aspetti.

Osserva a sua volta il Ministero che l'elemento dell'età di un piroscavo siccome influente nella dichiarazione circa la sua iscrizione o non iscrizione in patente, trova già la sua giustificazione negli scopi di tutela sociale nella legge e nell'indole e insindacabilità dei poteri del Ministero. L'età non è uno dei requisiti costituenti il minimo di condizioni obbligatorie per rendere possibile ad un piroscavo la iscrizione in patente, ma entra nei coefficienti di determinazione del giudizio del Ministero. Quanto alle visite ed ispezioni del cui carico si duole la ricorrente sia come di formalità che sarebbero state del tutto inutili di fronte alla causa di rifiuto (età del piroscavo) preesistente nelle visite e nelle ispezioni medesime, viene rilevando (a parte che si tratta di circostanze anteriori a quando il Ministero doveva emettere il suo giudizio insindacabile) che al momento della domanda d'iscrizione fu omessa dalla Società Ligure-Brasiliana l'indicazione dell'età della nave, e che mentre il Commissariato gliela chiedeva, come notizia essenziale, la Società stessa domandava alla R. Capitaneria di Napoli che il piroscavo fosse sottoposto alle visite necessarie per l'ammissione all'emigrazione. Queste ebbero luogo per autorizzazione della R. Capitaneria di Napoli col consenso del Ministero della Marina tanto nelle forme che diconsi ordinarie, quanto in quelle che diconsi eccezionali, e cioè seguirono nè per fatto, nè per disposizione del Commissariato o del Ministero degli Esteri. Del resto tali visite non potevano mai avere effetti impegnativi; il Ministero degli Esteri può esercitare la sua facoltà discrezionale prima e dopo la visita, e queste sono certo un espediente egregio per provvedere secondo l'interesse pubblico in generale e quello degli emigranti in particolare, data anche la *relatività* insita come la stessa ricorrente sostiene, e non si contrasta, nel criterio desumibile dell'età del piroscavo.

Risulta pertanto, ad avviso del Ministero, che il decreto impugnato *ex adverso* deve aversi per pienamente legittimo in quanto il Ministero era competente ad emettere il provvedimento in parola, e ciò in forza dell'art. 13 della legge sull'emigrazione; le forme prescritte dalla legge furono osservate (1° motivazione, 2° obbligo di sentire il parere del Consiglio della emigra-

zione) la pretesa contraddizione (se pure una sola disamina sia ammissibile in questa sede) fra gli apprezzamenti del decreto e le risultanze dei documenti, non sussiste.

Tali le deduzioni e controdeduzioni dei ricorrenti.

DIRITTO.

Attesochè la patente di vettore di emigranti concerne e lo stato e condizione personale del petente e le navi che esso intende destinare al trasporto di chi emigra: nè punto si disputi che l'idoneità della nave o delle navi sia essenziale elemento di concessione della patente. Così essendo, tanto vale, anco rispetto alle navi, la iscrizione di una originaria patente, quanto l'aggiunta di alcune di esse a quelle dapprima iscrittevi.

Su questo argomento torna inutile distendersi; nè legge, nè regolamento, nè logica giuridica permettono menomamente di distinguere: unici, in ambedue le ipotesi, la causa e lo scopo della domanda; unici la causa e lo scopo dell'intervento dell'Autorità governativa; identiche le forme appunto per la sostanziale identità del provvedimento.

Attesochè la patente di vettore e le modificazioni di essa non possono venir chieste se non da chi aspiri ad essere autorizzato ad esercitare il trasporto di emigranti, o da chi già abbia qualità di vettore. L'art. 202 del regolamento approvato con R. D. 10 luglio 1901, n. 375, comincia con le parole: Per ottenere la patente di vettore di emigranti, le Compagnie di navigazione, i Consorzi di armatori nazionali, gli armatori e i noleggiatori *al cui nome deve essere intestata la patente*, dovranno indirizzare al Commissario Generale la domanda indicante ecc., ecc. Dunque non altri è ammesso a chiedere senonchè voglia conseguire per sè o per suoi mandanti; ciò non importa neppure aggiungere, la patente di vettore. E tale principio vale anche per la richiesta di nuove iscrizioni di navi in patente, come già s'è visto. Armatori e chiunque altri abbia un interesse sulla nave non sono dalla legge 31 gennaio 1901, n. 23, e dal già citato regolamento menzionati se non in quanto ostino al conseguimento della patente di vettore e debbono perciò adempire a talune condizioni e guarentie; l'interesse designato dalla domanda per divenire vettore e variare il contenuto di una patente già conseguita non si trova considerato dalle surricordate norme speciali, ed è vero ciò che la difesa del Ministero ha sostenuto, che, cioè, si rinvencono di fronte soltanto l'Amministrazione pubblica e l'aspirante a vettore o il vettore il quale insiste per variazioni della sua patente. La lettera e lo spirito della legge e del regolamento sulla emigrazione non permettono di non accettare siccome certissima siffatta tesi.

Attesochè questa rimanga, se pure occorre, convalidata da una particola-

rità, ed è che, allorquando il legislatore si è occupato del mezzo di trasporto, altro non ha stabilito, se non che, colui il quale chiede di esercitare il servizio di emigrazione, debba dimostrare la *disposizione della nave*, e nave disponibile si abbia ancor quella della quale il petente non è che noleggiatore (cfr. p. tutti l'art. 13 della legge e l'art. 42 del regolamento).

Attesochè il riassunto sistema legislativo non significhi negazione di qualsiasi diritto o interesse su la nave, indipendente da chi domanda di divenir vettore o chiede modificazioni di patente; in ispecie non significa disconoscimento dei diritti del proprietario ed armatore della nave, quando sia persona diversa dal vettore, come appunto nel caso di noleggio. Questi diritti e questi interessi sussistono e conservano figura propria e distinta sempre quando, per altro, non si tratti di patente di vettore, perocchè in relazione a questa il vettore rappresenta di fronte alla pubblica amministrazione tutta la somma d'interessi che si raccolgono sulla nave, rappresentando nella sua interezza la nave medesima per quanto si attiene allo scopo della domanda ed alla condizione generale consistente nella disponibilità del mezzo pel servizio dell'emigrazione. Semplicità di rapporto speciale, imposto dalla natura delle cose, e cioè dalla stessa molteplicità di interessi subbiettivamente distinti che possono riferirsi ad una medesima nave e la cui diretta considerazione troppo avrebbe reso lento e grave il procedimento amministrativo in relazione alla domanda per essere vettore di emigranti o per aggiungere nuove navi a quelle già iscritte in patente.

Attesochè virtualmente rappresentando il vettore anche l'interesse del proprietario della nave, certo è che il Ministero esaurisce ogni suo dovere quando a chi chiede patente di vettore o modificazione di patente notifica la sua decisione, il suo decreto.

Ne scaturirà in terzi aventi diritti reali sulla nave, e più in particolare in terzi proprietari della nave, titolo per insorgere avanti a questo Consiglio, contro un decreto di reiezione della domanda del vettore da costui non solo non impugnato, ma espressamente accettato? Siffatta questione può essere lasciata insoluta; perocchè la confusione sui diversi diritti e interessi subbiettivi al momento della domanda e rispetto al contenuto di questa, attribuiscono efficacia *erga omnes* della notificazione del provvedimento ministeriale fatto al sottoscrittore della domanda, epperò gli altri interessati, se pur possono ricorrere debbono farlo nello stesso termine utile al ricorso da parte del vettore.

Attesochè nella specie il ricorso della Società Metallurgica Meridionale sia stato tardivo, sia come quello che venne interposto il 25 luglio 1906, e cioè ben oltre i sessanta giorni utili giusta il disposto dell'art. 30 della legge organica del Consiglio di Stato.

Infatti il decreto ministeriale del 14 aprile di quell'anno rifiutante l'iscrizione in patente del piroscalo "Napoletano", al vettore Società Ligure-Brasiliiana di Navigazione "che l'aveva addì 3 febbraio chiesta", fu notificato

alla Società medesima il giorno 20 aprile; e i sessanta giorni pel ricorso a questa Quarta Sezione del Consiglio di Stato spirarono il 19 giugno, tanto riguardo alla predetta Società, quanto riguardo a chiunque altro interessato, e più in particolare alla ditta proprietaria del piroscavo escluso dalla iscrizione. È del resto inverosimile che quella ditta, la quale erasi di già a piatire presso il Ministero per l'accoglimento della domanda della Società Ligure-Brasiliana mostrandosi perfettamente edotta della domanda stessa e della difficoltà contro cui veniva cozzando non acquistasse pronta scienza del decreto del 20 aprile; quasi non curante di apprendere dal vettore l'esito di un affare di cui diligentissima era stata a seguire lo stadio iniziale e quello di dibattito amministrativo.

Attesochè la lettera dell'Ispettorato dell'Emigrazione del 27 maggio 1906 non fu che una comunicazione intesa a prevenire ulteriori insistenze della Società Metallurgica Meridionale circa un argomento già definito dall'indicato decreto ministeriale; e non poté certo aver forza di ridar vita ai termini di proposizione di gravami già esauriti.

Attesochè soffermandosi questo Quarto Collegio alla pregiudiziale di tardività, trova opportuno di non pronunciare carico di spese contro la ditta soccombente, trattandosi di applicazione nuova e non ovvia a prima vista della regola accettata dal già citato articolo 30 della legge sul Consiglio di Stato.

P. Q. M.

La Sezione:

Senza discendere ad altra disamina, dichiara irricevibile il ricorso della Società Metallurgica Meridionale e compensa le spese di causa.

Così deciso in Roma, addì 13 aprile 1907, dalla Quarta Sezione del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio con l'intervento dei signori commendatori:

INGHILLERI CALCONDONIO, *Consigliere anziano, ff. di Presidente;*
 PERLA RAFFAELE, *Consigliere;*
 MARIOTTI FILIPPO, "
 PINCHERLE GABRIELE, "
 PELLECCHI GIUSEPPE, "
 D'AGOSTINO ERNESTO, "
 VANNI GIO. ANT. (estensore) "

Firmato: C. INGHILLERI.

" R. PERLA.
 " F. MARIOTTI.
 " G. PINCHERLE.
 " G. PELLECCHI
 " ERNESTO D'AGOSTINO.
 " G. A. VANNI, estensore.
 " PRINA, segretario.

Publicata all'udienza del 17 maggio 1907.

Il Segretario di Sezione

Firmato: PRINA.

Per copia conforme all'originale, che si comunica al Ministero degli Esteri a norma dell'art. 56 del regolamento di procedura 17 ottobre 1889, n. 6516 (Serie 3^a).

Roma, li 22 maggio 1907.

Il Segretario di Sezione

PRINA.

IN NOME DI SUA MAESTÀ VITTORIO EMANUELE III
 PER GRAZIA DI DIO E PER VOLONTÀ DELLA NAZIONE
 RE D'ITALIA.

La Quarta Sezione del Consiglio di Stato, per la Giustizia Amministrativa, ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sul ricorso della Società di Navigazione Generale Italiana in persona del suo Direttore comm. Agostino Crespi, assistita e difesa dagli avvocati V. E. Orlando, Giorgio Arcoleo, Giuseppe Cimino ed Enrico Presutti,

CONTRO

il Ministero degli Affari Esteri ed il Commissariato Generale di Emigrazione, rappresentati dalla R. Avvocatura Generale Erariale,

PER

annullamento del provvedimento ministeriale 14 dicembre 1906 relativo al prezzo dei noli pel trasporto di emigranti.

Visti il ricorso, le produzioni della R. Avvocatura Generale Erariale e tutti gli allegati.

Vista la decisione di questo Collegio n. 5, pubblicata addì 18 gennaio 1907 sulla domanda di sospensione.

Uditi nella pubblica udienza del 22 marzo 1907 il relatore Di Fratta, referendario, gli avvocati Arcoleo e Presutti, ed il sostituto avvocato erariale Viettone.

IN FATTO.

Con atto notificato il 31 dicembre 1906, depositato il 6 gennaio 1907, la Società di Navigazione Generale Italiana, vettrice di emigranti, in persona del suo Direttore comm. Agostino Crespi, ricorse a questa Sezione impugnando il decreto 14 dicembre 1906, col quale il Ministro degli Affari Esteri non accogliendo una proposta della Società diretta ad ottenere per il primo quadrimestre del 1907 un leggero aumento nel prezzo dei noli in confronto al quadrimestre precedente, dispose:

a) che, per le linee del Sud-America, i noli massimi da applicarsi nel primo quadrimestre del 1907 fossero eguali a quelli applicati nel quadrimestre precedente;

b) e che per le linee del Nord-America fossero di cinque lire inferiori.

I motivi del ricorso sono i seguenti:

1° Violazione dell'art. 14 della legge sulla emigrazione nei suoi rapporti con l'art. 3 della legge sul contenzioso amministrativo e dell'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato.

Con questo motivo si dice sostanzialmente che il procedimento tracciato dall'art. 14 della legge sulla emigrazione, per il suo contenuto, per il fine cui tende e per la natura dei rapporti che regola è un vero procedimento contenzioso, simile a quello che i francesi chiamano *enquête administrative*. Di qui la necessità che tanto l'atto col quale il Commissariato dichiara di non accettare i noli proposti dal vettore, quando il decreto del Ministro che risolve il conflitto e determini i noli di autorità sieno motivati. Ora nella specie il Commissariato ha adempiuto l'obbligo della motivazione solo in apparenza, il Ministro poi lo ha trascurato del tutto;

2° altra violazione dell'art. 14 ed eccesso di potere in quanto così il Commissariato come il Ministro han creduto che la facoltà loro attribuita di approvare e stabilire i noli abbia per fine di limitare gli eccessivi profitti dei vettori e con questa veduta l'hanno esercitata nel caso concreto, mentre quella facoltà ha per fine esclusivo di impedire eventuali coalizioni di vettori;

3° altra violazione dell'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato in relazione dell'art. 14 della legge sulla emigrazione, consistente in eccesso di potere per mancata e contraddittoria motivazione. E qui il ricorso prende in esame la lettera del 26 novembre 1906 con la quale il Commissariato dichiarò di non accettare i noli proposti dalla Compagnia e cerca di dimostrare che cotesta lettera in alcune parti non tien conto delle circostanze addotte dalla Compagnia medesima a sostegno della proposta di aumento dei noli, ed in altre parti dice cose o incomplete o contraddittorie ai criteri accolti per la determinazione dei noli nei quadrimestri precedenti;

4° altra violazione dell'art. 24 della legge sul Consiglio di Stato in relazione all'art. 14 della legge sulla emigrazione consistente in eccesso di potere per erronea motivazione e travisamento dei fatti. Con questo ultimo motivo si ragiona intorno ai prezzi del carbone e si sostiene che il Commissariato, allorquando nella citata lettera disse che si trattava di "un qualche aumento," e di "oscillazioni consuete sul mercato," non solo errò travisando i fatti, ma violò anche la legge, la quale, appunto perchè dispone che i noli si abbiano a rivedere ogni quattro mesi ed anche a periodi più brevi, dimostra che ha voluto tener conto di tali oscillazioni.

Il ricorso conchiudeva che il decreto ministeriale fosse annullato nella parte che riguarda la Navigazione Generale Italiana e limitatamente ai piroscafi "Umbria," "Sicilia," "Sardegna," e "Regina Margherita,".

E poichè dalla esecuzione del provvedimento impugnato la Compagnia avrebbe danni gravissimi, i quali sarebbero anche irreparabili se il ricorso

principale venisse accolto, si chiedeva preliminarmente che la esecuzione fosse sospesa.

In rappresentanza del Ministero degli Affari Esteri si costituì in giudizio la R. Avvocatura Generale Erariale, la quale alla pubblica udienza chiese il rigetto della domanda di sospensione.

Con decisione incidentale del 18 gennaio 1907 la domanda di sospensione venne respinta.

Riassumendo il ricorso per la discussione in merito la difesa del Ministero ha depositato il 19 marzo 1907 un fascicolo di documenti ed una elaborata memoria a stampa, con la quale combatte il ricorso in tutti i suoi assunti e ne chiede il rigetto con tutte le conseguenziali provvidenze come per legge.

IN DIRITTO.

Considerato che le questioni poste col ricorso sono sostanzialmente tre e possono essere formulate nei termini seguenti:

1° Qual sia la natura e la portata della facoltà attribuita al Commissariato d'emigrazione e al Ministro degli Affari Esteri di approvare i noli proposti dai vettori di emigranti, o di stabilirli, e più specialmente indagare se cotesta facoltà si risolva in un potere ordinario e morale di tariffazione a fine di contenere i profitti dei vettori entro giusti limiti, o costituisca soltanto un mezzo straordinario dato alla Pubblica Amministrazione e da usarsi al fine esclusiva d'impedire o reprimere eventuali coalizioni fra vettori;

2° se, data la natura del procedimento tracciato nell'art. 14 della legge sulla emigrazione e data l'indole dei rapporti che, mediante cotesto procedimento debbono essere regolati, il decreto del Ministro degli Affari Esteri che stabilisce i noli debba essere necessariamente motivato, e se, nel caso concreto, il decreto impugnato abbia soddisfatto all'obbligo della motivazione;

3° nella ipotesi che la motivazione si possa ritenere contenuta nella lettera 26 novembre 1906, con la quale il Commissariato dichiarava di non approvare i noli proposti dai vettori, se la motivazione che si legge in questa lettera sia insufficiente, illogica o arbitraria, o pecchi altrimenti per eccesso di potere per avere in qualche parte travisati i fatti, e in altra parte enunciato concetti, giudizi o apprezzamenti che non si armonizzano co' concetti della legge e talvolta si disconoscono.

Considerato sulla prima questione che la ragion del decidere va desunta unicamente dal sistema della legge positiva e non già come pur s'è creduto di fare, da ricerche scientifiche sulla natura economica dell'industria dei trasporti marittimi.

Cotesta indagine, per quanto interessante, e per quanto possa essere stata utile ed anche necessaria nel periodo di formazione della legge, esce fuori

del campo del diritto costituito, e d'altra parte, per molteplicità e variabilità di fatti e di circostanze da osservare per gl'interessi che v'entrano in giuoco e per la stessa diversità dei punti di vista scelti dagli studiosi, è tale, che non sempre si riesce ad evitare le tendenze di scuola, ed abbracciare tutto il complesso economico sottoposto ad esame, in modo da coglierne la caratteristica e da segnarne con sufficiente approssimazione la linea di sviluppo.

Senonchè, pur rimanendo sul terreno della ricerca giuridica, per bene intendere e risolvere la questione conviene prendere le mosse dalla precedente legge del 30 dicembre 1888 che prima introdusse una certa disciplina nella materia della emigrazione. Questa legge non regolava punto il trasporto degli emigranti, ma limitava le sue provvidenze all'arruolamento, ed alla vendita ed alla distribuzione dei biglietti per emigrare, disponendo che coteste cose e quanto altro potesse occorrere per procurarsi l'imbarco, spettassero esclusivamente ad alcuni intermediari, all'uopo autorizzati, detti agenti e subagenti di emigrazione, in questo sistema la industria del trasporto degli emigranti, salva l'osservanza delle leggi marittime nelle parti riguardanti la sicurezza della navigazione, la polizia e la igiene di bordo, era e rimaneva una industria libera, ed ognuno poteva esercitarla, e i rapporti tra l'armatore e l'emigrante, il quale era un *passaggiere* come qualunque altro, erano sostanzialmente regolati dal contratto e dal diritto comune.

La legge del 31 gennaio 1901 ha rovesciato completamente questo sistema. Essa ha abolito in modo assoluto gli agenti e i subagenti di emigrazione, ha considerato l'emigrante come un *passaggiere speciale* che ha bisogno di una tutela speciale e lo ha posto in diretto contatto col vettore, il quale non può esercitare la industria del trasporto di emigranti, se non abbia determinati requisiti di capacità, non disponga di piroscafi in determinate condizioni di navigabilità ed adattamento, e non ottenga dal Governo un determinato permesso, la patente, che il Governo può sempre negare, limitare. A cotesto modo l'industria del trasporto degli emigranti, di libera che era, è divenuta un'industria autorizzata.

Prima la legge regolava soltanto un preliminare del trasporto, cioè l'accaparramento e l'arruolamento degli emigranti, ora regola tutto il trasporto e tutela l'emigrante finchè non sia giunta a destinazione. Prima il vettore era un privato e tutti i rapporti di diritto pubblico riposavano nella persona dell'agente e subagente, soli responsabili verso lo Stato; ora i rapporti di diritto pubblico e le responsabilità son passati nella persona del vettore con sanzioni e conseguenze più energiche e più importanti.

Con questo insieme di determinazioni la legge del 1901 ha concepito il trasporto degli emigranti quasi come un servizio pubblico, e come tale è riuscita in fondo a disciplinarlo. Muovendo dal concetto fondamentale in questa materia che l'emigrante deve esser particolarmente difeso contro l'ignoranza propria e la speculazione altrui, ed organizzando la difesa in ogni punto

con cura assidua e tenace, la nuova legge non poteva lasciare in disparte un punto di capitale importanza, quale è quello del prezzo dei noli, e tanto meno poteva disinteressarsene in quanto essa, se aveva imposto ai vettori obblighi prima sconosciuti, li aveva messi altresì in una condizione quasi privilegiata, perchè, con tutto l'insieme delle formalità e dei requisiti necessari per il rilascio della patente, aveva ristretto il campo della concorrenza, e fino a un certo segno, dato all'industria carattere ed aspetto di monopolio.

Di qui è sorta la potestà, attribuita al Governo, di approvare i noli proposti dai vettori o di stabilirli di ufficio se le proposte sieno trovate inaccettabili. Questa potestà non è soltanto ed esclusivamente, come sostiene il ricorso, un correttivo di eventuali coalizioni fra vettori, ma è soprattutto forma intrinseca e necessaria di un sistema, nel quale l'industria, oltre che essere autorizzata, è concepita a guisa di un servizio pubblico.

Essa non si traduce o si risolve in una semplice ricognizione ed omologazione di una proposta altrui, ma è diretta o può essere diretta anche alla attuazione di un pensiero proprio, di una volontà propria. Essa non solo ha la funzione negativa di impedire o reprimere possibili abusi ma ha principalmente la funzione positiva di determinare i noli, sottraendoli alla contrattazione delle parti o alla volontà del vettore, e facendoli dipendere in ultima analisi e nei limiti massimi dalla volontà dello Stato.

Il Commissariato della emigrazione nella sua lettera del 26 novembre 1906 può aver usato parole non adeguate o malproprie dicendo, che la legge "mira ad impedire che abbiano i vettori a trarre degli *extra*-profitti dall'industria loro", ma in sostanza ciò che volle significare od esprimere fu che i noli dei trasporti di emigranti son soggetti a tariffazione da parte del Governo. E che tale sia il concetto della legge 31 gennaio 1901, e che questo potere di tariffazione sia permanente e non straordinario, necessario e non eventuale, autonomo nelle sue determinazioni ultime e non pedissequo delle proposte dei vettori, risulta chiaro da tutte le svariate norme dell'art. 14 e specialmente da queste: che i noli si abbiano a fissare ogni quattrò mesi, che il Commissariato può prendere l'iniziativa per farli variare anche in corso di quadriestre, che è predisposto tutto un sistema d'informazioni ufficiali periodiche per giungere all'accertamento dei prezzi dei noli sul mercato mondiale, e che i noli approvati o stabiliti non possono essere diminuiti dal vettore se la diminuzione non sia estesa a tutti gli emigranti imbarcati per quella partenza. Questa ultima disposizione è anzi importantissima, perchè mette nel maggior grado di evidenza il carattere di tariffa che hanno i prezzi dei noli, e colorisce anche meglio il carattere di servizio pubblico che ha il trasporto degli emigranti, da poichè è proprio dei servizi pubblici l'esistenza di una tariffa, ed è proprio dei grandi servizi pubblici non sostituibili o difficilmente sostituibili che la tariffa sia eguale per tutti.

Certo, questo potere dello Stato non è arbitrario, nè può essere spinto

tant'oltre che, per tutelare gli emigranti, si perdano di vista o si danneggino gl'interessi dei vettori e della industria. La legge invece ha dettato norme sufficienti e ha tracciato tutto un procedimento per garantire, nella determinazione dei noli, gl'interessi di tutti. Da una parte bisogna tener conto dei pareri di corpi consultivi e delle informazioni attinte all'interno e all'estero dalle Camere di Commercio, dai Regi Consoli e dagli Ispettori di emigrazione; dall'altra parte bisogna tener conto della qualità dei trasporti, della classe e della velocità dei piroscafi, il che vuol dire, in altre parole, delle spese d'esercizio.

Sicchè la determinazione dei noli poggia in definitiva su due fatti, i quali del resto sono i soli che possono servirle di base; l'uno è la constatazione del prezzo sul mercato, l'altro è la valutazione del coefficiente di esercizio per ciascun piroscafo. Entro i limili segnati dall'uno e dall'altro, l'azione della autorità deve necessariamente rimanere; ma ciò non toglie che il potere di cui si discorre abbia i caratteri suaccennati, sia cioè un vero potere di tariffazione, al quale nè le proposte dei vettori possono di per sè sole apporre alcun ostacolo, nè il fatto, o il pericolo di una coalizione segna il momento e addita il fine in cui e per cui può solamente esercitarsi.

L'obbiezione mossa dal ricorso a questo modo di vedere è tratta dagli atti parlamentari, e si riduce sostanzialmente a questo. Il potere del Governo in materia di noli è un potere di *verificazione e non di* determinazione. La cosa è esatta, ma non interamente. Se il Commissariato approva i noli proposti, il processo è, o può essere di semplice verificazione, o almeno come tale si attua o si manifesta. Ma se il Commissariato non approva, e nasce il dissidio, e al Ministero degli Affari Esteri spetta il dirimerlo, allora la questione non vien decisa soltanto in base ai dati raccolti e alle informazioni avute sul corso dei noli, ma s'integra con altri elementi, ed entrano in campo la qualità dei trasporti, la classe e la velocità dei piroscafi, e secondo questi altri elementi, più variabili e più suscettivi di valutazione nelle loro conseguenze, bisogna decidere.

In questo secondo momento i noli non vengono approvati, ossia verificati e trovati conformi al corso del mercato, ma vengono *stabiliti*, come dice la legge. Elemento del giudizio non è solo il dato estrinseco del mercato, ma anche il dato intrinseco della nave, di quella nave. Inoltre anche la posizione della questione muta. Il Commissariato ha davanti la sola proposta del vettore, ed ha solo il diritto di approvarla o di non approvarla. Il Ministro degli Affari Esteri invece ha innanzi a sè due proposte, quella del vettore e quella del Commissariato, e non è obbligato necessariamente a scegliere tra l'una e l'altra, ma può adottare benissimo una soluzione diversa. Egli non giudica soltanto e risolve una controversia, ma stabilisce, ossia determina i noli con piena competenza di merito, con vedute ed apprezzamenti proprii, i quali poggiano, bensì sui dati di fatto raccolti, ma hanno sempre alcunchè

di subiettivo, che riguarda o può riguardare tutto il complesso dell'industria e dei traffici considerato in relazione non al solo trasporto degli emigranti, ma al trasporto degli altri passeggeri e delle merci. Insomma si tratta d'un vero nolo di Stato. Questa è la caratteristica più acuta della legge del 1901; questo è l'istrumento più poderoso e delicato di cui sia fornito il Governo, e se per ciò appunto il Governo deve usarlo con grande prudenza e discernimento per non creare, sotto ingannevoli apparenze, una reale disparità di trattamento fra le varie compagnie, nondimeno è certo in ogni caso, che si tratta di un potere di verificaione e di determinazione insieme, attribuito non solo al fine di eliminare il pericolo di eventuali coalizioni od abusi, peccolo che del resto è presupposto dal legislatore come fermamente, ma anche, e soprattutto, al fine di attuare nella forma più energica ed efficace quella tutela degli emigranti che è la ragion d'essere e il contenuto proprio della legge in vigore.

Considerato che le cose fin qui dette son sufficienti a decidere anche la seconda questione. Se già non fosse la norma scritta nell'art. 3 della legge sul contenzioso amministrativo, la qual norma ha portata generale e carattere di necessità indefettibile, per indurre l'obbligo della motivazione nel Decreto ministeriale che stabilisce i noli, basterebbe por mente all'indole del procedimento, alla natura degl'interessi in conflitto e dei rapporti giuridici che quel decreto chiude e deve regolare.

Si tratta in sostanza di un procedimento contenzioso se non in tutte le sue forme, certo nella sua essenza, si tratta di una questione che al Ministro giunge dopo un mancato accordo, e vi giunge con una proposta del vettore, una proposta diversa del Commissariato e una larga istruttoria, si tratta d'interessi importantissimi e di rapporti giuridici che solo per una norma singolare di diritto son sottratti alla contrattazione delle parti e trovano la loro definizione necessaria avanti l'autorità amministrativa. Dire, dopo ciò, che non v'è obbligo di motivazione il decreto, perchè la legge nell'art. 14 non dispone espressamente, è dir cosa insostenibile: la motivazione è forma intrinseca del decreto. Soggiungere che nella specie il decreto è motivato, perchè indica la procedura seguita e le circostanze di cui si è tenuto conto non basta: la legge sarebbe stata osservata nelle sue formalità, ma mancherebbe pur sempre la ragione del giudizio in merito. E questo bisognava fare, dire, cioè, per qual motivo, fatto, circostanza o apprezzamento si adottava quella soluzione e non un'altra.

Certo non è necessario fare una motivazione ampia, come può o deve farla chi pronuncia esercitando giurisdizione; ma la ragione del decidere deve essere almeno enunciata esercitando giurisdizione; ma la ragione del decidere deve essere almeno enunciata in modo preciso e completo.

Senonchè nel caso concreto, pur riconoscendo che sotto questo aspetto il decreto impugnato è difettivo, non può dirsi tuttavia che la motivazione

manchi assolutamente e il vettore non abbia saputo per qual ragione i noli massimi sieno stati stabiliti in misura diversa da quella da esso proposta. Il decreto del Ministro e la conferma in ogni sua parte alla lettera 26 novembre 1906 con la quale il Commissariato faceva conoscere di non poter approvare i noli dal vettore medesimo proposti, e ne esponeva le ragioni, e conchiudeva per proporre a sua volta dei noli in misura diversa. Sicchè l'atto del Ministro, in una procedura che sia, come questa in esame, carattere unitario e non si chiede se il nolo, approvato o stabilito che sia, non venga determinato, si può considerare connesso con l'atto del Commissariato, nel quale trova quella motivazione che esso avrebbe dovuto ripetere, e forse perciò non ha espressamente enunciato.

E poichè è così, sarebbe formalismo eccessivo all'annullamento del Decreto il quale è per giunta anche conferma al parere del Consiglio Superiore di Marina. A dir il vero il sistema non è da incoraggiare incondizionatamente; ma nella specie non si saprebbe scorgere alcuna illegalità. Ciò che importava è che si conoscesse la sostanza della cosa; e il vettore pur attingendola da altro atto della procedura, l'ha conosciuta in tempo e tanto bene che la combatte strenuamente, come si vedrà nell'esame della terza questione.

Nè si può ammettere col ricorrente che, data l'indole del procedimento, si debbano comunicare al vettore le proposte motivate che il Commissariato deve trasmettere al Consiglio Superiore di Marina, il parere di cotesto Consiglio, ed anche, a quanto pare, i pareri e le informazioni delle Camere di Commercio, dei Regi Consoli e degli Ispettori di emigrazione. Tutto ciò non è detto nell'art. 14, nè il procedimento tracciato nello stesso articolo è tale da richiederlo necessariamente. I pareri, le informazioni, le proposte motivate, servono soltanto al Commissariato, o al Ministro che debbono rispettivamente approvare o stabilire i noli; ma non diventano comuni anche al vettore, nè possono formar materia di dibattimento in una procedura che ha termini brevissimi e non si svolge avanti ad autorità che esercitino giurisdizione. Ciò che è necessario e sufficiente è che il vettore sappia perchè il nolo da esso proposto non è approvato e ne viene stabilito uno diverso. I pareri e le informazioni non pubblicati dopo, in allegato alla relazione che il Ministro degli Affari Esteri deve ogni quadrimestre presentare al Parlamento, e a cotesto modo si ha quel punto di partenza che il ricorrente crede — e non a torto — necessario per le eventuali successive variazioni sul prezzo massimo dei noli.

Considerato che la terza questione vien posta dal ricorso nei seguenti termini concreti: Il vettore chiedeva per il primo quadrimestre del 1907 un aumento nel prezzo dei noli in confronto al prezzo del quadrimestre precedente, e l'aumento giustificava col rincaro dei viveri e del carbone, con le maggiori pretese degli equipaggi, con l'obbligo imposto dal Commissariato di fornire agli emigranti coperte di lana invece che coperte di cotone. Il Commissariato

non disconosce che alcuni coefficienti della spesa sieno variati in più, ma "trascura quelli di minore importanza che non possono avere una rilevante influenza sul bilancio di una vasta azienda,, si ferma alquanto sul rialzo dei carboni, lo definisce "un qualche aumento,, soggiungendo "si tratta di una delle oscillazioni di prezzo consuete sul mercato,, riassume il suo pensiero che l'incremento della emigrazione compensa a esuberanza i maggiori aggravii e dopo avere accennato a un certo ribasso di noli verificatosi in alcuni porti forestieri di notevole importanza per il traffico della emigrazione, conchiude non solo col non approvare l'aumento proposto, ma col proporre a sua volta una diminuzione di lire 5 in confronto del quadrimestre precedente, limitandola per ora alle sole linee degli Stati Uniti. Questa motivazione, deduce il ricorrente, se pur tale possa chiamarsi, è illogica, eccessiva, contraria alla legge e travisatrice dei fatti.

Ora la Sezione, in questa sede di pura legittimità, non vuole nè può discutere se la motivazione poteva esser fatta meglio, od abbia sempre dato nel segno e apprezzato convenientemente le circostanze dedotte, ma certo essa non merita le censure che le sono state mosse.

Travisatrice dei fatti non è, perchè riconosce che in alcuni coefficienti della spesa di esercizio, e proprio in quelli menzionati dal vettore, si sieno verificate delle variazioni in aumento. Contraria alla legge non può dirsi, perchè il Commissariato può aver usata qualche parola impropria, od anche aver enunciato qualche concetto non rigorosamente esatto; ma l'una cosa e l'altra non hanno valore decisivo. Illogica neanche è da qualificarsi, perchè può benissimo dirsi ed avvenire che le spese aumentino; e ciononostante aumentino, ed in misura maggiore, anche i profitti, se adeguate cause vi concorrono. Ed è qui precisamente che sta il punto fondamentale della motivazione. Il Commissariato dice in sostanza: È vero, alcuni coefficienti della spesa sono aumentati, in misura maggiore o minore, trascurabile o no, non importa; ma l'emigrazione è aumentata ed aumenterà tanto da coprire le maggiori spese e da permettere anche una riduzione nel prezzo attuale dei noli, ed io propongo una riduzione di 5 lire.

Questo discorso potrebbe contenere valutazioni ed apprezzamenti errati, previsioni poco prudenti o fallaci, interpretazioni poco plausibili di fatti, come in fondo, sotto le parvenze dell'eccesso di potere, il ricorso vien dimostrando o tende a dimostrare nelle analitiche sue deduzioni; ma non pecca per illegittimità in ciò che costituisce il suo nocciolo e constitui la base essenziale così della nota Commissariale, come del decreto del Ministro.

Considerato che, se per le premesse osservazioni il ricorso è da respingere tuttavia attese le particolari circostanze e l'indole della controversia, si può non far luogo alla condanna del ricorrente alle spese.

P. Q. M.

La Sezione:

Rigetta il ricorso come sopra prodotto dalla Società di Navigazione Generale Italiana.

Nulla per le spese.

Così deciso in Roma, addì 25 marzo 1907, dalla Quarta Sezione del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio, con l'intervento dei signori Comendatori:

GIORGI GIORGIO, *Presidente*;
 INGHILLERI CALCEDONIO, *Consigliere*;
 PERLA RAFFAELE, "
 MARIOTTI FILIPPO, "
 PINCHERLE GABRIELE, "
 PELLECCHI GIUSEPPE "
 DI FRATTA PASQUALE (estens.) "

Firmato: G. GIORGI;
 C. INGHILLERI;
 R. PERLA;
 F. MARIOTTI;
 G. PINCHERLE;
 G. PELLECCHI;
 P. DI FRATTA, estensore;
 PRINA, segretario.

Pubblicata all'udienza del 17 maggio 1907.

Il segretario di sezione

Firmato: PRINA.

Per copia conforme all'originale che si trasmette al Ministero degli Esteri a norma dell'art. 56 del Regolamento di procedura 17 ottobre 1889, n. 6516, serie III.

Roma, 14 giugno 1907.

Il segretario di sezione:

PRINA.