

Giurisprudenza sull'emigrazione

Parere del Consiglio di Stato (Sezioni riunite di Grazia e Giustizia e di Finanza), in data 25 ottobre 1907, relativo alle spese che possono far carico al Fondo dell'emigrazione.

Le Sezioni:

Vista la relazione in data 18 agosto scorso, n. 8901, con la quale il Ministero della marina chiede il parere del Consiglio di Stato sull'obbligo del Commissariato dell'emigrazione di concorrere nelle spese di manutenzione della Stazione marittima a Napoli e del fabbricato passeggeri sul ponte "Federico Guglielmo", a Genova;

Udito il Relatore;

Premesso che nelle stazioni marittime di Napoli e Genova è lo sbocco principale della nostra emigrazione. Nella stazione di Napoli transitano annualmente circa 300 mila emigranti in partenza e in arrivo per o dall'America. A Genova il movimento è di circa 150 mila emigranti ogni anno.

La stazione marittima di Napoli, nella quale si compie il servizio dell'emigrazione, fu costruita originariamente a spese del Ministero della Marina. Ma il Commissariato dell'emigrazione ha deliberato di concorrere in una somma annua non superiore alle L. 1000 per la manutenzione dei locali adibiti, nella detta stazione marittima, ai servizi dell'emigrazione.

In seguito all'ultima eruzione del Vesuvio, essendosi riconosciuta la necessità di procedere alla tintura delle facciate esterne della stazione marittima e ad altri lavori di riparazione, l'Ufficio del Genio civile, compilate apposite perizie, ripartì la spesa per L. 2300 a carico del bilancio della Marina e per L. 1800 a carico del Commissariato.

Ma quest'ultimo ha reiteratamente rifiutato ogni concorso, sostenendo che sul Fondo dell'emigrazione non devono gravare se non le spese che riguardano direttamente la protezione degli emigranti, laonde il Ministero della Marina, essendo convinto dell'opposta tesi, e che cioè l'emigrazione non può non contribuire nelle spese di cui si tratta, chiede il parere del Consiglio di Stato.

Il Ministero della Marina esamina ampiamente la questione in fatto e in diritto, osservando essenzialmente che alcuni dei locali, tanto della stazione marittima di Napoli, quanto del ponte "Federico Guglielmo",

di Genova avrebbero una destinazione esclusiva o quasi ai servizi della emigrazione. A chiarimento della sua tesi il Ministero produce due schizzi planimetrici di entrambi i fabbricati.

Il Commissariato, alla sua volta, oppone che la stazione di Napoli e il ponte "Federico Guglielmo", di Genova non hanno una destinazione speciale per gli emigranti; si tratterebbe di un servizio che riguarda gli emigranti non come tali, ma come passeggeri. Nel solo caso di provvedimenti speciali dati nello esclusivo interesse degli emigranti, il Commissariato si riserverebbe di deliberare volta per volta se il concorso nella spesa sia dovuto.

Ciò premesso, le Sezioni hanno considerato:

Che oggi non cada disputa sul compenso a *forfait* già ammesso dal Commissariato, perchè, se questo ha creduto di concedere una volta tanto una somma determinata per contribuire nelle spese di manutenzione della stazione marittima di Napoli, da siffatta concessione non potrebbe trarsi argomento per ritenere che tutte le spese riguardanti la stazione medesima debbano necessariamente e giuridicamente essere ripartite tra il Ministero della Marina e il Commissariato dell'emigrazione;

Che la legge 31 gennaio 1901 ha stabilito un Fondo per l'emigrazione, fondo costituito colle tasse pagate per ciascun emigrante, e che evidentemente è destinato a tutte le spese che hanno una diretta, immediata relazione con la tutela degli emigranti;

Che nella specie non si contesta che nella stazione marittima di Napoli, e così nel fabbricato sul ponte "Federico Guglielmo", a Genova, si verifichi solitamente una notevole affluenza di emigranti, i quali in certi momenti occupano gran parte dei locali ove sostano prima dell'imbarco; ma non è men vero che quei fabbricati servono in genere a tutti i passeggeri, essendo appunto questa, e non altra, la loro destinazione, e che gli emigranti vi transitano come passeggeri e non come emigranti;

Che, se la loro qualità di emigranti rende necessarie speciali operazioni di visita e di controllo, operazioni che si compiono nelle stazioni e che eventualmente rendono necessaria l'occupazione più o meno duratura di alcuni locali, non sarebbe questa una ragione perchè quelle stazioni dovessero considerarsi siccome aventi in tutto od in parte una diretta ed esclusiva destinazione a servizi di emigrazione, mentre è vero il contrario, che esse cioè servono a tutti indistintamente i passeggeri e solo indirettamente ed occasionalmente questa loro destinazione si rende più intensa e specifica per gli emigranti in quanto essi costituiscono una buona parte dei passeggeri di terza classe;

Che la costruzione e la manutenzione delle stazioni marittime implicano un pubblico servizio cui deve provvedere il bilancio dello Stato, e

si andrebbe contro i fini e lo spirito della legge qualora il fondo della emigrazione, destinato alla tutela degli emigranti, dovesse considerarsi siccome istituito per diminuire gli oneri di carattere generale, che incombono sui bilanci dei Ministeri in relazione a servizi che solo occasionalmente e indirettamente possono riguardare anche il movimento della emigrazione.

Per questi motivi:

Le Sezioni opinano che nelle spese per la stazione marittima di Napoli e per il fabbricato passeggeri sul ponte "Federico Guglielmo," a Genova non sia tenuto a contribuire il Fondo dell'emigrazione.

Decisione della Corte di Cassazione di Roma (Sezioni unite), con la quale si dichiara l'incompetenza dell'Autorità giudiziaria a decidere sulla domanda proposta dalla Società Metallurgica Meridionale contro il Ministero degli affari esteri per la negata iscrizione in patente del piroscafo "Napoletano",,

Corte di Cassazione di Roma (Sezioni unite).

5 febbraio 1910

Pres. PAGANO GUARNASCHELLI — *Rel.* MARTINO — *P. M.* TOFANO.

Ricorso Società Anonima "Metallurgica Meridionale",
c. Ministero degli affari esteri

.....
Omissis.
.....

RITENUTO IN FATTO:

Nell'ottobre 1905 la Società "Metallurgica meridionale", acquistò un piroscafo, cui quindi fece dare la nazionalità italiana e sotto il nome "Napoletano", fece iscrivere nel compartimento marittimo di Napoli.

E volendo adibire il detto piroscafo pel trasporto degli emigranti in

America, con contratto 13 dicembre 1905 lo noleggiò a tale scopo alla Società "Ligure Brasiliana", sotto condizione sospensiva e risolutiva che tale legno venisse autorizzato pel servizio di emigrazione.

Nel 3 febbraio 1906 la Società "Ligure Brasiliana", la quale era già autorizzata pel servizio di emigrazione con altri piroscafi, fece domanda per l'iscrizione in patente anche del piroscavo "Napoletano".

E consta che presso il locale ufficio compartimentale fu eseguita perizia dello scafo e accessori del detto bastimento; e la Commissione per la esecuzione della legge sull'emigrazione, con verbale 26 febbraio 1906 d'ispezione speciale (visita d'idoneità) passata al ripetuto piroscavo, espresse parere che il medesimo si trovasse nelle condizioni previste dal regolamento per l'esecuzione della legge stessa.

Però in data 14 aprile 1906 il Ministero degli Esteri, provvedendo sulla indicata domanda sporta dalla Società vettrice — ritenuto che il piroscavo in parola, sia per la sua antica costruzione, sia per le sue condizioni generali, non desse sufficiente affidamento di un buon servizio di trasporto degli emigranti e di sicurezza dei medesimi; — visto l'art. 13 della legge sull'emigrazione, penultimo capoverso; — sul parere conforme del Consiglio d'emigrazione espresso nell'adunanza 2 marzo 1906 e confermato nell'adunanza successiva 14 stesso mese — decretò che la patente di vettore di emigranti concessa alla Società "Ligure Brasiliana", di navigazione rimanesse limitata ai piroscavi attualmente iscritti nella patente medesima.

Credè allora — 25 luglio 1906 — la Società Metallurgica, proprietaria armatrice, proporre ricorso per annullamento del cennato decreto ministeriale avanti la IV Sezione del Consiglio di Stato.

Ma questa, con decisione 13 aprile-17 maggio 1907, dichiarò irricevibile il ricorso, in quanto ritenne avesse diritto a domandare la iscrizione in patente il solo vettore (sia per sè, sia per i suoi mandanti) e che il relativo provvedimento ministeriale dovesse avere efficacia *erga omnes*, epperò gli altri interessati non potessero ricorrere che nel termine concesso al vettore; e poichè erano decorsi 60 giorni dalla notificazione del decreto ministeriale alla Società vettrice, dovesse ritenersi tardiva l'impugnativa di ricorso fatta dalla Società proprietaria.

Quindi — 29 dicembre 1907 — la Società Metallurgica istituì giudizio avanti il Tribunale di Roma contro il Ministero degli Esteri, esponendo che l'esclusione del piroscavo "Napoletano", dal trasporto di emigranti, per pretesa non idoneità, fosse illegittima, sia perchè l'idoneità era stata dichiarata dalla Commissione competente, sia perchè il Ministero degli Esteri non poteva dichiarare la sua inidoneità per cause non ammesse dalla legge; e sia infine perchè, avendo l'Autorità ordinato una visita

straordinaria allo scafo esterno e delle opere nuove che trasformarono radicalmente la nave, ciò importava che, quando la nuova ed eccezionale ispezione fosse stata favorevole e i nuovi lavori eseguiti, il piroscavo dovesse ritenersi ammesso al trasporto di emigranti. E assumendo che tale illegittimo procedere dell'Amministrazione avesse cagionato alla Società gravi ed ingiusti danni, ne chiedeva il risarcimento nella misura da liquidarsi.

Contro tale istanza il Prefetto di Roma con decreto 15 luglio 1908 promosse la procedura di conflitto, eccependo l'incompetenza dell'Autorità giudiziaria a conoscere della causa, sia perchè il decreto del Ministro degli esteri è a base dell'art. 13 della legge sull'emigrazione, che dà al Ministro stesso un potere discrezionale che sfugge alla valutazione di qualunque Autorità contenziosa, sia perchè, dice nella decisione la IV Sezione, vi è quanto basta per ritenere la legittimità del provvedimento.

Onde la causa si trova rinviata avanti questo Supremo Collegio per la decisione di competenza.

La Corte di Cassazione in Sezioni unite

OSSERVA IN DIRITTO:

Che è principio il quale ormai più non si discute, che per la determinazione di competenza bisogna attendere non solo al *petitum*, ma anche alla *causa petendi*, in quanto questa integra l'altro agli effetti del giudizio; e se il fondamento dell'azione proposta è materia esclusivamente amministrativa, vien meno la competenza giudiziaria a decidere della causa, quantunque questa si prospetti sotto forma di azione di danni.

Che al lume di questo principio è evidente l'incompetenza dell'Autorità giudiziaria a decidere nella presente causa, poichè l'azione di danni è proposta in base a pretesa illegittimità dell'atto amministrativo del diniego di patente. Or è questo della concessione di patente un potere di polizia affidato alla discrezione dell'Autorità politico-amministrativa. Il Ministro degli Esteri (dice l'art. 13 della legge 31 gennaio 1901, n. 23, sull'emigrazione), udito il Consiglio dell'emigrazione, può, con suo decreto motivato, negare, limitare o ritirare la patente.

Ma in materia di atti discrezionali, facoltativi della pubblica Amministrazione non vi può essere sindacato giudiziario. Invano si obbiettano gli articoli 2 e 4 legge sul contenzioso amministrativo, poichè questi si sono intesi e si devono intendere sempre riferibili al caso che la contestazione non nasca su atti discretivi della pubblica Amministrazione, altrimenti l'Autorità giudiziaria verrebbe indirettamente a prefinire essa

il modo di svolgimento del potere discrezionale e cioè verrebbe essa ad amministrare, il che sconvolgerebbe l'ordinamento dei pubblici poteri.

E oggi, dopo l'istituzione della giustizia amministrativa, si può, per eccesso di potere, incompetenza o violazione di norme legali che circondino l'atto discrezionale amministrativo, ricorrere alla IV Sezione del Consiglio di Stato, e quindi, in seguito a dichiarazione d'illegittimità, venire pei danni innanzi all'Autorità giudiziaria: ma, ciò non avendo fatto le parti interessate, o avendolo fatto tardivamente, manca ora loro il fondamento per l'azione giudiziaria.

Che il solo fatto di danni sofferti non può essere fondamento della azione, se per le premesse ragioni non si può giudiziariamente dimostrare che questi provennero da causa illegittima. E d'altronde giova osservare che le spese che incontra il privato per poter provocare un provvedimento amministrativo (come il conferimento della patente d'emigrazione) e preparare in senso favorevole il provvedimento medesimo, sono un'alea cui esso si sottomette, che non può inceppare l'azione dell'Amministrazione nelle sue determinazioni e decreti.

E invano s'insiste che l'Amministrazione agì con leggerezza, permettendosi e ordinandosi dalla Commissione compartimentale dei lavori per rendere il piroscalo adatto al servizio d'emigrazione, i quali poi, eseguiti, quella riconosceva idonei, e il Ministero no.

Poichè, 1° l'Autorità giudiziaria non può giudicare della colpa della Amministrazione in cose tecniche affidate alla di costei cognizione e prudenza; e 2° l'azione delle Commissioni locali e del Commissariato di emigrazione non può essere impegnativa dell'azione del Ministero, poichè quegli uffici non fanno che rendere pareri; ma del resto, come si è detto, il conferimento della patente entra nei poteri illimitati del Ministro, il quale nei suoi illuminati consigli può attingere a considerazioni di vario ordine (condizioni della nave, sanità pubblica, sicurezza, ecc.); e in caso negativo basta che pronunzi decreto motivato, udito il Consiglio di emigrazione (a tenore del sovracitato art. 13 della legge): or tutto ciò dovevano sapere le parti interessate. Donde la ragione di improponibilità dell'azione contro il Ministero degli Esteri.

Che non regge che in sede di competenza non si possa discutere dei motivi dell'azione, poichè ciò non procede quando pei termini com'è proposta, indipendentemente dall'accertamento dei fatti relativi, viene esclusa la competenza giudiziaria a interloquire.

Per questi motivi:

La Corte dichiara l'incompetenza dell'Autorità giudiziaria a decidere sulla sopradetta domanda, ecc.