

IV. — Riassunto del rapporto della Commissione federale per l'immigrazione sulla legislazione relativa al trasporto degli immigranti (Steerage), dal 1819 al 1909.

Il rapporto della Commissione d'immigrazione sulla legislazione relativa al trasporto degli immigranti tratta delle condizioni e delle leggi esistenti al riguardo negli Stati Uniti e negli altri paesi a partire dal 1819, anno in cui venne emanata negli Stati Uniti la prima legge riguardante questa materia. La Commissione ha considerato tre distinti periodi di tempo, vale a dire: il periodo della navigazione a vela, che va dal 1819 al 1855; il periodo di transizione fra la navigazione a vela e quella a vapore, che va dal 1856 al 1872, e il periodo della navigazione a vapore, che va dal 1873 al 1909. Oltre al testo ed alla discussione delle diverse leggi emanate negli Stati Uniti dal 1819 al 1909 sul trasporto degli emigranti, il rapporto riassume brevemente l'evoluzione della legislazione analoga negli altri paesi e le leggi attualmente esistenti al riguardo nella Gran Bretagna, in Germania e in Italia.

Periodo della navigazione a vela (1819-1855). — Prima del 1819 negli Stati Uniti non esisteva alcuna legge che regolasse il traffico dei passeggeri che arrivavano o partivano dai porti americani. Per conseguenza sulle navi di trasporto si commettevano abusi che cagionavano sofferenze, malattie e morti, specialmente fra gli immigranti diretti in America. Fin dall'inizio del movimento di emigrazione dall'Europa verso il Nuovo Mondo i disagi e i decessi erano comuni sulle navi che trasportavano immigranti. I casi più tristi furono quello di tremila Palatini inviati nel 1710 dall'Inghilterra a New York, 470 dei quali morirono durante la traversata e 250 immediatamente dopo il loro arrivo per malattia contratta a bordo. Esiste anche un triste racconto, fatto da un missionario moravo agli Indiani, delle sofferenze patite su una nave che partì nel 1731 per l'America da Rotterdam

con 156 immigranti diretta a Filadelfia, via Falmouth. Dopo aver ritardato la partenza per tre settimane, essa rimase per un eguale periodo di tempo a Falmouth, e non si fornì di nuove provvigioni, nonostante che l'approvvigionamento fatto al principio del viaggio fosse solo per dodici settimane. Dopo otto settimane di viaggio i passeggeri furono messi a razione limitata e durante le ultime quattro settimane del loro viaggio essi non poterono aver pane. Infine furono ridotti in tali condizioni che pagavano 18 *pence* per un ratto e 6 *pence* per un topo.

Nei primi tempi della Repubblica il movimento dell'emigrazione dall'Europa verso gli Stati Uniti era piccolo. Si ritiene che dal 1784 al 1794 l'immigrazione annua sia stata di circa 4000 persone e che dal 1794 al 1810 non abbia superato le 6000 persone. L'inimicizia esistente fra gli Stati Uniti e la Gran Bretagna fece diminuire il movimento dal 1810 al 1816, ma subito dopo la dichiarazione di pace si verificò un'emigrazione senza precedenti dall'Europa verso gli Stati Uniti. Si stima che non meno di 20,000 persone siano arrivate nel 1817. Fu appunto questo grande ed improvviso aumento di emigranti, viaggianti su navi assolutamente non idonee al servizio di trasporto dei passeggeri e non sottoposte ad alcuna legge, che cagionò indescrivibili sofferenze e grande mortalità. L'intensificarsi dell'immigrazione, che seguì il chiudersi della seconda guerra coll'Inghilterra, provocò l'affrettata trasformazione in navi pel trasporto di passeggeri di battelli che originariamente erano stati costruiti esclusivamente allo scopo di trasportare mercanzie.

Ciò, insieme al fatto che si aveva allora l'abitudine di imbarcare un numero eccessivo di passeggeri su tutte le navi, rendeva insopportabile la condizione dell'immigrante. Non era da attendersi che queste navi venissero trasformate volontariamente in modo da ridurre la loro capacità ed allo scopo di renderle meno inabitabili.

Legge del 1819. — È quasi certo che la causa immediata della legge del 1819 fu costituita dalle narrazioni delle sofferenze e delle privazioni alle quali erano stati soggetti gli emigranti du-

rante gli anni che seguirono il chiudersi della seconda guerra con la Gran Bretagna, e propriamente durante il 1817-1818.

La legge, la quale entrò in vigore il 2 marzo 1819, limitò il numero dei passeggeri che potevano essere trasportati su ciascun piroscafo e garantì loro cibo sufficiente e sano. Secondo questa legge ogni nave poteva imbarcare soltanto due passeggeri per ogni cinque tonnellate del proprio peso, ma l'equipaggio della nave stessa non era compreso in questo computo. Ciascuna nave che partisse da un porto americano doveva avere a bordo, per ciascun passeggero imbarcato, sessanta galloni di acqua, un gallone di aceto, cento libbre di provvigioni salate e cento libbre di buon pane di bordo (*ship bread*). All'arrivo nel porto di destinazione negli Stati Uniti l'ufficiale comandante la nave doveva consegnare alle Autorità doganali un rapporto (manifesto), nel quale fossero indicati il numero, il nome, il sesso, l'età e l'occupazione dei passeggeri trasportati. Questa disposizione della legge segna l'inizio della raccolta dei dati statistici relativi all'immigrazione negli Stati Uniti d'America.

La legge rimase in vigore per 27 anni, ma è dubbio se essa abbia dato buoni risultati ed apportato benefici reali agli emigranti. Certo è che lo scopo principale di coloro che la sostennero nel Parlamento Federale, vale a dire quello di "garentire agli emigranti la comodità e convenienza degli alloggi loro assegnati", non venne raggiunto in misura notevole. Senza tener conto per il momento delle navi che partivano dagli Stati Uniti con passeggeri diretti in Europa e prendendo in considerazione soltanto le navi che trasportavano passeggeri in quel paese, si vedrà subito che la legge assicurava ben pochi vantaggi all'emigrante. Col proporzionare il numero dei passeggeri al tonnellaggio della nave invece che alla capacità delle terze classi, l'emigrante, per quanto concerne lo spazio, venne lasciato nelle stesse condizioni. Una nave di mille tonnellate con solo 500 tonnellate di corridoi di terza classe poteva alloggiare in questi corridoi non meno di 400 persone, e, siccome non vi era nessuna disposizione per la quale questo spazio dovesse rimanere sgombro

di merci, l'emigrante era soggetto a questo riguardo agli stessi inconvenienti esistenti prima della legge, senza, tuttavia, che la lettera di questa venisse violata. Inoltre è difficile vedere quale particolare vantaggio l'emigrante potesse ricavare dalle disposizioni relative alla quantità di provvigioni che dovevano essere caricate sui piroscafi in servizio d'emigrazione. Queste disposizioni riguardavano soltanto le navi in partenza dai porti degli Stati Uniti e non obbligavano quelle che vi giungevano con passeggeri da porti esteri a fornirsi di cibi sufficienti e idonei.

Riassumendo gli effetti della legge del 1819, si può affermare che essa: 1° proteggeva dal pericolo di morte per inedia i passeggeri che partivano dagli Stati Uniti per l'Europa, ma non quelli che partivano dall'Europa per gli Stati Uniti; 2° limitava in certo modo il numero dei passeggeri su tutte le navi, sia su quelle in arrivo sia su quelle in partenza; 3° costituì la base dei dati statistici che sono stati in seguito raccolti relativamente all'immigrazione negli Stati Uniti. Durante il primo periodo di questa legge essa rimase quasi unica, perchè solo un altro paese aveva legiferato sullo stesso argomento, vale a dire l'Inghilterra, la quale dieci anni prima, nel 1809, aveva votato una legge per regolare il trasporto dei passeggeri. La grande maggioranza degli immigranti verso gli Stati Uniti durante la prima parte del secolo s'imbarcava nei porti inglesi, e ad essi la legge inglese offriva una certa protezione; ma i racconti delle tristi vicende sofferte dagli immigranti di quei tempi mostrano che la protezione, sia della legge inglese sia di quella americana, era insufficiente.

Legge del 1847. — Fra il 1819 ed il 1847 negli Stati Uniti non fu emanata nessuna legge relativa al trasporto dei passeggeri. Nel 1847 il Parlamento federale votò una "legge per regolare il trasporto dei passeggeri sulle navi mercantili". Questa legge sostituì quella del 1819, cambiando tutte le disposizioni di quest'ultima, eccetto quella che regolava l'approvvigionamento delle navi. La nuova legge conteneva diverse aggiunte intese ad assicurare maggiori comodità agli emigranti. Teoricamente essa

rappresentò un passo innanzi nella necessaria riforma delle condizioni di trasporto degli emigranti, perchè, in base alle sue disposizioni, venne in parte attenuato l'inconveniente di un soverchio affollamento di emigranti sui piroscafi. Purtuttavia il periodo di circa quindici mesi, durante il quale quella legge rimase in vigore, fu uno dei più tristi nella storia della emigrazione europea verso il Nuovo Mondo. La carestia delle patate in Irlanda, che ebbe luogo nell'anno 1847, provocò un grande aumento dell'emigrazione da quel paese e da altre parti del Regno Unito. Durante i primi sei mesi del 1847 dai porti inglesi partirono 174,048 emigranti diretti agli Stati Uniti e alle colonie inglesi del Nord America. Di essi, 101,767 erano diretti agli Stati Uniti e 72,281 alle colonie inglesi, principalmente al Canada. Durante l'anno precedente (1846) il numero degli emigranti che si erano imbarcati nei porti inglesi per gli Stati Uniti e per le Colonie inglesi del Nord America era stato rispettivamente, secondo l'on. A. Dudley Mann di 82,289 e 43,439, vale a dire complessivamente di 125,728 (1). Il Dudley Mann afferma pure che degli emigranti partiti dai porti inglesi per gli Stati Uniti durante i primi sei mesi del 1847, 75,000 erano irlandesi. È probabile che in questo periodo anche nella corrente emigratoria verso il Canada l'elemento irlandese fosse molto rilevante.

Siccome riusciva impossibile di imbarcare un così grande numero di emigranti sulle navi che facevano regolarmente questo traffico, molti battelli non idonei al trasporto dei passeggeri vennero affrettatamente trasformati e messi in servizio. Ciò avvenne principalmente in Irlanda, dove il numero di persone che fuggirono in seguito alla carestia fu troppo grande perchè il loro trasporto potesse effettuarsi sulle navi che abitualmente trasportavano passeggeri. Nel rapporto surriferito il Dudley Mann afferma che, mentre precedentemente il 95 per cento di tutti gli emigranti inglesi partivano da Liverpool, durante i primi sei mesi

(1) *Sickness and Mortality on Board Emigrant Ships* (Senate Reports, 33d Cong., 1st Sess., Rep. Com. No. 386, P. 39).

del 1847 questa proporzione diminuì di circa un terzo, il che si dovette all'aumento del traffico diretto fra i porti irlandesi ed americani. L'Irlanda in quel tempo fu colpita anche da infezione di febbri. Le abitudini di vita, a causa della carestia, erano tali da facilitare la diffusione di malattie, che venivano portate a bordo delle navi, dove, negli affollati e poco ventilati alloggi, migliaia di persone morivano ed altre migliaia sopravvivevano durante il viaggio per morire immediatamente dopo il loro sbarco negli Stati Uniti o nel Canada. Per quanto cattive fossero le condizioni sulle navi dirette ai porti degli Stati Uniti, esse erano anche peggiori su quelle dirette al Canada. Migliaia di emigranti irlandesi ed inglesi morirono durante la traversata verso il Canada; ed a Grosse Island, vicino a Quebec, dove era situata la stazione canadese di quarantena, nel solo anno 1847 morirono 7000 emigranti per febbri e colera.

Legge del 1848. — Di tutte le leggi sul trasporto dei passeggeri votate negli Stati Uniti quella del 22 febbraio 1847 ebbe la vita più breve, perchè il 17 maggio 1848 fu sostituita da una " legge per provvedere alla ventilazione delle navi destinate al trasporto di passeggeri e per altri scopi „. Ragioni umanitarie motivarono la nuova legge, ma non vi è dubbio che gli interessi commerciali contribuirono a provocare alcuni dei cambiamenti sanciti nella legge stessa. Due sistemi erano stati presi già in considerazione per regolare la distribuzione dei passeggeri ed il numero di questi che poteva essere imbarcato a bordo di ogni singola nave. Il primo sistema, quello della legge del 1819, proporzionava il numero dei passeggeri al tonnellaggio della nave, ed il secondo, adottato dalla legge del 1847, proporzionava il numero dei passeggeri, oltre che al tonnellaggio della nave, anche a un determinato spazio quadrato della superficie del ponte per ogni passeggero.

Con la legge del 1848 gli Stati Uniti disponevano per la prima volta che tutte le navi che trasportavano passeggeri in arrivo o in partenza da porti americani dovessero avere a bordo nell'ultimo porto di partenza la quantità e la qualità di provvi-

gioni prescritte. Con lo stabilire che su ogni nave vi dovesse essere una graticola a disposizione dei passeggeri di terza classe per dar loro agio di cucinare e con l'autorizzare il capitano a mantenere la disciplina e la pulizia, venne fatto un tentativo per evitare gli abusi che erano assai comuni sulle navi pel trasporto degli emigranti. Fu disposto che i locali per gli emigranti dovessero essere costruiti in modo da renderne facile la pulizia e che vi dovesse essere una latrina ogni cento emigranti.

La legge del 1848 rimase in vigore fino al 1855. Essa conteneva parecchie buone disposizioni; ma, a giudicare dall'agitazione e dalle discussioni che precedettero la legge del 1855, è lecito dubitare dei miglioramenti effettivamente apportati da quella del 1848 alle condizioni di trasporto degli emigranti.

Durante questo intero periodo il traffico degli emigranti veniva fatto esclusivamente con navi a vela. La navigazione a vapore divenne seria rivale di quella a vela nel traffico oceanico soltanto nel 1840. In quell'anno la prima delle grandi Compagnie di navigazione transatlantica inaugurò un servizio fra Liverpool e Boston, assorbendo, con una o due altre Compagnie che sorsero immediatamente dopo, la parte migliore del traffico di merci e passeggeri e lasciando alla navigazione a vela il trasporto del peggior carico e degli emigranti.

Legge del 1855. — La legge del 1855, a differenza di quelle anteriori, che erano state emanate in tutta fretta, fu preceduta da una accurata indagine sulle condizioni di trasporto degli emigranti. Il 7 dicembre 1853 il Senato votò un ordine del giorno col quale si stabiliva la nomina di un Comitato di senatori "allo scopo di studiare le cause e lo sviluppo " delle infermità e della mortalità che prevalgono a bordo dei " piroscafi che trasportano emigranti diretti in questo paese e se " e quali leggi siano necessarie per la migliore protezione della " salute e della vita dei passeggeri trasportati a bordo di tali " navi „. Presidente di questo Comitato fu l'onorevole Hamilton Fish. Dopo un'inchiesta sulla situazione il Comitato fece alcune raccomandazioni relative alla legislazione che regolava il trasporto

dei passeggeri di terza classe e preparò un progetto di legge affinchè fosse data esecuzione alle proprie raccomandazioni. Il rapporto ed il progetto di legge vennero presentati al Congresso il 2 agosto 1854, ed il 3 marzo 1855 fu approvata una nuova legge sui passeggeri, la quale, con lievi modificazioni, fu quella che regolò il trasporto degli emigranti fino a quando venne adottata la legge del 1882.

Teoricamente la legge del 1855 sanciva disposizioni per un maggiore spazio e una migliore ventilazione, per locali più convenienti, per facilitare la preparazione dei cibi ed il servizio di questi, per mantenere uno spazio interamente libero sul ponte, ecc. Nonostante che i legislatori avessero avuto per scopo principale quello di riparare ai danni del soverchio affollamento di emigranti a bordo delle navi, che aveva avuto conseguenze così disastrose negli anni precedenti, la redazione tecnica della legge fu disgraziatamente tale che le disposizioni relative al numero dei passeggeri che potevano essere trasportati non ebbero alcun effetto, e, per quanto riguarda questa parte del trasporto degli emigranti, praticamente non vi fu alcun limite legale fino a che non venne approvata la legge del 1882.

Modificazione introdotta nel 1860 nella legge del 1855. --

Nel 1860 il Parlamento federale modificò la legge del 1855 allo scopo di meglio tutelare le donne che venivano trasportate sulle navi in servizio di emigrazione. In base a questa modificazione fu disposto che qualsiasi marinaio o altro impiegato di una nave degli Stati Uniti colpevole di seduzione o di rapporti illeciti con qualsiasi donna durante il viaggio fosse punito con la prigione fino a dodici mesi o con ammenda fino a mille dollari. Fu anche disposto che gli ufficiali, i marinai e qualsiasi altra persona impiegata su una nave che trasportava emigranti negli Stati Uniti non potessero visitare i locali degli emigranti senza ordine o permesso degli ufficiali preposti al comando della nave stessa.

Periodo di transizione dalla navigazione a vela alla navigazione a vapore (1856-1872). — Durante il periodo nel quale rimase in vigore la legge del 1855 le navi a vela scomparvero

quasi interamente dal traffico emigratorio e, siccome detta legge non aveva giurisdizione sui piroscafi, non fu esercitata nessuna sorveglianza sul trasporto degli emigranti. La legge del 1855 fu intitolata "legge per regolare il trasporto dei passeggeri su piroscafi e su altre navi", ma — non si sa se intenzionalmente o pur no — i piroscafi non furono sottoposti ad alcuna restrizione. Tuttavia le condizioni degli emigranti sulle navi a vapore erano di gran lunga migliori che sulle navi a vela. La concorrenza e le leggi di altre nazioni furono le forze che migliorarono le condizioni di trasporto, ma la introduzione del vapore fu la causa principale della trasformazione dei locali degli emigranti, che nei primi tempi rappresentavano una vergogna per la civiltà.

Il periodo dal 1856 al 1872 si distinse per due importanti cambiamenti nel traffico degli emigranti: la quasi completa sostituzione dei piroscafi alle navi a vela e la eliminazione delle navi americane.

Gli scrittori della storia della navigazione a vela ed a vapore sono d'accordo nell'affermare che prima del 1850 la navigazione a vapore non ebbe importanza che nel trasporto dei passeggeri di prima classe. In quell'anno la "Inman Line" entrò in concorrenza con le navi a vela per il trasporto degli emigranti (1). Scarsi furono gli effetti di questa concorrenza durante i dieci anni successivi; le navi a vela continuarono a trasportare la maggioranza degli emigranti. Nel 1853 la "Inman Line" offriva di trasportare soltanto un limitato numero di emigranti e le altre Compagnie di navigazione non entrarono in questo traffico se non parecchi anni dopo. La "Hamburg-Amerika Linie", la quale fu organizzata nel 1846, esercitò il suo traffico per nove anni con navi a vela, e soltanto nel 1856 aggiunse alla propria flotta i suoi primi piroscafi. Il "North German Lloyd" si formò con l'unione di tutte le linee di navigazione facenti capo a Brema, e nel 1859 inaugurò un servizio a vapore con il porto di New York, servizio che, otto anni dopo, divenne settimanale.

(1) A. FRASER MC DONALD, *Our Ocean Railways*; JOSEPH R. SMIT, *The Ocean Carrier*.

Fino al 1862 la "Cunard Line", la quale era stata in servizio per 22 anni, non trasportò passeggeri di terza classe (1).

Una volta adottati pel traffico emigratorio, i piroscafi ben presto assorbono la maggior parte di esso. Questo fatto è messo in luce dalla seguente tavola, la quale mostra il numero degli immigranti sbarcati a Castle Garden, New York, da navi a vela e da piroscafi negli anni che vanno dal 1856 al 1873.

TAVOLA I. — Passeggeri sbarcati a Castle Garden, New York, da velieri e piroscafi dal 1856 al 1873.

ANNI	Numero totale dei passeggeri	Passeggeri trasportati		Percentuali dei passeggeri trasportati	
		su velieri	su piroscafi	su velieri	su piroscafi
1856	141,570	136,459	5,111	96.4	3.6
1857	184,896	164,650	20,236	89.1	10.9
1858	84,226	67,837	16,389	80.5	19.5
1859	85,602	61,334	24,218	71.7	28.3
1860	108,682	74,435	34,247	68.5	31.5
1861	68,311	47,201	21,110	69.1	30.9
1862	81,458	55,615	25,843	68.3	31.7
1863	161,648	97,717	63,931	60.5	39.5
1864	184,700	102,906	81,794	55.7	44.3
1865	200,031	83,452	116,579	41.7	58.3
1866	236,651	75,908	160,653	32.1	67.9
1867	245,491	48,479	197,012	19.7	80.3
1868	216,623	31,682	184,941	14.6	85.4
1869	257,183	23,268	228,920	11.0	89.0
1870	213,554	18,413	195,141	8.6	91.4
1871	228,962	14,564	214,398	6.4	93.6
1872	293,256	18,367	274,889	6.3	93.7
1873	268,288	8,715	259,573	3.2	96.8
Totale	3,261,127	1,136,142	2,124,985	34.8	65.2

(1) HENRY HALL, *American Navigation*; WILLIAM SCHAW LINDSAY, *History of Merchant Shipping*.

Non si hanno dati attendibili circa il numero dei passeggeri trasportati dopo il 1873 su navi a vela ed a vapore, ma ciò è di poca importanza, perchè pochi anni dopo la navigazione a vapore aveva acquistato il monopolio del traffico.

Nello stesso tempo avveniva rapidamente il secondo cambiamento al quale abbiamo accennato. Le navi americane avevano per molti anni trasportato un numero di emigranti assai più grande di quello trasportato da navi di altri Stati. Si può ritenere che in alcuni periodi le navi americane trasportassero agli Stati Uniti un numero di emigranti maggiore di quello complessivamente trasportato da tutte le navi appartenenti ad altri Stati. Per esempio, dal principio di gennaio alla fine di giugno del 1847, l'ammontare del tonnellaggio delle navi in servizio di emigrazione dall'Europa agli Stati Uniti fu di 421,750 tonnellate, delle quali due terzi erano sotto bandiera americana.

Con l'introduzione del vapore nella navigazione l'Inghilterra prese ben presto e mantenne in seguito il primo posto nel trasporto della posta, dei passeggeri di classe e del carico migliore.

La posizione di essa assunse carattere di monopolio, sebbene per un breve periodo fosse combattuta con successo dell'intraprendenza americana. La concorrenza dei piroscafi con le navi a vela per assicurarsi una parte del traffico degli emigranti incominciò nel 1850 e la bandiera estera prese il sopravvento. Durante il periodo di transizione dalla navigazione a vela a quella a vapore furono fatti vari tentativi per stabilire linee americane di navigazione transatlantica, ma, come è noto, queste furono costrette ad uscire dal traffico per la concorrenza delle linee appartenenti ad altri Stati.

Periodo della navigazione a vapore (1873-1909). — Da ciò che si è detto precedentemente risulta che, quando i piroscafi sostituirono completamente le navi a vela nel servizio di emigrazione, gli Stati Uniti avevano poche navi per questo traffico e non avevano alcuna legge che regolasse il trattamento degli emigranti a bordo. Tale era lo stato delle cose nel 1873, quando fu fatta, sotto la direzione del Ministro del Tesoro, un'inchiesta sulle con-

dizioni dei passeggeri di terza classe. Nel rapporto che fu pubblicato in seguito a detta inchiesta venne vivamente raccomandata una modificazione generale delle leggi già emanate sul traffico dei passeggeri, ma il Parlamento federale non votò alcuna legge al riguardo prima del 1882, quando fu approvata una "legge per regolare il trasporto dei passeggeri a bordo". Quando questa legge venne proposta, il Parlamento si trovò dinanzi ad una condizione di cose del tutto diversa da quella che prevaleva quando erano state votate le prime leggi regolanti il traffico dei passeggeri. Le navi a vela non costituivano più un elemento importante e la riduzione del tempo necessario a compiere il viaggio, causata dallo sviluppo della navigazione a vapore, insieme al miglioramento delle condizioni generali di trasporto degli emigranti, aveva fatto diminuire grandemente le mortalità a bordo dei piroscafi. Dei miglioramenti meccanici avevano eliminato pericoli che prima erano accettati come rischi inevitabili nei viaggi transoceanici. Vi era adesso una relativa certezza e regolarità circa la durata del viaggio, l'arrivo e la partenza delle navi, e ciò semplificava i problemi concernenti gli emigranti, i quali, nei primi tempi, erano stati abituati a computare il viaggio oceanico a settimane o a mesi invece che a giorni. A causa della diminuita durata del viaggio la fame e la sete rappresentavano oramai pericoli remoti e le epidemie, che erano il terrore della navigazione a vela, erano di fatto scomparse a bordo dei piroscafi. Le sofferenze e le malattie degli emigranti ancora esistenti, più che alle difficoltà della navigazione transoceanica, erano dovute all'incuria ed alla violazione dei regolamenti da parte del personale di bordo o degli stessi passeggeri.

Legge del 1882. — La legge del 1882 costituì, in confronto di quelle precedenti, un notevole progresso. Coloro che la redassero avevano tratto vantaggio dai risultati degli esperimenti legislativi fatti nei precedenti 62 anni. Questo fatto ed il progresso meraviglioso nei metodi seguiti per il trasporto dei passeggeri misero il legislatore in grado di redigere una legge molto chiara e completa. In base alle disposizioni di essa la

sicurezza e la comodità degli emigranti vennero, per lo meno teoricamente, assicurati. Sui piroscafi che trasportavano passeggeri non venne permesso l'uso di alcun ponte la cui altezza fosse inferiore a sei piedi. Fu disposto che nel ponte principale ed in quello immediatamente sottostante (detto primo ponte) ogni passeggero dovesse avere per lo meno cento piedi cubici di spazio, nel secondo ponte centoventi piedi cubici. Venne proibito di usare come locali per i passeggeri altri ponti oltre ai tre summenzionati.

Però, con lo sviluppo delle costruzioni navali vennero aggiunti altri ponti alle navi, e questa disposizione divenne assurda. Fu sancito che ogni nave dovesse avere un numero di cuccette sufficiente per tutti i passeggeri e che ogni cuccetta dovesse avere per lo meno la dimensione di due piedi di larghezza e sei di lunghezza. Venne prescritta la divisione dei sessi. I corridoi dovevano essere ben ventilati con aria fresca per mezzo di ventilatori. Ogni giorno dovevano essere serviti tre pasti consistenti in cibo abbondante. Ciascuna nave doveva avere un ospedale ampiamente e modernamente fornito di tutto il necessario.

Venne disposto che a bordo di ogni nave dovesse essere imbarcato un esperto medico ed il comandante fu autorizzato a emanare regolamenti e disposizioni atti a promuovere abitudini di pulizia ed igiene. Venne proibito l'imbarco di carichi pericolosi, vale a dire di materie facilmente esplosive e di acidi potenti.

Legislazione recente. — Quando la legislazione sull'immigrazione venne discussa nella 59^a legislatura, fu fatto un tentativo per migliorare le condizioni di trasporto degli emigranti, modificando l'articolo 1 della legge del 1882 allo scopo di assicurare uno spazio maggiore all'emigrante. Il progetto di legge del Senato n. 4403, che divenne poi la legge d'immigrazione del 20 febbraio 1907, fu approvata dal Senato il 23 maggio 1906 e dalla Camera dei Rappresentanti il 25 giugno dello stesso anno. Nè al Senato nè alla Camera dei Rappresentanti fu fatto alcun tentativo per modificare le leggi esistenti circa il traffico dei passeggeri, ma nella conferenza fra i delegati delle due Camere

fu votato un emendamento che portò notevoli cambiamenti all'art. 1 della legge del 1882.

Venne abbandonato il sistema di misurazione dello spazio ad area cubica introdotto con la legge del 1882 e fu seguito il metodo di misurare lo spazio ad area superficiale, che era stato adottato nelle leggi del 1847, del 1848 e del 1855.

La legge del 1882 dispose che per ogni passeggero trasportato vi dovesse essere nel ponte principale od in quello immediatamente sottostante uno spazio di 100 piedi cubici di area e nel terzo ponte uno spazio di 120 piedi cubici, e che inoltre l'altezza minima di ogni ponte dovesse essere di 6 piedi.

L'art. 42 della legge sull'immigrazione del 1907 dispose che per ogni passeggero imbarcato dovesse essere riservato nel ponte principale ed in quello immediatamente sottostante uno spazio assolutamente sgombro di 18 piedi di superficie e nel terzo ponte uno spazio di 20 piedi di superficie. Dispose ancora che, qualora l'altezza del terzo ponte fosse inferiore a sette piedi, lo spazio da riservare per ogni passeggero imbarcato dovesse essere di 30 piedi di superficie, e che tale spazio dovesse essere riservato anche in qualsiasi terzo ponte che non fosse illuminato e ventilato secondo le prescrizioni legali. Indipendentemente dalle disposizioni relative alla luce ed alla ventilazione, l'art. 42 assicurò un rilevante aumento nello spazio assegnato a ciascun passeggero, aumento che col sistema di misura dell'area superficiale veniva a dipendere dall'altezza dei ponti stessi.

Venne disposto che l'art. 42 non entrasse in vigore prima del 1° gennaio 1909 per dar tempo alle Compagnie di navigazione di fare le modificazioni necessarie nelle navi che già erano impiegate nel traffico emigratorio. Le Compagnie alle quali tali navi appartenevano protestarono contro le disposizioni di questo articolo. Nel modificare la legge del 1882 coll'approvazione dell'art. 42 della legge sull'immigrazione, il Parlamento federale aveva lasciato inalterata la disposizione, per la quale era vietato di alloggiare emigranti su ponti inferiori al terzo. Intanto vi erano piroscafi aventi perfino otto ponti, che trasportavano emigranti, e

siccome le Autorità competenti non furono d'accordo nel determinare quale ponte sui piroscafi moderni dovesse essere considerato come principale, le Compagnie di navigazione sostennero che la legge a questo riguardo era incompleta. Un'altra obbiezione mossa all'art. 42 fu che esso limitava soverchiamente la capacità di trasporto dei piroscafi.

Il 1° gennaio 1908 entrarono in vigore i regolamenti del Ministero del Commercio (Board of Trade) dell'Inghilterra e le Compagnie di navigazione chiesero che l'art. 42 della legge americana venisse modificato in conformità dei regolamenti inglesi. In questi non era menzionato il ponte principale, ma veniva indicato il ponte più basso per passeggeri ("lowest passenger deck"). Con tale espressione s'intendeva designare il ponte immediatamente inferiore alla linea d'immersione. I regolamenti inglesi disponevano che tutti i ponti o le porzioni di ponte che si trovavano al disopra del ponte più basso per passeggeri e che fossero idonei al trasporto di passeggeri dovessero essere indicati come ponti per passeggeri.

I regolamenti inglesi disponevano che per ogni passeggero trasportato dovessero essere riservati nell'ultimo ponte 18 piedi di spazio superficiale completamente sgombri e che negli altri ponti questo spazio dovesse essere di 15 piedi. Per altro fu disposto che, nei casi in cui l'altezza dell'ultimo ponte fosse inferiore a 7 piedi o nei casi in cui questo ponte non fosse sufficientemente illuminato e ventilato, lo spazio da riservare ad ogni passeggero dovesse essere di 25 piedi di superficie.

Nei casi in cui l'altezza degli altri ponti per passeggeri fosse minore di 7 piedi, lo spazio riservato per ogni passeggero doveva essere di 18 piedi di superficie.

I regolamenti inglesi disponevano inoltre che per ogni passeggero imbarcato dovesse essere riservato, in coperta, uno spazio superficiale di 5 piedi. Fu stabilito altresì che lo spazio occupato dal bagaglio dei passeggeri, dalle sale pubbliche, dai lavatoi e dalle stanze da bagno esclusivamente riservate all'uso dei passeggeri di terza classe dovesse esser compreso nella misura

dei corridoi, purchè lo spazio riservato per i dormitorî non fosse inferiore a 15 piedi di superficie per ciascuna persona nell'ultimo corridoio e a 12 piedi di superficie negli altri corridoi. Quest'ultima disposizione dei regolamenti inglesi non venne specificatamente inclusa nella legge degli Stati Uniti del 1882 e neppure nell'articolo 42 della legge sull'immigrazione. Quando fu emanata la legge del 1882, oltre lo spazio riservato per i dormitorî, soltanto un piccolo spazio era destinato ai passeggeri di terza classe. Col recente sviluppo delle costruzioni navali, su molte navi erano state costruite stanze di trattenimento, da pranzo e per altri scopi. Sorse perciò la questione se nel computare lo spazio riservato ai passeggeri di terza classe dovessero essere compresi gli spazi occupati dai suddetti locali. Difatti i tribunali avevano già deciso che lo spazio occupato dall'ospedale dovesse essere compreso nel computo dello spazio riservato per gli emigranti.

In seguito a una discussione fra la Commissione d'immigrazione e i rappresentanti delle Compagnie di navigazione, il Senato votò una legge con la quale fu abrogato l'art. 42 della legge dell'immigrazione e fu modificato l'art. 1 della legge del 1882. La legge approvata dal Senato cambiò l'indicazione dei ponti (corridoi) in conformità dei regolamenti del Ministero inglese del commercio e adottò la disposizione inglese concernente lo spazio riservato ai passeggeri di terza classe, relativamente sia allo spazio totale, sia a quello per i dormitorî.

Il Comitato di immigrazione e naturalizzazione della Camera dei Rappresentanti, al quale fu rinviato il progetto del Senato, dopo una seduta pubblica, raccomandò un aumento nello spazio riservato secondo il progetto del Senato e propose inoltre che " venissero riservate ad esclusivo uso dei passeggeri di terza classe spaziose e convenienti stanze da pranzo, di trattenimento, da bagno e per fumare, come pure lavatoi e latrine „. Il rapporto favorevole del Comitato della Camera dei Rappresentanti fu seguito da un rapporto della minoranza firmato da tre membri del Comitato stesso, i quali raccomandavano che l'art. 42 della legge d'immigrazione entrasse in vigore con le modalità prescritte nella legge:

stessa. Però il progetto ebbe l'appoggio della Camera e, con qualche modificazione, in base alla quale fu aumentato lo spazio riservato ai passeggeri, divenne legge il 19 dicembre 1908.

Le leggi degli Stati Uniti e della Gran Bretagna non impongono che i piroscafi in servizio di emigrazione abbiano sale da pranzo e di trattenimento, ma incoraggiano questa disposizione, consentendo che lo spazio di queste sale venga computato nello spazio riservato ai passeggeri. Per conseguenza, la esistenza di esse non riduce la capacità di trasporto dei piroscafi.

Lo spazio riservato per dormitori degli immigranti è però specificatamente regolato, sia dalla legge degli Stati Uniti sia da quella inglese: la prima prescrive a questo scopo 18 piedi superficiali per passeggero nel ponte (corridoio) più basso, e 15 piedi superficiali negli altri; la seconda rispettivamente 15 e 12 piedi superficiali nell'ultimo corridoio e negli altri corridoi. Ambedue le leggi dispongono che a ciascun passeggero imbarcato debba essere riservato uno spazio di cinque piedi di aria o di passeggiata (*five superficial feet of air or promenade space*), su un ponte che sia così aperto da non essere incluso nel tunnelaggio della nave. Nessuna disposizione relativa allo spazio su ponti aperti esisteva nella legge degli Stati Uniti del 1882, e neppure nell'art. 42 della legge d'immigrazione del 1907. La capacità delle navi secondo la legge del 1882 venne naturalmente molto ridotta con la legge del 1908.

Disponendo che lo spazio per emigranti sia riservato in area superficiale e non in piedi cubici, la nuova legge degli Stati Uniti segue le leggi della Gran Bretagna e della Francia, mentre nelle leggi tedesche, italiane, spagnuole e russe prevale ancora il sistema cubico di misura.

Non vi è dubbio che il sistema cubico tende a promuovere maggiore altezza fra i ponti. Secondo le leggi degli Stati Uniti e della Gran Bretagna i piroscafi che abbiano ponti di altezza inferiore a sette piedi devono provvedere un'area superficiale maggiore per ogni passeggero che imbarcano, ma nei ponti alti sette o più piedi la disposizione relativa allo spazio per ciascun

passaggiere è identica. In altre parole, una nave che abbia ponti alti sette piedi può, secondo le leggi surriferite, trasportare tanti passeggeri quanti una nave che abbia ponti alti nove piedi e lo stesso spazio in coperta.

D'altra parte, il sistema cubico tende a restringere lo spazio effettivamente riservato ai passeggeri a mano a mano che aumenta l'altezza dei ponti. Questo difetto è riconosciuto nelle leggi della Germania e dell'Italia, le quali determinano l'altezza dei ponti, oltre la quale non sono concesse ulteriori restrizioni allo spazio riservato agli emigranti. La legge tedesca fissa quest'altezza a due metri e quaranta (piedi 7.9) e quella italiana a due metri e cinquanta (piedi 8.2). Generalmente, l'altezza dei ponti sui piroscafi transatlantici in servizio di emigrazione è molto superiore a sette piedi; nel 1908, solo due ponti su due piroscafi della "Allan Line" erano inferiori a sette piedi d'altezza. Dei 463 ponti (corridoi) ispezionati nei porti americani, nell'anno fiscale 1907, 52 avevano un'altezza superiore a sette piedi ed inferiore a sette e mezzo, 228 avevano un'altezza superiore a sette piedi e mezzo ed inferiore ad otto, 146 avevano un'altezza superiore ad otto piedi ed inferiore ad otto e mezzo e 37 avevano un'altezza superiore a otto piedi e mezzo. Secondo l'attuale legge degli Stati Uniti l'altezza dei ponti oltre i sette piedi non rappresenta un vantaggio finanziario per i proprietari dei piroscafi, per quanto riguarda il trasporto degli immigranti. In base alla legge americana o inglese un piroscafo moderno con molti ponti di otto o più piedi di altezza potrebbe aggiungere un altro ponte, riducendo l'altezza di tutti i ponti a sette piedi, ed aumentare così la propria capacità senza incorrere in alcuna violazione di legge. Per altro, la legge americana, a parte il fatto che essa può forse incoraggiare la tendenza a ridurre l'altezza dei ponti, per quanto riguarda lo spazio riservato agli emigranti è molto superiore alle leggi di qualsiasi altra nazione.

Si può affermare che i miglioramenti avutisi, durante gli ultimi 25 anni, nelle condizioni di trasporto degli emigranti sui piroscafi di alcune linee sono dovuti, forse, più alla concorrenza

ed al buon volere delle Compagnie di navigazione che alle disposizioni di qualsiasi legge d'immigrazione. Infatti i locali in camerata (*steerage*) su diversi piroscafi transatlantici sono stati interamente aboliti e sostituiti dalle così dette terze classi, le quali differiscono dalle seconde e prime classi soltanto in eleganza e nel servizio, essendo esse più semplici in proporzione della differenza del costo. Sfortunatamente però il vecchio tipo di locali in camerata si trova ancora su molti piroscafi e, nonostante che esso sia indicato dalle Compagnie di navigazione quale alloggio di terza classe, non merita questo nome, perchè differisce in tal maniera dalla prima e dalla seconda classe esistente sugli stessi piroscafi, che non è possibile stabilire un equo confronto fra esso e queste ultime due categorie di locali. Questo punto della questione è discusso a lungo nel rapporto della Commissione sulle condizioni di trasporto degli emigranti.

Leggi inglese, tedesca e italiana. — La legge sul trasporto dei passeggeri degli Stati Uniti, votata nel 1882 e modificata il 19 dicembre 1908; le leggi inglesi sulla marina mercantile del 1894 e del 1906, con i regolamenti del 1907 del Ministero del Commercio; la legge tedesca sui passeggeri del 1898 e la legge italiana del 1901 coi regolamenti del 1901 e del 1909, furono tutte conseguenza della determinazione da parte di quei paesi di assicurare agli emigranti un trattamento conveniente e locali comodi durante la traversata. Francia, Belgio, Olanda, Norvegia, Svezia, Danimarca, Russia, Spagna ed altre nazioni marittime hanno emanato leggi o regolamenti allo stesso scopo, ma le quattro leggi summenzionate rappresentano lo sforzo più efficace che si sia fatto al riguardo. Per tale ragione uno studio comparativo delle principali disposizioni di queste leggi è stato incluso nel rapporto completo della Commissione.

La tavola che segue indica quanti piedi cubici di spazio sono riservati a ciascun passeggero nei diversi ponti, in proporzione dell'altezza dei ponti stessi, secondo la leggi americana, inglese, tedesca ed italiana.

TAVOLA II. — Spazio cubico riservato ad ogni immigrante, secondo le leggi americana, inglese, tedesca e italiana, nei vari ponti, secondo l'altezza dei ponti stessi.

Altezza fra i ponti	Nel ponte più basso				Negli altri ponti			
	Legge degli Stati Uniti del 1908	Legge inglese	Legge tedesca	Legge italiana	Legge degli Stati Uniti del 1908	Legge inglese	Legge tedesca	Legge italiana
Piedi	Piedi cub.	Piedi cub.	Piedi cub.	Piedi cub.	Piedi cub.	Piedi cub.	Piedi cub.	Piedi cub.
6	180	150	100,6	105,9	126	108	100,6	97,1
6 1/2	195	162,5	100,6	105,9	136,5	117	100,6	97,1
7	147	126	100,6	105,9	126	105	100,6	97,1
7 1/2	157,5	135	100,6	105,9	135	112,5	100,6	97,1
8	168	144	100,6	105,9	144	120	100,6	97,1
8 1/2	178,5	153	100,6	105,9	153	127,5	100,6	97,1
9	189	162	100,6	105,9	162	135	100,6	97,1

Questa tavola indica che secondo la legge degli Stati Uniti del 1908 gli emigranti hanno assicurato uno spazio molto superiore a quello loro riservato secondo le altre leggi. A questo riguardo la legge inglese viene immediatamente dopo l'americana e le leggi della Germania e dell'Italia sono quasi identiche. Secondo la legge tedesca, per altro, lo spazio riservato nei dormitori è relativamente più grande di quello che apparirebbe dalla tabella comparativa, perchè lo spazio riservato agli ospedali, alle tavole e panche per mangiare non è dedotto dall'ammontare complessivo dello spazio riservato agli emigranti. La legge italiana tace al riguardo: conseguentemente si può affermare che in base ad essa lo spazio riservato agli emigranti è in certo qual modo più piccolo di quello concesso dalla legge tedesca. Secondo la legge degli Stati Uniti e quella inglese lo spazio occupato da ospedali, stanze di trattenimento, da bagno, latrine, ecc., è incluso nello spazio riservato agli emigranti.

Sebbene le leggi per il trasporto degli emigranti dei quattro Stati summenzionati non siano uniformi nei particolari, è evidente

che l'intenzione di ciascuna di essa è " di assicurare comodità e convenienza a quelli che vanno e vengono su piroscafi per passeggeri „; e tale, secondo le parole del senatore Newton di Virginia che la redasse, fu lo scopo della prima legge votata negli Stati Uniti per regolare le condizioni degli emigranti.

I piroscafi di una nazione che trasportano emigranti da o verso i porti di un'altra sono soggetti alle leggi dei due paesi, e ciò in pratica tende a produrre uniformità di trattamento. La legge degli Stati Uniti relativa allo spazio avrebbe vigore anche se non esistesse alcuna legge in proposito nel paese di provenienza del piroscavo che arriva in un porto americano. Le altre parti delle varie leggi non sono definite tanto chiaramente quanto la disposizione relativa allo spazio; onde vi è una certa difficoltà nell'attenersi alle disposizioni di tutte le nazioni, ma in generale, in tali casi, non vi è un grande svantaggio per gli emigranti.

Si è discusso sui vantaggi dei dormitori in confronto di quelli dei compartimenti più piccoli o cabine per gli emigranti. Le leggi esaminate permettono così l'uno come l'altro sistema, e sono le circostanze in cui si svolge il traffico che regolano questa materia. Negli ultimi anni vi è stata una tendenza a favore del sistema delle cabine, specialmente sui piroscavi che partono dai porti inglesi e del Nord dell'Europa: i grandi dormitori invece prevalgono ancora nel traffico con l'Europa del Sud. Su alcuni dei piroscavi della " Hamburg-Amerika Linie „ recentemente costruiti sono stati aggiunti i così detti locali di terza classe. In tali casi vi è un ponte che ha cabine, mentre negli altri ponti è mantenuto il sistema dei grandi dormitori. Il sistema delle cabine assicura all'emigrante un maggiore isolamento ed è ora preferito e richiesto da molti emigranti, specialmente da quelli provenienti dall'Europa settentrionale. D'altro lato viene affermato che alcuni emigranti dell'Europa meridionale ed orientale preferiscono i grandi dormitorî; ma, indipendentemente dalla verità di questa affermazione, è certo che da parte di tali passeggeri non esiste alcuna richiesta di piccole cabine. Si afferma anche che i grandi dormitorî sono meglio ventilati ed illuminati delle cabine per emigranti. In ogni modo siffatta

questione non è stata considerata di tale importanza da richiedere l'opera del legislatore a favore dell'uno o dell'altro sistema. Le descrizioni dei due tipi di locali per emigranti fatte dagli agenti della Commissione d'immigrazione, i quali fecero indagini circa le condizioni di trasporto su diversi transatlantici nell'anno 1908, sono contenute in un'altra parte del rapporto generale della Commissione stessa (1).

Applicazione delle leggi sul trasporto degli emigranti. — Dai risultati dell'inchiesta su indicata fatta dalla Commissione di immigrazione si rileva chiaramente che la eventuale esistenza di cattive condizioni nel trasporto degli emigranti è dovuta più al fatto che le varie leggi, che regolano questo trasporto, non vengono applicate, anzichè a difetti insiti nelle leggi stesse. Delle quattro leggi prese in considerazione, nessuna, eccettuata quella italiana, provvede alla sorveglianza a bordo da parte di un rappresentante del Governo: conseguentemente sui piroscafi non sottoposti ai regolamenti italiani l'applicazione di quelle disposizioni di legge, che non possono essere controllate nei porti di arrivo o di partenza, dipende in gran parte dalla linea di condotta propositasi dalle Compagnie di navigazione e dalla buona volontà del comandante. Il numero dei passeggeri che possono essere imbarcati, le condizioni dei dormitorî, la qualità e la quantità degli approvvigionamenti sono regolati secondo la legge, ma il trattamento dei passeggeri, lo stato in cui i dormitori sono tenuti durante il viaggio, ecc. non possono essere sottoposti a controllo di sorta.

La Commissione d'immigrazione ha raccomandato al Parlamento che sui piroscafi che trasportano emigranti vengano imbarcati competenti funzionari americani — uomini e donne.

Il senatore William P. Dillingham, presidente della Commissione, ed il deputato William S. Bennet, membro della Commissione, conformemente a questa raccomandazione, hanno presentato un progetto di legge che attende l'esame del Parlamento.

(1) *Steerage Conditions. Report of the Immigration Commission.* Senate Doc. No. 206, 61st Cong., 2nd Sess.