



MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

COMMISSARIATO DELL'EMIGRAZIONE

BOLLETTINO DELL'EMIGRAZIONE

(pubblicazione mensile)

Anno XIII.

15 Gennaio 1914.

N. 1.

SOMMARIO.

Atti relativi alla domanda di patente di vettore per l'anno 1913 e per la linea diretta sovvenzionata Italia-Brasile, presentata dalle Compagnie di navigazione « Navigazione Generale Italiana », « La Veloce », « Italia » e « Lloyd Italiano »:

ROMA

STAB. TIP. SOCIETÀ CARTIERE CENTRALI
Via Appia Nuova, 284-A

1914

1809



COLLEZIONE
PAOLO CRESCI

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

COMMISSARIATO DELL'EMIGRAZIONE

BOLLETTINO DELL'EMIGRAZIONE

(pubblicazione mensile)

Anno XIII.

15 Gennaio 1914.

N. 1.

SOMMARIO.

- Atti relativi alla domanda di patente di vettore per l'anno 1913 e per la linea diretta sovvenzionata Italia-Brasile, presentata dalle Compagnie di navigazione « Navigazione Generale Italiana », « La Veloce », « Italia » e « Lloyd Italiano »:
- I. Discussione al Consiglio dell'Emigrazione della domanda di patente di vettore per la linea diretta Italia-Brasile (Verbale dell'adunanza 17 dicembre 1912), pag. 3.
 - II. Testo del Decreto di S. E. il Ministro degli Affari Esteri 31 dicembre 1912 che nega la patente di vettore per la linea diretta Italia-Brasile, pag. 24.
 - III. Ricorso presentato alla IV Sezione del Consiglio di Stato dalle Compagnie di navigazione per l'annullamento del Decreto 31 dicembre 1912, pag. 25.
 - IV. Parere del prof. Santi Romano, presentato dal Ministero degli Affari Esteri e dal Commissariato dell'Emigrazione alla IV Sezione del Consiglio di Stato sul ricorso delle Compagnie di navigazione, pag. 42.
 - V. Prima memoria defensionale presentata alla IV Sezione del Consiglio di Stato nell'interesse del Ministero degli Affari Esteri e del Commissariato dell'Emigrazione sul ricorso delle Compagnie di navigazione, pag. 81.
 - VI. Seconda memoria defensionale presentata alla IV Sezione del Consiglio di Stato nell'interesse del Ministero degli Affari Esteri e del Commissariato dell'Emigrazione sul ricorso delle Compagnie di navigazione, pag. 96.
 - VII. Decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato in data 19 dicembre 1913, che respinge il ricorso delle Compagnie di navigazione per l'annullamento del Decreto 31 dicembre 1912, pag. 107.

ROMA

STAB. TIP. SOCIETÀ CARTIERE CENTRALI
Via Appia Nuova, 234-A

1913

CONSIGLIO DELL'EMIGRAZIONE

PRESIDENTE

BODIO prof. LUIGI, Senatore del Regno.

VICE-PRESIDENTE

ROSSI prof. LUIGI, Deputato al Parlamento.

CONSIGLIERI

BASLINI avv. ANTONIO, Deputato al Parlamento.

BETTONI conte FEDERICO, Senatore del Regno, membro della Commissione parlamentare di vigilanza sul Fondo dell'emigrazione.

BOMBELLI comm. LUIGI, direttore generale nel Ministero della Guerra.

BROFFERIO comm. FEDERICO, direttore generale nel Ministero del Tesoro.

BRUNO comm. CARLO, direttore generale nel Ministero della Marina.

CABRINI ANGILO, Deputato al Parlamento.

CELLA geom. VITTORIO, della Lega Nazionale delle Cooperative.

CORRADINI comm. CAMILLO, direttore generale nel Ministero dell'Istruzione pubblica.

DI FRATTA dott. PASQUALE, Consigliere di Stato.

GALLINA conte GIOVANNI, Ministro plenipotenziario, Commissario generale dell'emigrazione.

GANDOLFI RAFFAELE, della Federazione delle Società di Mutuo Soccorso.

GIUFFRIDA prof. VINCENZO, direttore generale nel Ministero di agricoltura, industria e commercio.

LIBERTINI dott. GESUALDO, Deputato al Parlamento, membro della Commissione parlamentare di vigilanza sul Fondo dell'emigrazione.

MIRAGLIA comm. NICOLA, direttore generale del Banco di Napoli.

MONTEMARTINI prof. GIOVANNI, direttore generale della Statistica e del Lavoro.

MORPURGO comm. ELIO, Deputato al Parlamento, membro della Commissione parlamentare di vigilanza sul Fondo dell'emigrazione.

MOSCARELLA comm. GIULIO, direttore capo di divisione nel Ministero dell'Interno.

PANTANO dott. EDOARDO, Deputato al Parlamento, membro della Commissione parlamentare di vigilanza sul Fondo dell'emigrazione.

QUAGLINO FELICE, Deputato al Parlamento.

VIGONI nob. GIUSEPPE, Senatore del Regno, membro della Commissione parlamentare di vigilanza sul Fondo dell'emigrazione.

VILLARI nob. GIUSEPPE, Senatore del Regno, membro della Commissione parlamentare di vigilanza sul Fondo dell'emigrazione.

VILLARI (S. E.) prof. PASQUALE, Senatore del Regno, presidente della Commissione predetta.

SEGRETARIO

JARACH dott. CESARE, ispettore dell'emigrazione per l'interno.

Discussione al Consiglio dell'Emigrazione della domanda di patente di vettore per la linea diretta Italia-Brasile.

Verbale dell'adunanza 17 dicembre 1912.

Sono presenti i consiglieri: senatore Luigi Bodio, presidente, on. prof. Luigi Rossi, vicepresidente, conte G. Gallina, Commissario Generale, on. Baslini, Bettoni, comm. Bombelli, comm. Brofferio, comm. Bruno, on. Cabrini, Cella V., comm. Di Fratta, Gandolfi R., prof. Giuffrida, on. Libertini G., prof. Montemartini, on. Morpurgo, comm. Moscarella, on. Pentano e Quaglino. Assistono i commissari comm. E. Rossi, comm. De Michelis, cav. uff. Chiostrì e l'ispettore per l'interno dott. Jarach con funzioni di segretario.

Si apre la seduta alle ore 15,30.

BODIO, *Presidente* — Il Consiglio deve eleggere uno dei suoi membri a far parte del Comitato Permanente in sostituzione del prof. Sansone, che ha presentato le sue dimissioni.

Il segretario dott. Jarach raccoglie le schede di votazione e lo spoglio dei voti dà il seguente risultato:

Votanti 17;

Giuffrida voti 16;

Di Fratta 1.

BODIO, *Presidente* — È eletto il prof. Giuffrida.

BODIO — L'ordine del giorno porta ora come oggetto di discussione la domanda di patente per una linea diretta fra l'Italia ed il Brasile. Ha facoltà di parlare il commissario cav. Chiostrì.

CHIOSTRÌ — Il 10 settembre 1912 le quattro Società *Navigazione Generale Italiana, La Veloce, il Lloyd Italiano e l'Italia*, stipularono in Rio de Janeiro col Governo Federale Brasiliano e col Governo dello Stato di S. Paulo un contratto per l'esercizio di una linea diretta di navigazione tra l'Italia e il Brasile, dietro corrispettivo di una annua sovvenzione.

Come il Consiglio potrà rilevare dalle copie del contratto che vengono distribuite, le quattro Compagnie di Navigazione suddette si sono impegnate a esercitare durante cinque anni una linea di navigazione con partenze, ogni quattordici giorni da Napoli e da Genova, di piroscafi che abbiano di regola la velocità di 14 miglia e che posseggano tutte le comodità necessarie per il trasporto dei passeggeri, tanto di classe quanto di terza, nonchè delle merci.

Tali vapori saranno diretti a Rio de Janeiro e Santos, donde ritorneranno in Italia; dovranno fare scalo alternativamente a Bahia e a Pernambuco e potranno toccare due porti del Mediterraneo fuori d'Italia, o un porto del Mediterraneo e uno dell'Atlantico.

È espressamente detto nel contratto che scopo della nuova linea è quello di sviluppare il servizio di colonizzazione, oltre che di difendere i prodotti brasiliani all'estero.

In pari tempo viene dichiarato che non sarà permesso di trasportare sui detti piroscafi passeggeri col viaggio pagato in tutto o in parte dal Governo Federale o dal Governo statale di San Paolo, qualunque sia la loro provenienza.

Per ogni viaggio che sarà effettuato le Compagnie riceveranno una sovvenzione di 60 contos di reis (oltre L. 100,000 al cambio attuale) che sarà per 2/3 a carico del bilancio federale e per un terzo a carico dello Stato di San Paolo.

In forza di tale contratto si è dunque istituita una nuova linea italiana di navigazione tra l'Italia e il Brasile, sovvenzionata da questo ultimo Stato, nel duplice intento di favorire il proprio commercio e di promuovere la colonizzazione e cioè l'emigrazione verso il proprio territorio.

Lo stabilimento di tale nuova linea ha potuto avvenire senza uno speciale assenso del Commissariato dell'Emigrazione, poichè le quattro Compagnie di Navigazione summenzionate hanno già patente di vettore per i piroscafi adibiti al nuovo servizio e per gli scali di Rio de Janeiro e Santos.

Quando a quelli di Bahia e Pernambuco, le Compagnie suddette avevano, prima che si conoscesse lo stabilimento della nuova linea, chiesto che si fissassero i noli anche per i due scali in parola e questo Commissariato, dietro il parere favorevole del Ministero della Marina, aveva in massima consentito, pur non avendo finora data una formale concessione, perchè la domanda delle Compagnie non era stata fatta nella debita forma.

Tale è lo stato di fatto presente. Ma essendo le patenti di vettore annuali, in virtù dell'art. 13 della legge sull'emigrazione, le Compagnie di navigazione in parola hanno già presentato domanda a questo Ufficio per la concessione delle nuove patenti per l'anno 1913.

In presenza di tale domanda il Commissariato dell'Emigrazione ha gravi motivi di perplessità, circa la convenienza di concedere, senza limitazione alcuna, nuova patente alle Società di navigazione in parola, rendendo così loro possibile l'esercizio della linea da esse assunta in seguito al contratto in esame.

A tal proposito gioverà ricordare che l'art. 13 della legge sull'emigrazione, 31 gennaio 1901 N. 23, distingue due specie di emigranti transoceanici: quelli ordinari che provvedono da sè al pagamento del proprio viaggio, e quelli che vengono trasportati con viaggio gratuito o sussidiato o che siano in qualsiasi modo favoriti o aruolati.

Per il trasporto dei primi, basta ottenere la patente di vettore; occorre invece, oltre la patente, anche una speciale licenza del Commissariato, subordinata ad opportune garanzie, per il trasporto dei secondi.

Fino a che le condizioni del Brasile si mantennero floride, furono permesse le due specie di emigrazione per quella regione.

Ma allorquando, a causa della sovrapproduzione del caffè, sopravvenne una gravissima crisi economica in quella Repubblica, che rese miserevoli le condizioni dei nostri emigranti che lavoravano in quelle

fazendas, l'allora Commissario generale, senatore Bodio, attualmente Presidente di questo Consiglio, con una serie di Decreti che portano la data del 26 marzo 1902, sospendeva tutte le licenze concesse per il trasporto gratuito al Brasile dei nostri emigranti; e da allora licenze del genere non ne furono più concesse (tranne qualche caso eccezionale), perchè le condizioni della nostra emigrazione, specialmente agricola, in Brasile si sono mantenute sino ad ora tutt'altro che favorevoli.

Perciò attualmente non possono essere trasportati in Brasile che i soli emigranti che viaggiano a loro spese, fatta eccezione per coloro che ricevono i mezzi di viaggio dalla propria famiglia già stabilita in Brasile nei pochi casi tassativamente fissati dal Decreto Ministeriale del 2 febbraio 1906 e accertati mediante certificato rilasciato dalla nostra Autorità consolare.

E non soltanto per il Brasile è ora sospesa l'emigrazione a viaggio pagato, ma in genere per qualunque destinazione, poichè questo Commissariato si è venuto formando il convincimento che essa costituisca un artificiale e dannoso incitamento alla emigrazione per quelle regioni, ove i vantaggi reali offerti ai nostri emigranti non sarebbero tali di per sè da attrarli sufficientemente; e quindi è venuto nella consuetudine di negare le licenze chieste da armatori per il trasporto di emigranti a viaggio pagato.

Si ricorda ad esempio che nel 1907 si negò ripetutamente a certo signor Ciro Fantini e ai fratelli Zino di Savona, la licenza per il trasporto di emigrazione gratuita al Cile in seguito ad un contratto da essi stipulato con quel Governo.

Di fronte a tali precedenti, sebbene nel contratto del 10 settembre u. s. ora in esame, non sia stato stipulato il trasporto di emigranti a viaggio gratuito o sussidiato, ma anzi sia stato espressamente pattuito che sui vapori della nuova linea non possano essere trasportati emigranti col viaggio pagato in tutto od in parte, tuttavia il Commissariato non si sente scervo da preoccupazioni, malgrado tale esplicita dichiarazione, circa le vere finalità della nuova linea, sia perchè è stato espressamente dichiarato dalle parti contraenti che essa ha per fine la colonizzazione, e cioè l'emigrazione dall'Italia, sia perchè soprattutto la nuova linea è largamente sovvenzionata dal Governo Federale e dal Governo dello Stato di San Paolo.

Sembra a questo Commissariato che l'esistenza di tale sovvenzione, da parte di un Governo estero per scopi di emigrazione, ponga le Compagnie di navigazione nazionali in una posizione anormale di fronte allo spirito, se non di fronte alla lettera della legge sull'emigrazione, poichè avendo le dette Compagnie, in seguito alla sovvenzione, una larga e sicura disponibilità, oltre i proventi del traffico, possono indursi a largheggiare di compensi i loro numerosi rappresentanti od altri intermediari per l'incitamento clandestino nel Regno all'emigrazione per il Brasile e per l'aperto arruolamento anche a viaggio favorito di nostri lavoratori all'estero, imbarcandoli poi in qualche porto fuori del Regno in forza della clausola contenuta nell'art. 3 del Contratto.

Il Commissariato, che già deve lottare contro enormi difficoltà per

impedire l'opera di incitamento all'emigrazione pel Brasile e anche di arruolamenti clandestini a viaggio pagato da parte di privati, opera che in questi ultimi tempi si è venuta grandemente intensificando specie nelle provincie venete, malgrado l'attivissima vigilanza di questo Ufficio, mal volentieri si deciderebbe, con la concessione delle nuove patenti, a sanzionare l'esercizio della nuova linea sovvenzionata, perchè teme con ciò di favorire ancora di più questo artificiale incitamento all'emigrazione per il Brasile.

D'altro canto, esso non si dissimula la gravità di adottare un provvedimento che recherebbe un danno grave alla nostra navigazione e al nostro commercio.

Quanto poi all'aspetto giuridico della questione, gioverà accennare che la patente di vettore ha carattere di concessione governativa, come è stato riconosciuto anche dal Consiglio di Stato. Perciò essa può esser negata anche in casi non espressamente contemplati dalla legge sull'emigrazione. Non osterebbe quindi al rifiuto della patente nel caso presente il non potersi esso basare sulla espressa dizione dell'art. 13 della legge medesima.

Questi sembrano essere gli elementi di giudizio che era utile prospettare nell'importante questione che il Commissariato ha creduto necessario di sottoporre all'esame del Consiglio dell'emigrazione, affinché S. E. il Ministro possa giovare del suo autorevole parere nel prendere una decisione in proposito.

Non sarà superfluo aggiungere che nel frattempo questo Ufficio ha intensificato la sua azione tanto all'interno, quanto nei porti d'imbarco ed all'estero per sorvegliare strettamente l'azione delle Compagnie di navigazione e per impedire che si promuova illegalmente una corrente emigratoria verso il Brasile, sia col fare opera di propaganda con illusorie promesse, sia col fornire addirittura mezzi di viaggio agli emigranti che consentono a recarsi nel territorio di quello Stato.

ROSSI LUIGI — Come opportunamente accenna la relazione del cav. Chiostrì, l'istituzione di questa linea diretta fra l'Italia ed il Brasile non deve essere valutata ed esaminata soltanto dal punto di vista tecnico della navigazione, ma occorre che il Consiglio, prima di emettere il proprio avviso su di essa, esamini tutto un complesso di fatti: occorre ricordare le condizioni passate e quelle attuali della nostra emigrazione al Brasile, occorre por mente a tutti gli effetti che dalla istituzione di questa nuova linea possono riflettersi su tutto il fenomeno emigratorio.

L'emigrazione italiana cominciò ad avviarsi al Brasile quando Don Pedro vi abolì la schiavitù. I neri, resi liberi, non continuarono a lavorare nelle *fazende*, ma, come avviene di ogni razza portata improvvisamente e senza una graduale preparazione ad un livello superiore di civiltà, si abbrutirono più di prima, lasciarono la vanga per dedicarsi ai più vili servigi. Si suole ripetere che le condizioni dei nostri lavoratori al Brasile furono da principio buone, ma questo, secondo me, è un falso convincimento. Il *fazendeiro*, abituato a trattare come bestie da lavoro i neri, non considerò mai l'agricoltore italiano se non come un servo, più intelligente e più fattivo sì, ma non per questo meno

degnò della frusta. A costituire un tale stato di cose (sono io, veneto, che debbo riconoscerlo con vivo dolore) concorsero gli agricoltori della provincia di Udine, di Treviso, di Rovigo, ecc., che, giungendo primi fra i lavoratori italiani al Brasile, si piegarono all'asservimento da parte del *fazendeiro* con quella stessa mitezza eccessiva che li aveva resi in patria pronti ad ogni volere del padrone. Quindi, anche nei primi anni, le condizioni delle nostre colonie al Brasile furono tutt'altro che buone e ciò anche prima che infierisse la crisi tremenda dovuta alla sovrapproduzione del caffè. Le *fazende* erano, così come lo sono tuttora, lontane dai centri popolosi e civili, non percorse da ferrovie o da strade, completamente abbandonate dal Governo brasiliano che non vi ha mai esercitata sorveglianza efficace allo scopo di evitare o di reprimere gli abusi dei padroni.

Bisogna però riconoscere che, dopo il famoso decreto Prinetti, le cose sono alquanto mutate in meglio.

I padroni delle *fazende* non ricorrono più alle pene corporali per costringere all'ubbidienza i contadini; i salari sono alquanto migliori e vengono pagati con una certa maggiore puntualità; molti altri abusi, se non soppressi del tutto, sono ora attenuati. Ma nel valutare questi progressi non bisogna essere eccessivamente ottimisti. Anche oggi noi sussidiamo un Comitato a Genova, il cui unico scopo è quello di sovvenire gli indigenti che rimpatriano dal Brasile. Questo è uno dei fatti che meglio valgono a dimostrare come le condizioni del Brasile sono ancora tali, da sconsigliare assolutamente un maggiore afflusso di nostri connazionali in quel paese.

Io non nego che in un avvenire più o meno lontano le cose potranno mutare in meglio. Il Brasile per la fertilità del suolo, per la sua posizione geografica è destinato ad un grande sviluppo industriale e specialmente agricolo. Ma lo sviluppo del Brasile è ritardato in modo deplorabile dalla speciale psicologia degli uomini di governo brasiliani, dalla deficiente organizzazione dei servizi pubblici e della giustizia e da tutto un complesso di fattori di carattere economico e sociale. Soprattutto la giustizia vi è amministrata in modo che lascia molto a desiderare.

A mutare questa condizione di cose non basta provocare nel Brasile una legislazione più liberale, più umanitaria, più rispondente agli speciali bisogni delle classi lavoratrici, occorre che sia curata l'applicazione delle leggi stesse in modo che queste non restino come delle garanzie vane e senza effetto. Il Brasile non è ancora a questo punto e ce lo prova un fatto che del resto è a tutti noto: 5 o 6 anni fa venne emanata una legge in base alla quale i salari dovuti ai contadini erano garantiti da un privilegio sui frutti pendenti sulle terre da essi lavorate. Questa legge sembrava dovesse segnare la fine di tutti gli abusi perpetrati dai padroni delle *fazende*, obbligandoli a pagare puntualmente i salari dovuti ai coloni. Ma i nostri contadini hanno tentato solo due o tre volte di servirsi del privilegio accordato loro da questa legge, ed hanno anche dovuto subito rinunciarvi perchè il padrone, quando gli si minacciava un sequestro del caffè, si affrettava ad insaccarlo, così che non era più considerato un frutto pendente e il sequestro non poteva più avere effetto.

Ora finchè l'opinione pubblica brasiliana tollererà questi sotterfugi indegni di una nazione civile, finchè si continueranno a pagare degli agenti che, sotto le apparenze di una onesta propaganda per incoraggiare la colonizzazione italiana, fanno invece opera di frode contro le nostre leggi e arruolano clandestinamente emigranti a viaggio gratuito, finchè il Brasile non si metterà a livello delle altre nazioni, non meriterà che gli sieno fatte da noi delle concessioni di favore.

E condizione di speciale favore sarebbe quella che noi adotteremmo nei riguardi del Brasile, consentendo che si stabilisca una linea diretta sovvenzionata per quei porti. Si ripete spesso che, con la soppressione dell'emigrazione gratuita, il Brasile è stato messo da noi in una condizione di inferiorità di fronte agli altri paesi. Nulla di più inesatto.

Presupposto della legislazione italiana in materia di emigrazione è che l'emigrazione stessa non deve essere nè ostacolata nè incoraggiata. Di fatto però i viaggi cosiddetti gratuiti pel Brasile avevano per effetto di incoraggiare, con un vantaggio fittizio, l'esodo dei nostri lavoratori. Visto che il Brasile non meritava questa speciale condizione di privilegio, i decreti del senatore Bodio e del Prinetti, vietando i viaggi gratuiti, non hanno fatto altro che equiparare il Brasile agli altri paesi, nessuno dei quali ha mai goduto di questa speciale concessione di favore.

Debbo poi ricordare che il Consiglio è stato sempre contrario alla istituzione delle linee sovvenzionate. Alla Flotta Volontaria Russa e alla Compagnia Austro-Americana è stata negata la patente di vettore appunto perchè erano sovvenzionate. Il Consiglio non può a meno di adottare una eguale misura anche in questo caso. E ciò per una considerazione semplicissima ed ovvia: un paese che ricorre a questi allettamenti fittizi per richiamare la mano d'opera straniera è un paese che non può offrire buone condizioni di vita e di lavoro; le facilitazioni di viaggio non servono che ad ingannare la gente di buona fede sulle reali condizioni del paese che li richiama.

Anche ammessa poi la dannata ipotesi che si debba dare parere favorevole all'istituzione della linea sovvenzionata pel Brasile, io sarei recisamente contrario a che si accordassero gli scali di Bahia e di Pernambuco. Il Brasile settentrionale a cui si accede da questi porti è malsano e la nostra gente vi andrebbe a morire di febbre. Se noi consentiremo che i nostri lavoratori si dirigano a Bahia e a Pernambuco, noi non faremo altro che provocare il rinnovarsi dei nefasti della ferrovia *Madeira-Mormorè*, ogni metro della quale costa la vita di un uomo.

Concludo nel far voti che il Consiglio, non solo dia parere contrario all'istituzione di questa linea, ma che esso deplori di non essere stato investito prima della questione, fin da quando, cioè, il contratto tra le Compagnie di navigazione ed il Brasile è stato sottoposto al Governo per la sua approvazione.

CABRINI — Io sono lieto che il collega Rossi, con l'autorità che gli deriva dalla sua qualità di ex Commissario generale e dalla conoscenza diretta che ha dei paesi brasiliani da lui visitati, abbia immediatamente posto nella sua vera luce lo scopo che il Governo bra-

siliano si propone di raggiungere con la sovvenzione accordata alla linea diretta di navigazione. Io non ho nulla da aggiungere alle considerazioni del collega Rossi, che condivido pienamente. Soltanto prospetterò al Commissariato, sotto forma di domande, alcune questioni, esprimendo l'augurio che l'ufficio abbia gli elementi per rispondere.

1. E vero che si noti in questi ultimi tempi una sensibile recrudescenza dell'emigrazione clandestina e può ritenersi che tale recrudescenza sia dovuta a manovra del Governo Brasiliano e degli agenti da questo mandati in Italia?

2. Risulta al Commissariato che in questi ultimi mesi i rappresentanti di vettore abbiano iniziata un'attiva propaganda per aumentare il numero degli emigranti diretti al Brasile?

3. Risulta al Commissariato che alcuni mesi fa è stato scoperto un tentativo di arruolamento per duemila operai, che sarebbero stati chiesti da un'impresa di San Paolo legata a filo doppio a quell'istituto bancario che è fratello siamese del Banco Francese e Italiano per l'America del Sud?

4. E vero che al confine fra l'Austria e l'Italia sono state fermate 35 famiglie, di cui 20 del Comune di Castagnaro e 15 di Villa Bartolommea, dirette al Brasile per la via di Trieste?

5. E vero che sia stato arrestato a Briga qualche tempo fa un arrolatore per il Brasile, indosso al quale sarebbero state trovate somme considerevoli?

6. Risulta anche da informazioni fornite dai R. Consoli che il Governo brasiliano ha stanziati nel proprio bilancio dei fondi per far propaganda all'estero a favore della colonizzazione?

7. Non è forse opinione dei migliori nostri rappresentanti al Brasile che in questi ultimi cinque o sei anni le condizioni dei nostri lavoratori in quel paese sieno migliorate unicamente per effetto della rarefazione avvenuta nell'offerta della mano d'opera, e che ogni nuovo emigrante, il quale si recasse al Brasile, farebbe opera di *Caino* verso i propri fratelli, rendendo più difficile quella resistenza che i contadini sono riusciti ad organizzare contro i padroni, dopo anni di sofferenze estreme?

8. E vero che il nostro Governo abbia, poco tempo fa, respinta la proposta di stipulare un trattato di commercio e di emigrazione col Brasile?

Mi riservo di dare io stesso qualche risposta a queste domande nel caso che il Commissariato non abbia gli elementi per poterlo fare.

GALLINA — Lascio al comm. De Michelis di rispondere ai quesiti dell'on. Cabrini, cui mi preme soltanto assicurare che il Commissariato non ha mai mancato di vigilare attivamente per reprimere l'emigrazione clandestina al Brasile. Anche di questi giorni un nostro ispettore percorre a questo scopo le provincie venete.

DE MICHELIS — Risulta al Commissariato che quanto l'on. Cabrini ha affermato è esatto.

L'emigrazione clandestina per il Brasile è stata sempre alimentata in varia misura dalle provincie venete. Da qualche tempo però l'espa-

tric irregolare per il Brasile non solo è andato aumentando in tutto il Veneto, ma si è anche esteso alle provincie vicine.

Non si è ancora potuto assodare se questa recrudescenza dell'emigrazione clandestina sia in diretta relazione col contratto stipulato tra il Governo brasiliano e le quattro Compagnie di navigazione, convenzione di cui ora si dà notizia al Consiglio, poichè dalle informazioni fornite dai nostri ispettori nei porti d'imbarco risulta che su due piroscafi finora partiti dall'Italia con destinazione diretta al Brasile solo due o tre emigranti viaggiavano con biglietto prepagato.

Si può ritenere che questi pochissimi prepagati sieno stati effettivamente forniti agli emigranti dai loro parenti che già si trovavano al Brasile. È possibile, tuttavia, che abili agenti abbiano fornito danaro ad un certo numero di emigranti che hanno viaggiato sui due piroscafi di cui si è detto. Ad ogni modo, però, consta che gli emigranti arruolati clandestinamente pel Brasile sono avviati preferibilmente a Trieste, dove fa capo la linea dell'Austro-Americana, che pare sia a servizio degli agenti brasiliani. Il Commissariato non ha mancato di servirsi dei mezzi a sua disposizione per impedire e reprimere questi espatri clandestini e, mercè l'opera di abili funzionari, è riuscito a colpire alcuni agenti del Governo brasiliano ed ha potuto fermare vari gruppi di famiglie dirette a Trieste.

È parimenti esatto che fu tentato, pochi mesi fa, un arruolamento di due mila operai destinati a San Paolo, come è egualmente esatto che tale arruolamento fu scoperto ed impedito a tempo.

Che i rappresentanti di vettore facciano propaganda per aumentare il numero delle partenze dai porti italiani pel Brasile sui piroscafi delle quattro Compagnie sovvenzionate non consta per ora al Commissariato. Questo è forse l'unico punto in cui l'ufficio non può ancora avere elementi per rispondere esaurientemente all'on. Cabrini. Ad ogni modo la linea diretta pel Brasile funziona da così breve tempo, che non è possibile giudicare l'opera dei rappresentanti se non per via di supposizioni.

Infine da un rapporto del nostro Ispettore in San Paolo, risulterebbe in modo positivo che il Governo brasiliano ha inviato in Europa degli agenti provvisti di forti somme che dovrebbero servire a fornire dei mezzi di viaggio gli emigranti che s'inducono a prendere imbarco nei porti del Brasile.

BRUNO — Riferendomi alle ultime parole dell'on. Rossi, mi preme di chiarire che, quando la Direzione generale della Marina Mercantile è stata richiesta del suo parere sul contratto stipulato tra le Compagnie di navigazione e il Brasile, mentre ha risposto che da sua parte nulla aveva da osservare per quanto si riferiva alla questione commerciale, ha però fatta presente la necessità di sottoporre la questione alla Commissione che studia i trattati di commercio e di navigazione, alla quale si sarebbe dovuto aggregare pel caso speciale il Commissario generale dell'emigrazione, considerando che il principale scopo del contratto stesso era quello dell'emigrazione e della colonizzazione.

Quanto alle Compagnie di navigazione, io credo di poter affermare che esse hanno agito in perfetta buona fede e che non hanno inteso di

sottrarsi all'approvazione del loro contratto da parte del Commissariato.

PANTANO — Il contratto fra Compagnie di navigazione e Governo brasiliano è stato fatto dopo che si è interrogato il Ministero degli Esteri, e quindi le pratiche preliminari non si sono svolte singolarmente tra le Compagnie interessate e il Brasile, ma con l'intervento del Ministero degli Esteri. Se il Commissariato non è stato interrogato prima che il Ministero esprimesse il suo parere, ciò si deve alla confusione che regna nelle nostre Amministrazioni, dove i vari servizi sono spezzettati fra i vari Ministeri. Ma è evidente che la questione avrebbe dovuto venire innanzi al Commissariato prima del fatto compiuto e non dopo che le Compagnie avevano già iniziati i viaggi diretti pel Brasile.

Il doppio fine che il Brasile vuole raggiungere con questo contratto è evidente. Da un canto esso mira a dare incremento all'esportazione del suo caffè in Italia e in Europa; dall'altro, tende a sviluppare l'importazione della carne umana.

Il Brasile non ha mai cessato di tentare di eludere il decreto Prietti, con cui si proibiva l'emigrazione a viaggio gratuito. Ciò è accaduto finora principalmente in due modi: o gli agenti brasiliani anticipavano celatamente il prezzo del viaggio all'emigrante prima della sua partenza dall'Italia, ovvero glielo rimborsava il Governo brasiliano all'arrivo. Ma siccome questi due sistemi hanno finora dato scarso risultato, il Brasile ne ha escogitato un terzo, col sussidio accordato alle Compagnie di navigazione. Evidentemente questo sussidio (che raggiunge la rilevante cifra di 100 mila lire a viaggio) dovrà ingrossare la corrente dei nostri lavoratori diretti al Brasile, ai quali le Compagnie concederanno sicuramente delle speciali facilitazioni di viaggio per allettarli a recarsi in quel paese, piuttosto che in altri. Ora si spiega benissimo perchè il Brasile faccia questo. Esso ha bisogno supremo di provvedersi di mano d'opera ed ha interesse speciale a che questa mano d'opera sia italiana, come quella che è universalmente riconosciuta superiore ad ogni altra per la sobrietà, l'intelligenza e la laboriosità dei lavoratori nostri. Essa costituirebbe indubbiamente un elemento di civiltà e di progresso pel Brasile. Ma l'Italia ha interesse a che la mano d'opera che essa esporta non sia sfruttata, ed è quindi necessario e doveroso provvedere a tutelarla con ogni mezzo.

Questa tutela però io non la intendo nello stesso senso in cui la concepisce il collega Rossi. Egli sostiene che, fino a quando il Brasile non avrà raggiunto un grado di civiltà tale, che garantisca in modo sicuro la tutela degli interessi dei nostri lavoratori, non conviene fare con esso nessuna convenzione, perchè il Brasile, se da una parte fa delle leggi protettive del lavoro, dall'altra permette che impunemente si violino. Io ritengo invece che, siccome noi non arriveremo mai ad impedire l'emigrazione clandestina al Brasile, se non faremo nessun trattato di lavoro con quel paese, lasceremo i nostri emigranti in completa balia di una organizzazione patronale e statale sfruttatrice. A noi quindi conviene piuttosto non mettersi in aperta ostilità col Governo brasiliano, ma spingerlo con speciali convenzioni a promuovere lo

sviluppo della legislazione sociale, ad organizzare ed a migliorare gradualmente i servizi pubblici e l'amministrazione della giustizia. Soprattutto con un trattato di lavoro noi potremo ottenere che i nostri emigranti sieno avviati effettivamente non alle *fazende*, ma ai nuclei coloniali autonomi, dove è possibile ogni forma di contratto agricolo, dall'enfiteusi alla mezzadria.

L'incremento di questi nuclei coloniali può costituire la spinta migliore per il *fazendeiro* ad offrire buone condizioni per procurarsi la mano d'opera.

Io non intendo dire con questo che l'emigrazione per il Brasile debba essere incoraggiata; ma che, se non possiamo frenarla oltre certi limiti, a noi convenga piuttosto assisterla con tutti i mezzi a nostra disposizione.

Noi abbiamo finora guardato il Brasile con viso troppo arcigno per il ricordo delle miserie patite nei passati anni dai nostri emigranti. Questo atteggiamento non giova mantenerlo indefinitamente. Il Brasile può costituire per la nostra emigrazione una riserva preziosa per l'avvenire. Incalzati sempre dalla minaccia di misure restrittive dagli Stati Uniti, a noi conviene fin da ora preparare nuovi sbocchi alle nostre correnti emigratorie. E il Brasile potrà divenire in un tempo non lontano il paese meglio adatto, per la meravigliosa fertilità delle sue terre, alla colonizzazione italiana.

Io non so come siano avviate le proposte che, come il collega Cabrini accennava, sono state fatte in questi giorni al nostro Governo dal Brasile per un trattato di commercio e di lavoro. A mio modo di vedere, questa proposta non avrebbe dovuto essere respinta senza un accurato studio della questione. Più che mostrarsi aprioristicamente ostile, il Governo italiano dovrebbe mostrare al Brasile che apprezza i tentativi che esso sarà per fare per migliorare le condizioni dei nostri lavoratori e che è disposto a non ostacolare l'emigrazione verso quel paese, qualora tali miglioramenti vengano efficacemente garantiti. Un primo passo su questa via si potrebbe fare col trattato a cui accenno per l'avviamento dei nostri contadini verso nuclei coloniali.

DI FRATTA — Riassunta in brevi termini, la questione di cui ci occupiamo ci si presenta così: Alcune Compagnie di navigazione italiane da una parte e il Governo brasiliano dall'altra, stipulano una convenzione per l'istituzione di una linea diretta fra i due paesi. Il contratto viene denunciato, prima ancora che diventi definitivo, al Governo italiano. Questo, per mezzo dei Ministeri degli Esteri e della Marina, esamina il contratto e lo approva e la linea incomincia a funzionare. Il Consiglio perciò si trova ora davanti a un fatto compiuto. Che cosa domandano ora i colleghi che sono contrari alla istituzione di questa linea? Che i vettori sieno costretti a rinunciare alla convenzione, perchè questa non costituisce che un mezzo indiretto per violare il decreto Prinetti che vieta l'emigrazione gratuita o sussidiata per il Brasile.

Quanto ha detto l'on. Rossi sulle condizioni dei nostri connazionali emigrati al Brasile è esatto, specie per quanto si riferisce agli anni passati; ma è però vero del pari che oggi le cose sono mutate in meglio. Basta a provarlo il fatto che nello scorso anno si sono potuti

organizzare tre scioperi di contadini, e tutti e tre con esito vittorioso. È certo comunque che i nostri contadini che vanno al Brasile non si trovano assai peggio che in Argentina, dove l'italiano è malvisto ed è trattato con diffidenza.

A mio modo di vedere poi si esagera quando si parla dei pericoli a cui la nostra gente si espone emigrando al Brasile, e molto più si esagera quando si pensa che il contadino può essere spinto ad emigrare al Brasile piuttosto che in un altro paese dalle facilitazioni sul prezzo del viaggio. In generale il nostro contadino, il nostro bracciante si decide ad emigrare quando il parente o il paesano già emigrato fa sapere nelle sue lettere che le condizioni di lavoro sono buone, che è possibile far dei risparmi, che i sacrifici dell'espatrio possono trovare un compenso. Non siamo più ai tempi in cui i nostri lavoratori venivano ammassati come carne da macello sui piroscafi e spinti alla ventura. Oggi ogni operaio che si dirige ad un paese straniero sa, meglio di quanto gli possiamo dir noi, quali sono le reali condizioni di lavoro e di vita a cui va incontro. La riprova del fatto che l'emigrazione non può essere artificialmente alimentata oltre ristrettissimi limiti con fittizi allettamenti, si è avuta durante il tempo in cui era vietata l'emigrazione per l'Argentina. In quel tempo l'emigrazione pel Brasile, nonostante la propaganda attiva degli agenti del Governo brasiliano, si è mantenuta stazionaria o è aumentata in proporzioni trascurabili. Le statistiche ufficiali provano che in quello stesso periodo l'emigrazione verso il Brasile è aumentata di qualche migliaio in confronto agli anni precedenti. Ma nell'esaminare queste cifre bisogna tener presente che molti emigranti, che prendevano imbarco pel Brasile, lo facevano per eludere il divieto dell'emigrazione per l'Argentina, dove passavano subito dopo il loro sbarco nei porti brasiliani.

Questi pericoli dunque non mi preoccupano gran fatto; ma mi preoccupano molto più le conseguenze gravissime che si avrebbero col ritiro della patente ai vettori che hanno iniziata la linea diretta pel Brasile. Come bene osservava l'on. Pantano, certe correnti naturali non si possono distrarre dal loro cammino e l'emigrazione verso il Brasile avrà sempre quelle proporzioni che le naturali contingenze e le condizioni dei mercati richiedono, nonostante ogni nostro divieto. Io poi non disconosco che questa convenzione potrà aumentare in qualche misura il numero degli emigranti diretti al Brasile, come riconosco egualmente che questo sia lo scopo principale del contratto. Ma io penso che, prima di consigliare al Ministro un provvedimento così grave, quale è la sospensione delle patenti di vettore o l'annullamento della convenzione, a noi conviene guardare agli effetti probabili o certi di questo provvedimento.

Si vedrà, innanzi tutto che emigranti, che non potranno partire dai porti del Regno, partiranno dai porti esteri. In questo modo noi avremo fatto il danno degli emigranti perchè li avremo sottratti alla nostra tutela e avremo fatto anche il danno delle Compagnie di navigazione italiane a tutto vantaggio delle società estere.

Ma mi preoccupano ancora alcune considerazioni di carattere politico. Durante la nostra vertenza con l'Argentina il Brasile è stato

nostro alleato e ha mostrato verso di noi una grande arrendevolezza. Esso anche in quel tempo ci ha offerto di fare un trattato di emigrazione, e, se questa proposta ha trovato in Italia una voce discorde, questa è partita dal Commissariato.

Ora noi vogliamo proporre al Governo di annullare la convenzione stipulata fra le Compagnie di navigazione ed il Brasile. Ma io domando che impressione dovrà fare questa nostra politica ostile e incerta al Brasile, che si è sempre doluto del trattamento da noi usatogli. E non del tutto a torto si è doluto, perchè, se è vero che il decreto Prinetti equiparava il Brasile agli altri paesi per quanto riguarda l'emigrazione sussidiata, tuttavia la motivazione con la quale fu emesso quel decreto, per quello che esso diceva e per quello che lasciava intendere, era un vero atto di accusa contro il Brasile.

Per queste considerazioni io prego il Consiglio di non emettere parere contrario alla istituzione della linea diretta pel Brasile, senza aver prima posto mente con serenità e con serio esame alle conseguenze che ne deriverebbero.

ROSSI LUIGI — Contrariamente a quanto pensa il collega Pantano, io credo che nel momento attuale qualunque convenzione noi stipulassimo col Brasile non avrebbe nessuna efficacia; non è coi trattati che si può riformare il paese. Nelle presenti condizioni non vi è che una sola forma di protezione praticamente possibile per i nostri lavoratori emigrati al Brasile, e questa è la rarefazione della mano d'opera. Quanto più scarsa sarà l'offerta di braccia, tanto più facilmente si potranno costringere i padroni a fare buone condizioni. Quando questa nuova linea avrà riversato sul mercato brasiliano altre migliaia di contadini, le proporzioni della domanda e dell'offerta della mano d'opera s'inverteranno di nuovo e i *fazendeiri* ritorneranno più sfruttatori e più usurai di prima. Il collega Pantano poi osserva che, se non possiamo impedire l'emigrazione clandestina verso il Brasile, faremo migliore politica a lasciarla svolgersi liberamente. Questo a me pare che sarebbe come dire che, dal momento che il contrabbando c'è e non si può impedire del tutto, meglio è sopprimere i doganieri.

Se, malgrado la nostra propaganda contraria e la nostra repressione, pochi o molti lavoratori nostri vorranno andare a tutti i costi al Brasile eludendo la vigilanza delle nostre autorità, vadano; noi almeno avremo la coscienza di aver fatto quanto ci era possibile per evitare ad essi dei mali, e potremo dire di non averli incoraggiati a partire, permettendo, sotto i nostri occhi e alla luce del sole, che il Brasile li accaparrì con la lustra del viaggio gratuito o a basso prezzo.

E erroneo poi ritenere che, soppressa la linea diretta, gli emigranti andranno lo stesso e in egual numero al Brasile. Le misure restrittive avranno sempre l'effetto di limitare il numero dei partenti, perchè, quando le Compagnie di navigazione e i loro rappresentanti avessero piena libertà di far propaganda per arruolare emigranti pel Brasile, le partenze sarebbero molto più numerose che non ora. Gli emigranti possono essere tratti dal partire per le difficoltà che presentano l'imbarco in un porto estero, le trattative con gente che

parla una lingua diversa dalla loro e il pericolo di essere sorpresi dai funzionari nostri e di essere rimandati a casa.

Le preoccupazioni del comm. Di Fratta, per quanto riguarda l'impressione che al Governo brasiliano può fare la soppressione della linea diretta, sono senza dubbio giustificate: certo il Brasile non può essere soddisfatto della nostra politica e in quel paese ci creeremo senza dubbio delle correnti di antipatia. Ma queste considerazioni, per quanto giuste e fondate, cedono il posto alla questione più grave che è quella dell'inopportunità di consentire l'esercizio di una linea sovvenzionata pel Brasile.

GIUFFRIDA — A mio modo di vedere i punti salienti della questione di cui ci occupiamo si possono così riassumere:

1. Se sia da iscriverne su patente di vettore una linea sovvenzionata da un governo estero;
2. Se la convenzione sottoposta al nostro esame ha lo scopo di incoraggiare l'emigrazione e se ciò possa essere consentito, date le presenti condizioni del Brasile.

Circa la iscrizione su patente di questa linea, le decisioni che noi prenderemo saranno di una importanza grandissima, perchè si tratta di un caso nuovo la cui soluzione costituirà un precedente. Se noi ammettessimo la possibilità di una tale sovvenzione, verrebbe vulnerato quel carattere di spontaneità della nostra emigrazione che è voluto dalla legge e che è interesse nazionale di assicurare.

Un precedente analogo si potrebbe forse trovare in un contratto di sovvenzione che era stato stipulato col Cile; ma il Governo fu pronto ad impedire l'esecuzione di quel contratto.

Quanto all'atteggiamento del Ministero degli Affari Esteri nelle fasi che precedettero la stipulazione della convenzione ed ai criteri che si sarebbero seguiti nel respingere le proposte di stipulare un trattato di commercio e di emigrazione col Brasile, non mi pare che sarebbe possibile avviare una discussione su elementi di fatto sicuri. Noi ignoriamo lo svolgimento delle pratiche; e poi il nostro è un corpo tecnico e non può esaminare affari che non sono di sua competenza. Il quesito rivoltoci dal Ministero degli esteri ha un contenuto preciso. Ci si chiede se, dato il contratto stipulato tra le Compagnie di navigazione e il Brasile, la linea diretta istituita possa rimanere iscritta nelle patenti delle Compagnie italiane. A tale quesito noi dobbiamo rispondere.

Che la convenzione non abbia altro carattere che quello di favorire l'emigrazione è evidente: basta leggere i pochi articoli del contratto per convincersi che ogni altro scopo è di secondaria importanza. Infatti, mentre l'art. 11 dichiara apertamente che «scopo del contratto è lo svolgimento del servizio di colonizzazione», l'art. 10 impone alle Compagnie l'obbligo di ridurre del 10 % i noli del caffè. È evidente che non si sovvenziona così generosamente una linea al semplice fine di diminuire in misura così scarsa i prezzi del trasporto del caffè.

Ciò posto, dobbiamo esaminare se ci convenga di dare il nostro assenso all'istituzione di questa linea e di abbandonare quei sistemi di prudenza che finora abbiamo seguito nei riguardi del Brasile.

Io ho potuto calcolare che dal 1901 ad oggi si sono succeduti nella rappresentanza del Governo italiano al Brasile più di 60 consoli, e non mi è mai toccato di leggere un solo rapporto, fra tanti che gli stessi funzionari hanno mandato, che si esprimesse favorevolmente per quanto riguarda il trattamento che vien fatto ai nostri emigranti.

L'on. Rossi, che mi ha preceduto nella discussione, ha ricordato che noi sussidiamo un Comitato a Genova, che ha lo scopo di soccorrere gli indigenti che ritornano dal Brasile. Posso ancora ricordare quale enorme percentuale di ammalati di tracoma e di anchilostoma vi è fra i rimpatrianti dello stesso paese.

Fra i rimpatriati dal Brasile negli anni 1908-1910 si ebbero:

Nel 1908	25 emigranti affetti da anchilostoma e 238 da tracoma
” 1909	8 ” ” ” 50 ”
” 1910	36 ” ” ” 599 ”

Altro elemento, per giudicare quali sieno state negli ultimi anni le condizioni di lavoro al Brasile, si ha comparando i dati delle partenze con quelle dei ritorni.

Nel 1907	partirono pel Brasile 11,836 italiani e ne rimpatriarono 20,721
” 1908	” ” 9,596 ” ” ” 14,675
” 1909	” ” 9,295 ” ” ” 14,071
” 1910	” ” 8,434 ” ” ” 10,808
” 1911	” ” 18,011 ” ” ” 10,568

La proporzione dei ritornati dal Brasile per i primi quattro anni, ora indicati, è senza paragone superiore a quella che si verifica per gli altri paesi d'America. Le partenze sono di molto cresciute nell'ultimo anno preso in esame (1911) ma, come osservava il comm. Di Fratta, bisogna tener presente che in quell'anno c'era il divieto per l'emigrazione all'Argentina, e che molti fra quelli che si imbarcavano pel Brasile erano effettivamente diretti all'Argentina.

Ricorderò inoltre che il Brasile dà la maggiore cifra di rimpatri di indigenti a spese dello Stato. Per queste spese vi è uno stanziamento speciale, che talvolta è stato appena sufficiente. I patronati per gli emigranti che funzionano al Brasile si occupano assai largamente di rimpatri di indigenti. Ora questo fatto non avviene nè per l'Argentina, nè per nessun altro paese del mondo.

Negli ultimi tre anni rimpatriarono come indigenti dal Brasile:

Nel 1909 2594 persone
” 1910 2377 ”
” 1911 1790 ”

Gioverà infine che il Consiglio conosca il numero delle persone partite pel Brasile sui due piroscafi che finora hanno seguita la nuova linea diretta:

Sul piroscavo *Brasile* partirono, il 27 novembre scorso, 1094 emigranti e 109 passeggeri di classe; sull'*Italia*, partito il 9 dicembre, presero imbarco 1101 emigranti e 121 passeggeri di classe.

Nel dicembre 1911, pur essendovi il divieto dell'emigrazione pel Plata, il numero dei partiti pel Brasile fu di 1822.

In conclusione noi ci troviamo ora di fronte a un audace tentativo, non più di promuovere l'emigrazione gratuita di contrabbando, ma di portarla alla luce del sole. Io mi domando se il Consiglio può consentire ciò, ricordando di quanti mali fu causa per i nostri lavoratori l'emigrazione gratuita tanto saggiamente vietata dal così detto decreto Prinetti.

LIBERTINI — Le parole del collega Di Fratta mi hanno impressionato. Io non credo che possiamo dare parere contrario all'istituzione di questa linea, senza avere prima considerate tutte le conseguenze che ne possono derivare. Propongo pertanto che lo studio della questione venga affidato al Comitato, anche per aver tempo di conoscere se il Governo abbia assunto degli impegni diplomatici pel mantenimento della linea diretta.

BETTONI — Io mi rendo conto di tutte le preoccupazioni dei colleghi Cabrini e Rossi e in gran parte le condivido. Ma qui abbiamo delle ragioni di carattere internazionale e di indole delicatissima che ci sconsigliano dal dare affrettatamente un voto contrario. Il commendatore Di Fratta ci ha detto che le condizioni del Brasile sono alquanto migliorate e il collega Pantano ritiene che non è vano tentare di migliorare ancora più queste condizioni. Tra le due correnti opposte io sceglierei una via di mezzo, e cioè accorderei l'iscrizione in patente della nuova linea per il 1913, in via di esperimento, salvo a negarla per l'anno successivo, qualora l'esperienza ci mostri che non è conveniente il mantenerla.

CABRINI — Non credo che la soluzione proposta dal collega Bettoni possa essere consentita. Al di sopra di ogni considerazione di opportunità, c'è la questione di massima da risolvere. Noi dobbiamo prima di tutto vedere se è conveniente consentire l'iscrizione in patente di una linea sovvenzionata da un governo estero. Per mia parte io sono recisamente contrario a che si stabilisca questo precedente e lo sarei, per questione di principio, anche quando volessi riconoscere che le condizioni del Brasile siano fortemente migliorate, ciò che non ritengo conforme al vero stato di fatto. Se miglioramento c'è stato, ripeterò ancora, ciò si deve unicamente alla rarefazione della mano d'opera.

Risolta così la questione di massima, cade ogni preoccupazione di carattere « internazionale ». Noi non neghiamo l'iscrizione in patente della nuova linea in odio al Brasile, ma la neghiamo unicamente per la questione della sovvenzione. Questo provvedimento noi lo adotteremo anche in confronto di qualunque altro paese.

Io deploro poi che il Consiglio non sia stato chiamato prima di oggi a dare il suo parere sulla istituzione di questa nuova linea e propongo che sia dato incarico al nostro Presidente di rendersi interprete presso il Ministro di questo nostro rammarico. Il Consiglio non può e non deve adattarsi a dare approvazione a quanto è stato fatto a sua insaputa.

DI FRATTA — Io desidero fare qualche aggiunta ai termini della questione, che non mi pare proposta in modo completo. La legge sul-

l'emigrazione non contiene nessuna disposizione che sia contraria all'istituzione di linee di navigazione sovvenzionate da governi esteri. Dirò anzi di più: Se la legge consente, sia pure con determinate modalità, che i viaggi possano essere gratuiti o a prezzo ridotto, ciò vuol dire che essa ammette implicitamente la possibilità di concedere l'iscrizione in patente di linee sovvenzionate.

Quindi la questione di massima, a mio avviso, non è stata posta in modo preciso. E questo io ritengo necessario di avvertire perchè, se si negasse la patente pel solo fatto della sovvenzione, qualora la questione dovesse essere portata alla IV Sezione del Consiglio di Stato, questa non potrebbe che esaminarla e deciderla in base alle disposizioni di legge. Occorre invece vedere a che cosa miri la sovvenzione, e se questa mira (ecco la questione di massima) o a frodare la legge o a ingannare gli emigranti, la patente può essere negata, non però per la questione di massima, ma per il fatto concreto. La legge vuole che il decreto di divieto sia motivato, appunto perchè occorre decidere caso per caso.

Chiarito questo punto, desidero fare ancora qualche considerazione sul caso speciale. Ci si è detto che i due piroscafi che sono finora partiti pel Brasile avevano un numero rilevante di passeggeri di classe. Ora io credo che uno dei motivi che ha indotto il Brasile a sovvenzionare queste linee è stato quello di poter disporre con sicurezza di un certo numero di posti di classe che assicuri le comodità di viaggio ai passeggeri che ritornano all'Europa o che partono pel Brasile. Sulla linea del Plata questi vantaggi non era possibile assicurarli, spesso i piroscafi partivano da Buenos Aires coi posti di classe in tutto o in parte occupati e ai passeggeri brasiliani rimaneva poco da scegliere.

Non intendo dire che questa sarebbe la principale ragione che giustifica la sovvenzione, ma che sia uno dei vantaggi che con la linea diretta si mira a conseguire, è provato dallo art. 4 della convenzione stipulata con le Compagnie, che dice infatti: « Tutti i piroscafi impiegati nel servizio della linea dovranno avere... le installazioni eleganti e comode per i passeggeri di prima classe ».

Le altre cifre che riguardano il numero degli emigranti imbarcati sugli stessi due piroscafi non mi impressionano.

Tutte le cifre dell'emigrazione attuale sono impressionanti; non si era mai visto finora una emigrazione così forte, come quella che si è avuta dall'ottobre in qua. Il numero degli emigranti partiti per tutte le destinazioni è quasi il doppio di quello dello scorso anno. Quindi l'emigrazione pel Brasile si può essere intensificata per le stesse ragioni per cui si è accresciuta per gli altri paesi.

ROSSI LUIGI — La proposta del collega Bettoni a me non sembra accettabile. È inutile fare questo anno di esperimento come egli vorrebbe, perchè è impossibile che in un anno possa cambiare la psicologia degli uomini di governo e le condizioni economiche e sociali del paese. Pensi il collega Bettoni che ancora ci sono al Brasile dei vecchi *fazendeiri* che hanno avuto come agricoltori gli schiavi neri. Nè si può supporre che in così breve giro di tempo sia meglio organizzata la am-

ministrazione della giustizia; che si costruiscano le strade e le ferrovie che mancano. Accettando la soluzione proposta dal Bettoni, noi ci troveremo alla fine del 1913 nelle stesse condizioni in cui siamo oggi, aggravate per di più dalla necessità di provvedere alla sorte dei connazionali che avremo mandati in questo anno al Brasile e col precedente della linea sovvenzionata già costituito.

BETTONI — La mia proposta era dettata da un criterio pratico. Io credo che il Governo, anche se noi daremo parere contrario all'istituzione della linea sovvenzionata, sarà costretto a mantenerla per non venir meno ai suoi impegni. Tanto vale, dunque, far buon viso a cattiva sorte, riservandoci il diritto di intervenire nel prossimo anno.

GIUFFRIDA — Io non voglio tediare il Consiglio col ricordo di precedenti nè con la discussione di statistica. E certo che l'emigrazione pel Brasile è diminuita fortemente e sono aumentati i rimpatri. Questa è la tendenza sicura. Ed è parimenti certo che l'emigrazione pel Brasile in gran parte non è spontanea, ma eccitata o provocata. Questi fatti non consentono di apprezzare la situazione in modi diversi. Conviene pure ricordare che la giurisprudenza finora adottata fu sempre contraria alla iscrizione in patente di linee sovvenzionate da paesi di immigrazione. Quanto poi ai limiti in cui sono contenute le facoltà dell'Amministrazione per ciò che riguarda la concessione di patenti, ricordo che il senatore Bodio provocò un parere del Consiglio di Stato circa la concessione della patente ad una società che dal lato formale era inattaccabile, ma che lasciava adito a dei sospetti circa gli scopi che essa si prefiggeva ed ai mezzi su cui faceva assegnamento. E il parere del Consiglio di Stato fu anche in quel caso favorevole alla tesi sostenuta dal Commissariato e cioè che potesse rifiutarsi la patente con motivazione non specificata.

Propone al Consiglio il seguente ordine del giorno:

Il Consiglio, preso in esame il quesito sottoposto dal Ministro degli Affari Esteri in ordine al contratto del 10 settembre 1912 per l'istituzione di una linea diretta fra l'Italia ed il Brasile, da questo sussidiata;

ritenuto che sia da considerarsi incompatibile l'iscrizione su patente di vettore di una linea sovvenzionata da Governi di paesi esteri e diretta a promuovere o favorire l'immigrazione italiana;

ritenuto in ogni caso che non siano da inscrivere su patente di vettore, senza preventive garanzie, gli scali di Bahia e Pernambuco;

ritenuto che tutto consiglia di non mutare ancora le direttive della tutela dell'emigrazione costantemente seguite dall'Italia nei riguardi del Brasile;

è di parere:

che siano da limitare le patenti delle Compagnie « Navigazione Generale Italiana », « La Veloce », « Llyod Italiano » e « Italia » con esclusione della linea del Brasile, qualora le Compagnie stesse non rinunziassero entro un perentorio termine al contratto del 10 settembre 1912.

BODIO, *Presidente* — Il parere così formulato riguarda il lato puramente tecnico della questione. Il Consiglio dell'emigrazione è ri-

chiesto di dare il suo avviso se convenga autorizzare al trasporto degli emigranti una società o un consorzio di società di navigazione sussidiato da un governo estero, collo scopo principale di promuovere la colonizzazione. Il Consiglio nostro considera il problema da un unico lato, quello della tutela degli emigranti, alla stessa guisa che un Consiglio di sanità si pronuncerebbe su provvedimenti da prendere in casi di epidemie. S'intende che il Governo, tenendo conto delle trattative, condotte prima della convenzione in esame, e avendo riguardo ai diversi interessi politici ed economici dei quali è arbitro, prenderà quelle risoluzioni e provvedimenti che stimerà opportuni. E poi comune a tutti il desiderio che sia presto concluso fra i due Stati un trattato di lavoro, che possa dare soddisfazione alle preoccupazioni ed ai voti dei due paesi. Metto ai voti l'ordine del giorno proposto.

(L'ordine del giorno viene votato per divisione e approvato in ogni sua parte).

La seduta è tolta alle ore 18.30.

ALL. A.

Contratto stipulato tra il Governo Federale degli Stati Uniti del Brasile, rappresentato dal sig. dott. Pietro da Toledo, ministro d'Agricoltura, Industria e Commercio, e il Governo dello Stato di S. Paolo, rappresentato dal sig. Eugenio Lefevre, Direttore generale della Segreteria di Agricoltura del detto Stato, e le Compagnie italiane di navigazione: « Navigazione Generale Italiana », « La Veloce », « Lloyd Italiano » e « Italia », rappresentate dal sig. Willy Meier, Gerente del Banco francese e italiano nell'America del Sud (succursale stabilita in Rio Janeiro).

Il 10 settembre 1912, nella Segreteria di Stato del Ministero d'Agricoltura, Industria e Commercio, in Rio Janeiro, il Ministro Dr. Pietro da Toledo, rappresentante il Governo Federale; il signor Eugenio Lefevre, rappresentante il Governo dello Stato di San Paolo con legale autorizzazione, in conformità della comunicazione fatta dal Segretario di Stato del Ministero di Agricoltura, Commercio e Opere pubbliche, con note del 6 luglio del detto anno 1912 e 4 settembre stesso anno, e il sig. Willy Meier, Gerente del Banco francese ed italiano dell'America del Sud (succursale qui stabilita) rappresentante delle Compagnie italiane di navigazione: *Navigazione Generale Italiana, La Veloce, Lloyd Italiano e Italia*, in conformità della legale procura fatta dalle dette Compagnie al sig. Luigi Dapples, e da questo conferita al sig. Willy Meier, il che tutto risulta dai documenti in debita forma e conservati nella detta Segreteria di Stato (Direzione Generale di Contabilità), hanno stabilito quanto appresso:

I. — Le Compagnie italiane di navigazione: *Navigazione Generale Italiana, La Veloce, Lloyd Italiano e Italia*, si obbligano a stabilire ed a mantenere una linea speciale ed esclusiva di navigazione a vapore tra

l'Italia ed il Brasile, dovendo i piroscafi partir sempre da Genova o Napoli e arrivare fino a Santos, donde ritorneranno ad uno di quei porti.

II. — La nuova linea, di cui parla la clausola precedente, avrà per scopo speciale lo svolgimento dei servizi previsti nella legge federale n. 2544 del 4 gennaio 1912, art. 82, 2^a parte, e nella legge dello Stato di S. Paolo, n. 1292, del 21 dicembre 1911, art. 1^o, e sarà mantenuta con la partenza di un piroscafo da Genova o Napoli ogni 14 giorni, in modo che si verifichino 26 viaggi completi per anno tra uno di quei porti e quello di Santos. I piroscafi toccheranno, tanto nell'andata quanto nel ritorno, sempre il porto di Rio Janeiro, e faranno scalo alternativamente in Bahia e Pernambuco, in modo che in un viaggio vi sia scalo nel primo e nel seguente viaggio vi sia scalo nel secondo dei porti summenzionati.

III. — Sarà in facoltà dei piroscafi, a cui si riferisce il presente contratto, di fare scalo in due porti del Mediterraneo fuori d'Italia, oppure in un porto del Mediterraneo ed in un altro dell'Atlantico, a sud del 40° grado di latitudine Nord, oltre un altro scalo nell'Atlantico per far carbone.

IV. — Tutti i piroscafi impiegati nel servizio della linea surriferita dovranno avere una velocità minima di 14 miglia all'ora, col 10% di tolleranza, e inoltre le installazioni eleganti e comode per i passeggeri di 1^a classe e gli alloggi igienici e indispensabili per quelli di 3^a, in conformità delle leggi vigenti. Sarà permesso alle Compagnie, per le riparazioni di cui avessero bisogno i piroscafi della detta linea, di sostituirli con altri, la cui velocità minima sia di 12 miglia all'ora, non potendo però fare tale sostituzione per più di due viaggi per anno.

V. — Le partenze dei piroscafi da Genova o Napoli avverranno nei giorni stabiliti, pubblicati in precedenza, dovendo i piroscafi limitare la loro permanenza in ogni scalo ad un massimo di 24 ore, salvo il caso di forza maggiore debitamente provato. Se per forza maggiore debitamente provata non si potesse effettuare qualche partenza di piroscafo nel giorno stabilito, e se, dopo iniziato il viaggio, esso fosse sospeso per la stessa ragione, le Compagnie non incorreranno in alcuna responsabilità. Se però avvenisse la soppressione di un viaggio per altre cause che non costituissero forza maggiore, le Compagnie non avranno diritto alla sovvenzione corrispondente. In caso di naufragio la sovvenzione sarà pagata come se il viaggio fosse stato compiuto.

VI. — Resta inteso che lo stabilimento della linea sopraindicata non dovrà assolutamente dar luogo alla soppressione degli scali nei porti del Brasile che ordinariamente son fatti dai piroscafi delle Compagnie contraenti nei loro viaggi tra l'Italia e Rio della Plata, cioè le Compagnie si obbligano a far sì che tocchino i porti di Rio Janeiro e Santos, o uno di essi, almeno due terzi dei piroscafi delle Compagnie stesse, che annualmente fanno servizio tra l'Italia e Rio della Plata. Nei vapori della linea in contratto non potranno essere ammessi passeggeri con biglietti che diano diritto a viaggi al di là di Santos.

VII. — Nei vapori della linea stessa non potranno essere trasportati immigranti con tutto o parte del viaggio pagato dai Governi dell'U-

nione o dello Stato di S. Paolo, qualunque sia la provenienza degli immigranti stessi.

VIII. — La metà dei piroscafi impiegati al servizio della linea stipulata dovrà disporre di una camera frigorifera per facilitare il trasporto di frutta fresche.

IX. — Le Compagnie si obbligano a mantenere nei vapori della linea, per il trasporto delle merci dall'Italia al Brasile, una tariffa di prezzi sempre inferiori a quelli in vigore per i propri piroscafi postali dall'Italia per Rio della Plata, tenendo calcolo, però, della differenza di spesa per lo scarico esistente tra i porti del Brasile e quelli di Rio della Plata, cioè i prezzi netti di trasporto di merci pel Brasile saranno sempre inferiori ai prezzi netti per Rio della Plata nei propri vapori postali.

X. — Si obbligano altresì le Compagnie a mantenere nei piroscafi della detta linea per il trasporto del caffè del Brasile ai porti di Genova o Napoli il nolo massimo netto di quaranta franchi per tonnellata, diminuendo così fin da ora del 10 % i prezzi attualmente in vigore; impegnandosi inoltre le Compagnie a fare altre eventuali riduzioni, tenendo conto dell'aumento di trasporto di questo prodotto nella linea stessa.

XI. — Il presente contratto, avendo per scopo lo svolgimento del servizio di colonizzazione, oltre che la protezione dei prodotti brasiliani all'estero, avrà vigore per la durata di 5 anni, in conformità della prima delle eccezioni stabilite nell'articolo 70, paragrafo 3° del Regolamento annesso al Decreto N. 2409, del 23 dicembre 1896. Questo periodo di tempo sarà calcolato dalla data dell'inizio del primo viaggio, che dovrà aver luogo entro i due mesi dalla registrazione del contratto da parte della Corte dei Conti.

XII. — Per il tempo in cui il contratto sarà in vigore, le Compagnie contraenti riceveranno una sovvenzione di sessanta contos di reis (60.000 milreis) per viaggio completo effettuato tra Genova o Napoli e il porto di Santos. Questa sovvenzione sarà pagata dal Tesoro nazionale e dal Tesoro dello Stato di S. Paolo, nella proporzione di due terzi dalla Unione ed un terzo dal detto Stato. Il pagamento sarà fatto al rappresentante delle Compagnie entro i 30 giorni dalla data della presentazione del certificato del Console del Brasile in Genova o Napoli, attestante il ritorno del piroscafo in uno di quei porti e previa informazioni del « fiscale » sull'osservanza delle condizioni del contratto. In mancanza del pagamento della sovvenzione nel termine surriferito, le Compagnie avranno diritto all'interesse del 6 % pel tempo che eccederà il detto termine.

XIII. — Il Governo dell'Unione, d'accordo con quello di S. Paolo, nominerà un « fiscale » per la esecuzione del contratto con lo stipendio di un conto di reis (1000 milreis) mensili. Le Compagnie contraenti si obbligano a depositare al Tesoro nazionale per trimestri anticipati le somme necessarie pel pagamento dello stipendio del « fiscale » così come a facilitare a quest'ultimo il passaggio nei piroscafi della linea stipulata, sempre che ve ne sia bisogno per l'esercizio delle sue funzioni.

XIV. — Il contratto sarà risoluto senza alcuna indennità alle Compagnie contraenti, in caso di infrazione della clausola 6^a o in quello di recidiva nell'inadempimento delle obbligazioni assunte nelle altre clausole, debitamente provata.

XV. — Tutti i dubbi e contestazioni che possano sorgere nell'interpretazione ed esecuzione del presente contratto saranno inappellabilmente decisi da un giudizio arbitrale composto: da un membro scelto dal Governo Federale, d'accordo col Governo dello Stato di San Paolo, da un membro scelto dalle Compagnie contraenti, e da un terzo nominato dai menzionati Arbitri; in caso di disaccordo, il terzo arbitro sarà sorteggiato tra le due persone proposte, una per ciascun arbitro.

XVI. — Il foro per le questioni giudiziali che nasceranno in virtù di questo contratto sarà quello di questa capitale federale.

XVII. — La spesa del pagamento della sovvenzione dovuta dal Governo Federale nella somma di 40 contos di reis (40.000 milreis) per viaggio completo effettuato da Genova o Napoli e il porto di Santos, graverà sull'attuale esercizio in conto al credito aperto col decreto N. 9756 del 9 corr. e negli esercizi futuri in conto ai fondi che saranno concessi a tal fine dal Congresso Nazionale.

XVIII. — Il bollo proporzionale a cui è soggetto il presente contratto, nella parte corrispondente alla sovvenzione dovuta dal Governo Federale, ed ai termini del decreto N. 3564, del 22 gennaio 1900, sarà riscosso a misura che saranno ordinati i rispettivi pagamenti, osservata la disposizione dell'art. 19, N. 8 del citato decreto.

E per certezza e validità di quanto sopra resta stipulato, si è redatto il presente atto, che, dopo letto e trovato conforme, viene firmato dalle parti contraenti già menzionate, e dai testimoni Alberto Teixeira Boavista, Mario De Ortiz Poppe e, da me, Creso Braga, terzo ufficiale della 2^a Sezione della Direzione Generale di Contabilità, che l'ho redatto.

Rio de Janeiro, 10 settembre 1912.

PEDRO DE TOLEDO p. p.; VILLY MEIER; EUGENIO LEFEVRE. Come testimoni: ALBERTO TEIXEIRA BOAVISTA; MARIO DE ORTIZ POPPE; CRESO BRAGA.
Sono state applicate e debitamente annullate nove stampiglie federali del valore totale di 28 milreis.

II.

Testo del Decreto di S. E. il Ministro degli Affari Esteri, 31 dicembre 1912, che nega la patente di vettore per la linea diretta Italia-Brasile.

IL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI

Viste le istanze presentate dalle Società « Navigazione Generale Italiana », « La Veloce », « Italia » e « Lloyd Italiano » intese ad ottenere la patente di vettore per l'anno 1913 per esercitare le linee Italia-Nord America, Italia-Plata con scali a Rio e Santos nel Brasile, ed in più la linea diretta Italia-Brasile, con gli scali di Pernambuco, Bahia, Rio e Santos;

Ritenuto che le predette Società hanno stipulato col Governo del Brasile e con lo Stato di San Paolo una convenzione per l'esercizio di una linea marittima sovvenzionata con destinazione nei porti predetti;

Ritenuto che allo stato attuale non sia opportuno di intensificare l'emigrazione al Brasile;

Visto l'art. 13 della legge 31 gennaio 1901, n. 23;

Udito il Consiglio dell'Emigrazione;

D E C R E T A :

Le patenti di vettore per l'anno 1913 alle Società « Navigazione Generale Italiana », « La Veloce », « Italia » e « Lloyd Italiano » sono limitate all'esercizio delle linee Italia-Nord America, Italia-Plata, con i soli scali eventuali di Rio Janeiro e Santos, rimanendo escluso l'esercizio della linea diretta sovvenzionata Italia-Brasile.

Roma, 31 dicembre 1912.

F.to: A. DI SAN GIULIANO.

III.

Ricorso presentato alla IV Sezione del Consiglio di Stato dalle Compagnie di Navigazione per l'annullamento del decreto 31 dicembre 1912. (1)

RICORSO DEL

« **LA VELOCE** » **Navigazione Italiana a Vapore**, *Anonima per azioni sedente in Genova, capitale versato L. 11.000.000*, in persona del suo Direttore generale signor Comm. Michele Fileti fu Enrico, rappresentata e difesa in virtù di procura speciale del 13 febbraio 1913 per Notar Gerolamo Cassanello di Genova dall'Avv. Prof. Enrico Presutti ed Avv. Saverio Ceciarelli, presso il quale è elettivamente domiciliata in Roma, Via della Stamperia n. 67

CONTRO

S. E. il Cav. **Antonino di San Giuliano**, nella sua qualità di Ministro degli Esteri, domiciliato, per ragioni dell'ufficio, nella sede del Ministero nel Palazzo della Consulta in Roma

NONCHÉ

S. E. il Conte **Giovanni Gallina**, nella sua qualità di Commissario generale per la Emigrazione, domiciliato, per ragioni dell'ufficio, in Roma, sede del Commissariato, Via Torino n. 149.

PER L'ANNULLAMENTO

del Decreto di S. E. il Ministro degli Esteri del 31 dicembre 1912, notificato il 2 gennaio 1913, con il quale veniva ordinato che le patenti di vettore per l'anno 1913 alle Società « Navigazione Generale Italiana », « La Veloce », « Italia » e « Lloyd Italiano » fossero limitate all'esercizio delle linee Italia-Nord America, Italia-Plata, con i soli scali eventuali di Rio Janeiro e Santos, rimanendo escluso l'esercizio della linea diretta Italia-Brasile.

FATTO.

I fatti che hanno dato origine all'impugnato Decreto sono i seguenti:

La Compagnia ricorrente, nella primavera del 1911, ebbe sentore che il Governo Brasiliano pensava di sovvenzionare una linea diretta di navigazione fra i porti brasiliani e quelli italiani. Assunte informazioni, alla Compagnia risultò che la ragione da cui era mosso il Governo Brasiliano era di rendere indipendente il traffico dai porti

(1) Si riporta il testo del solo ricorso della Compagnia « La Veloce » perchè i ricorsi delle altre tre Compagnie sono in tutto identici a questo.

del Brasile ai porti Mediterranei, da quello dall'Argentina ai porti suddetti. Ed invero, finchè il Brasile non avesse avuto una linea propria facente capo ad un porto Brasiliano, così il traffico dei passeggeri, come quello delle merci, avrebbero potuto servirsi *solo quando* ed in quanto sui piroscafi toccanti i porti del Brasile, ma partenti dal Plata e ivi diretti, vi fosse stato spazio disponibile.

Si aggiunga che la mancanza di una linea di navigazione propria impedisce ai Governi brasiliani di ottenere ribassi speciali di noli per la produzione brasiliana per eccellenza, il caffè, i cui prezzi sui mercati di produzione quei Governi cercano di rialzare con ogni mezzo e con ingentissimi sacrifici.

Poichè la scarsenza del traffico non avrebbe permesso e non permetteva che la iniziativa privata istituisse essa una linea diretta, occorre che il Governo brasiliano la sovvenzionasse.

Le Compagnie Italiane, desiderose di assicurare alla bandiera nazionale il traffico fra il Mediterraneo ed il Brasile, avuta assicurazione che il Governo italiano vedeva di buon occhio la cosa e che era disposto a prestare l'appoggio del suo rappresentante a Rio, addivennero a trattative col Governo brasiliano.

Questo pose come condizione che la istituzione della linea non dovesse significare diminuzione degli approdi che facevano ai porti del Brasile le quattro Compagnie con i loro piroscafi viaggianti fra l'Italia ed il Plata, onde volle che almeno 2/3 dei detti piroscafi facessero scalo ai porti del Brasile.

In secondo luogo volle che i piroscafi dell'istituenda linea possibilmente concentrassero tutto il traffico merci dai porti del Brasile ai porti del Mediterraneo ed all'uopo esigette che i noli dovessero essere sempre inferiori a quelli del Plata.

Inoltre per il caffè stipulò un nolo massimo di 40 franchi la tonnellata che, sul corso immediatamente antecedente alla istituzione della linea, rappresenta un'economia di oltre il 20 %, ed ulteriori diminuzioni del nolo su questa merce in ragione dell'aumento del trasporto di questo prodotto con la stessa linea. Per tal modo, con la riduzione immediata del nolo si cercava di assicurare alle quattro Compagnie un monopolio di fatto del trasporto del caffè ai porti mediterranei; ma qualora tale monopolio si fosse verificato in conseguenza degli aumenti dei trasporti di caffè, si assicurava un'ulteriore riduzione dei noli su questa merce. Queste condizioni speciali per il trasporto del caffè mostrano chiaramente lo scopo che con esse il Governo Brasiliano si proponeva: quello di determinare un aumento dei prezzi di tale merce sui mercati brasiliani, perchè, essendo tali prezzi in funzione di quelli correnti sui mercati europei, ed i prezzi sui mercati essendo influenzati dalla misura dei noli, è evidente che una diminuzione dei noli faceva restare invariati i prezzi sui mercati europei, e viceversa determinava un aumento di prezzi sui mercati brasiliani.

Di fatti i noli in ottobre 1912 per il caffè erano di fr. 52.80 per Genova e Marsiglia e di 52 scellini per Trieste. Subito dopo la istituzione della linea, i noli per il caffè ribassarono di fatto per tutti i detti porti a 40 fr. la tonnellata.

In compenso degli oneri che le Compagnie assumevano e di 26 viaggi annuali con piroscafi a 14 miglia di velocità, la sovvenzione fu concordata in franchi 100,000 a viaggio.

E su queste basi essenziali addì 9 gennaio 1912 fu stipulato un compromesso fra le quattro Compagnie ed il Governo Brasiliano e quello dello Stato di San Paolo. Ma poichè i fondi dovevano essere presi da quelli autorizzati per la colonizzazione, il Governo Brasiliano volle che nel compromesso s'inserisse la seguente clausola: « Il « presente accordo rimarrà nullo e di niun effetto senza diritto a re- « clamo alcuno se dentro il periodo di mesi sei non saranno ulti- « mati gli accordi in istudio fra il Brasile e l' Italia sopra commercio « e colonizzazione ».

Le compagnie si affrettarono a dare comunicazione ai Ministri Italiani degli Affari Esteri, della Marina e di Agricoltura, dell'avvenuta firma del compromesso, così come li avevano fino allora tenuti a giorno dell'andamento delle laboriose trattative. Ma le Compagnie acquistarono poco dopo il convincimento che nei sei mesi preveduti dal suriferito patto del compromesso non si sarebbe certo riusciti a stipulare l'accordo internazionale, al quale la efficacia del compromesso era subordinata. Iniziarono quindi nuove trattative col Governo Brasiliano perchè venisse eliminata la clausola suddetta del compromesso, ma il Governo Brasiliano oppose l'articolo 82 della Legge Federale 4 gennaio 1912, il quale è così concepito:

« Per assicurare lo sviluppo dei servizi di immigrazione e colo-
« nizzazione compresi dal cap. III, potrà il Governo in ogni epoca
« dell'anno aprire i crediti supplementari che fossero necessari e per
« dare esecuzione agli accordi internazionali stipulati allo scopo di
« sviluppare, con la navigazione, i servizi di colonizzazione e difesa
« dei prodotti brasiliani all'estero, potrà aprire il credito necessario
« fino alla concorrenza di 1,000,000 s/s ».

Il Governo Brasiliano, dopo non lievi trattative, eliminò la clausola relativa all'accordo internazionale, ma, per necessità di cose e per desiderio della Corte dei Conti, volle che nella convenzione si facesse espresso richiamo all'art. 82, mentre nel compromesso tale richiamo era soltanto implicito.

Dopo di che, addì 10 settembre 1912 si addivenne alla firma della convenzione, tutti i patti sostanziali della quale rimasero immutati, dicendosi soltanto che di anno in anno si sarebbero stanziati sui bilanci i fondi per la sovvenzione.

Con lettera 12 settembre le Compagnie diedero notizia ai Ministeri degli Esteri, di Agricoltura e della Marina ed al Commissariato della

emigrazione della avvenuta stipula della convenzione, ringraziando nuovamente per l'efficace appoggio ricevuto dal Ministro d'Italia a Rio. E S. E. il Ministro degli Esteri così rispondeva alla fattagli comunicazione:

« Ho il pregio di rispondere al foglio di codesta Spettabile Direzione Generale in data 12 corrente n. 3359. Sono lieto che l'iniziativa presa da quattro Società italiane di navigazione per istituire una linea diretta di trasporti fra l'Italia ed il Brasile abbia sortito esito favorevole e che sia stato firmato il relativo contratto. L'appoggio officioso del R. Governo e della R. Legazione non poteva venir meno ad un'impresa di tanto evidente utilità per i nostri commerci, ed assolto felicemente questo compito non mi rimane ora che da augurare, come vivamente auguro, al nuovo Consorzio prospere sorti e durevole esistenza.

« Gradisca cotesta Spettabile Direzione Generale gli atti della mia distinta considerazione ».

Firm.: DI S. GIULIANO.

Le Compagnie iniziarono l'esercizio della linea sovvenzionata col piroscafo *Brasile*, il 27 novembre 1912, ma subito scoppiarono, prima in Brasile (ciò è molto notevole) e poscia in Italia, aspre discussioni in merito alla conclusa convenzione. La stampa brasiliana accusò il Governo Brasiliano di sperpero del pubblico danaro in favore delle quattro Compagnie. Dal Brasile, come si è detto, le polemiche passarono in Italia, e qui si accusarono le Compagnie di volere eludere le vigenti disposizioni sulla emigrazione al Brasile. A queste aspre polemiche le quattro Compagnie non credettero dover rispondere nè pubblicamente, nè per via di dirette comunicazioni al Commissariato ed al Ministero degli Esteri, perchè esse sapevano che il Ministero era a giorno di tutto, avendo seguito passo passo le trattative, cui aveva anche fatto dare il più largo appoggio dal Ministro d'Italia a Rio.

La « Veloce » destinò al servizio della linea il piroscafo *Brasile* (già Argentina), la « Navigazione Generale » l'*Italia*; il « Lloyd Italiano » il *Rio de Janeiro* (già Cordova); la Società « Italia » il *San Paolo* (già Umbria).

Prima di iniziare le partenze, le quattro Compagnie domandarono al Commissariato con lettera 11 ottobre 1912 l'autorizzazione a scolare a Bahia e Pernambuco, praticando i noli superiori per lire 5 a quelli autorizzati per Rio de Janeiro e Santos.

Il Commissariato autorizzò i detti scali, ma ridusse i noli.

Furono fatte tre partenze da Genova: col *Brasile*, il 27 novembre; con l'*Italia*, il 9 dicembre e col *Rio de Janeiro*, il 24 dicembre. Ma dovendo le Compagnie per la scadenza dell'anno ottenere la rinnovazione della patente, ne fecero istanza al Commissariato, specificando fra le linee da esercitare anche quella Italia-Brasile. D'un tratto, negli

ultimi giorni dell'anno 1912 appresero che il Consiglio per l'emigrazione si era pronunciato sfavorevolmente alla inclusione nella patente di vettore della linea del Brasile e nei primi giorni del nuovo anno ebbero notificato il Decreto seguente portante la data del 31 dicembre 1912 di S. E. il Ministro degli Esteri:

IL MINISTRO DEGLI AFFARI ESTERI.

« Viste le istanze presentate dalle Società Navigazione Generale Italiana, La Veloce, Italia, Lloyd Italiano, intese ad ottenere la «patente di vettore per l'anno 1913 per esercitare le linee Italia-Nord America, Italia-Plata, con scali a Rio e Santos nel Brasile, ed in più «la linea diretta Italia-Brasile, con gli scali di Pernambuco, Bahia, « Rio e Santos;

« Ritenuto che le predette Società hanno stipulato col Governo del Brasile e con lo Stato di San Paolo una convenzione per l'esercizio di una linea marittima sovvenzionata con destinazione nei « porti predetti;

« Ritenuto che allo stato attuale non sia opportuno intensificare l'emigrazione al Brasile;

« Visto l'art. 13 della Legge 31 gennaio 1901, n. 23;

« Udito il Consiglio dell'emigrazione;

« *Decreta*

« Le patenti di vettore per l'anno 1913 alle Società: Navigazione Generale Italiana, la Veloce, Italia e Lloyd Italiano, sono limitate «all'esercizio delle linee Italia-Nord America, Italia-Plata, con i soli « scali eventuali di Rio Janerio e Santos, rimanendo escluso l'esercizio della linea diretta sovvenzionata Italia-Brasile ».

*
**

Contro questo provvedimento ricorre la Compagnia alla giustizia della IV Sezione per i motivi che si svolgeranno fra breve. Ora ci pare necessario precisare la portata del provvedimento impugnato per escludere qualsiasi dubbio circa la competenza della Ecc.ma Sezione Quarta a conoscere del presente ricorso. Non può cioè neppure lontanamente affacciarsi il dubbio che si tratti di un provvedimento emanato dal Governo nell'esercizio del potere politico. Tale non è forse neanche il provvedimento di cui all'ultimo capoverso dell'art. 1 della legge, e cioè il provvedimento col quale il Ministro degli Affari Esteri, d'accordo col Ministro dell'Interno, sospenda l'emigrazione verso una determinata regione per motivi di ordine pubblico, o quando possano correre grave pericolo la vita, la libertà, gli averi dell'emigrante. Ma certo il provvedimento impugnato è ben diverso da quello di cui parla

l'ultimo capoverso dell'articolo 1 della legge, ciò di che si ha anche prova documentale nel fatto che nel Decreto è richiamato solo l'articolo 13, e non pure l'art. 1 della legge, e nel fatto che il Decreto è emanato dal solo Ministro degli Esteri, senza l'accordo del Ministro dell'Interno.

È utile anche premettere che la patente non è stata rifiutata perchè il Ministero abbia ritenuto che la sovvenzione, accordata dal Governo Brasiliano alla linea, rendesse l'emigrazione, serventesi di questa linea, a viaggio gratuito o sussidiato. È sempre il testo del Decreto che ci dà la prova di ciò. Per l'art. 13 della legge, coloro che vogliono trasportare emigranti a viaggio gratuito o sussidiato debbono, oltre la patente, ottenere *una speciale licenza subordinata a opportune garanzie*. Ora è manifesto che se il Ministero avesse — a nostro avviso erroneamente come dimostreremo più oltre — veduto nel caso una emigrazione a viaggio gratuito o sussidiato, non avrebbe dovuto *sic et simpliciter* negare la patente, avrebbe dovuto invece dire che il petente aveva bisogno anche della speciale licenza di cui all'art. 13, onde doveva invitarlo a presentare l'analoga domanda offrendo le opportune garanzie. Tutto al più avrebbe potuto rifiutare la patente motivando il rifiuto, precisamente dicendo che la patente non sarebbe stata sufficiente, a mente dell'art. 13, per esercitare la linea, occorrendo la speciale licenza. E si noti che la cosa è importantissima, in quanto un provvedimento di questo genere — che sarebbe stato il solo legittimo — avrebbe messo la Compagnia ricorrente in grado di dimostrare al Ministero che la sovvenzione accordata dal Brasile alla linea era puramente compensativa degli oneri che essa assumeva riguardo alla periodicità delle partenze, alla rinuncia al traffico importantissimo del Plata, agli scali obbligatori ed ai ribassi dei noli merci, ma non avrebbe permesso di fare il servizio facendo pagare agli emigranti noli minori di quelli normali.

Ma, ripetiamo, il tenore del provvedimento impugnato è tale che esclude nel modo più assoluto che il Ministero sia stato mosso, nello emanarlo, dalla idea che la sovvenzione accordata dal Brasile alla linea avrebbe trasformato la emigrazione in emigrazione a viaggio gratuito o sussidiato. Che se questo fosse stato il vero motivo del provvedimento, si avrebbe una nuova ragione di illegittimità del provvedimento, che la Compagnia impugna (*Violazione art. 13 della legge*).

Ci sembra necessaria anche un'altra considerazione per identificare la vera natura del provvedimento impugnato. La patente fu concessa per tutti i piroscafi per i quali fu domandata; non si vietava, nè si poteva vietare alla Compagnia ricorrente di esercitare una linea diretta di navigazione Italia-Brasile, ma ciò che si proibì fu di imbarcare emigranti sui piroscafi con i quali esercitasse la linea diretta Italia-Brasile, quantunque con i piroscafi stessi potesse la Compagnia

trasportare emigranti per ogni altra linea, e quantunque potesse trasportare quanti emigranti volesse al Brasile, ma con i piroscafi diretti al Plata. Ciò è importante, perchè col provvedimento impugnato non si è venuto a fare altro che a condizionare e determinare modalità, che la legge non consente di imporre, il trasporto di emigranti dall'Italia al Brasile.

Ciò premesso passiamo ad esporre i vizi di illegittimità che inficiano il provvedimento quale esso è.

I

Violazione dell'articolo 13 della legge 31 gennaio 1901, n. 23, dell'articolo 13-quater della legge 17 luglio 1910, n. 538, dell'art. 42 del Regolamento 10 luglio 1901, n. 375.

Il Governo del Re non ha, a nostro avviso, il diritto di negare la patente di vettore per una linea diretta ad un paese per il quale la emigrazione non è proibita; ma ha tutto al più il diritto di limitare il numero di piroscafi adibiti ad una linea, ciò che per altro non può, come vedremo, fare allo scopo di impedire la intensificazione della emigrazione per una regione.

Occorre partire da un principio ben fisso che è espressamente sancito nell'art. 1 della legge. È vero che il Governo esercita funzioni di tutela sulla emigrazione, ma questa funzione di tutela non può esercitare altrimenti che usando della potestà che la legge gli concede ed usandola per gli scopi per i quali la legge gliela concede.

Sotto questo punto di vista il provvedimento impugnato con la sua motivazione mostra chiaramente che esso è inficiato da radicale nullità per sviamento di potere. Il provvedimento dice nella sua motivazione che esso è stato emanato per impedire una possibile intensificazione della emigrazione italiana al Brasile. Ma quale è la disposizione di legge che dà potestà al Governo di impedire la intensificazione della emigrazione verso una determinata regione, o di incitare alla emigrazione verso un dato paese? Tale disposizione di legge non esiste ed il Governo non potrebbe avvalersi di potestà accordatagli dalla legge per altri scopi per esercitare una funzione che la legge non gli demanda.

Nè questa potestà d'impedire la intensificazione della emigrazione verso una data regione può essere stata accordata al Governo con la disposizione contenuta nel sesto capov. dell'art. 13, secondo la quale «il Ministro degli Affari Esteri, udito il Consiglio di emigrazione, può con suo decreto motivato negare, limitare o ritirare la patente».

La disposizione di legge in esame non dice espressamente a quale

scopo la potestà da essa concessa al Governo può essere esercitata. Ma una disposizione di legge non s'interpreta mai isolatamente, sibbene in relazione a tutte le disposizioni legislative, che regolano la materia.

Ora l'art. 13 — che è lunghissimo — parla delle persone che possono ottenere la patente e delle condizioni a cui può essere data. Evidentemente la patente non può essere negata che per uno scopo consentito dalla legge, e cioè, o perchè colui che la domanda non affida, o perchè è proibita l'emigrazione per il paese, al quale si vogliono trasportare emigranti con i piroscafi per i quali si domanda la patente.

Quanto alla limitazione della patente, a nostro avviso non si può limitare la patente se non per ragioni di inidoneità di alcuni dei piroscafi per i quali la si domanda, perchè, lo si ripete ancora una volta, la legge dà facoltà al Governo, in condizioni determinate, di sospendere l'emigrazione per un determinato paese, ma non gli dà facoltà di limitare la corrente migratoria verso il paese stesso. O ricorrono le condizioni per proibire l'emigrazione verso un determinato paese, ed il Governo può farlo: o non ricorrono, ed il Governo deve lasciare che l'emigrazione si svolga quale la privata iniziativa degli emigranti la fa svolgere, vale a dire o con tendenza a intensificarsi, o con tendenza a restringersi. Il Governo non può nulla per eccitare la emigrazione, come non può nulla per impedire che si intensifichi. Perciò il Governo non si può avvalere della potestà di limitare la concessione della patente per impedire che si intensifichi la emigrazione verso un dato paese.

Se si volesse una prova della esattezza della nostra interpretazione dell'art. 13, sesto capoverso, la si troverebbe evidente nella disposizione dell'art. 13-*quater*, della legge del 1910, secondo la quale può con decreto reale il Governo sospendere la iscrizione di ogni nuovo piroscavo su patente di vettore per tutte le linee, o per determinate linee.

A che la necessità di questa potestà che la legge del 1910 credette accordare al Governo per uno scopo speciale di cui si parlerà in appresso, se per il sesto capoverso dell'art. 13 della legge del 1901, il Governo avesse già avuto la facoltà di limitare la patente per tutte o per alcune linee quanto al numero dei piroscafi, quantunque riconosciuti tutti idonei al trasporto degli emigranti?

Evidentemente l'art. 13-*quater* della legge del 1910 costituirebbe un non senso; perchè, ammessa la interpretazione che contestiamo del sesto capoverso dell'art. 13 della legge del 1901, il Governo avrebbe avuto già, in forza di detta disposizione, una potestà più ampia di quella che la legge del 1910 con l'art. 13-*quater* voleva concedergli e cioè, quella di escludere dalla patente piroscafi già facenti servizio quantunque ancora idonei.

Non può adunque la potestà, accordata al Governo dal sesto capoverso dell'art. 13, esercitarsi allo scopo di impedire la intensificazione della emigrazione verso un dato paese.

Molto meno può ritenersi che il legislatore abbia voluto accordare al Governo la potestà di impedire la intensificazione della emigrazione verso una data regione con la disposizione di cui all'articolo 13-*quater* della legge del 1910, secondo cui il Governo può con decreto reale sospendere ogni nuova iscrizione di piroscafi su patenti di vettore per tutte o per determinate linee.

Si noti subito che il contenuto della potestà conferita al Governo da detto luogo di legge esclude che essa sia stata concessa allo scopo di dar modo al Governo di impedire la intensificazione della emigrazione verso una data regione, dappoichè in vista di questa disposizione si può impedire che *nuovi* piroscafi vengano adibiti al trasporto degli emigranti, ma non si può impedire che vi continuino ad essere adibiti quelli che già lo sono, nè che avvengano spostamenti di piroscafi già adibiti al servizio di emigrazione da linea a linea.

La potestà accordata dall'art. 13-*quater* apparirebbe pertanto manifestamente inane a raggiungere lo scopo di impedire la intensificazione della emigrazione verso una data regione.

Ma poi è notorio, e risulta d'altronde dal contenuto stesso di essa, che la potestà di cui all'art. 13-*quater* fu accordata al Governo per mettergli nelle mani un'arma con cui proteggere la marina nazionale contro la concorrenza estera. Soprattutto si volle proteggere la bandiera nazionale contro il pericolo di una concorrenza temporanea ed eccessiva da parte della bandiera estera, diretta a ridurre all'impotenza finanziaria le Compagnie nazionali.

Siccome le Compagnie estere non avrebbero potuto fare questa concorrenza a scopo di rovina se non adibendo al trasporto degli emigranti altri piroscafi, si volle dar modo al Governo di impedire alle Compagnie estere di aumentare il numero dei piroscafi da esse adibiti al trasporto degli emigranti dai ed ai porti italiani. Ora evidentemente usare della potestà che la legge concede a questo scopo per uno scopo completamente diverso, quale è quello confessato di impedire la intensificazione della emigrazione verso una determinata regione, costituisce il vizio tipico dello sviamento di potere.

Nessuna potestà adunque ha accordato il legislatore al Governo per dargli modo di impedire la intensificazione della emigrazione verso una data regione; il che vuol dire che il Governo non può fare uso di alcuna potestà che la legge gli concede per raggiungere questo scopo.

E sarebbe d'altro canto strano che il legislatore avesse dato questa potestà al Governo di impedire la intensificazione della emigrazione verso una data regione e non ne avesse disciplinato l'esercizio

(come ha fatto per la potestà espressamente accordatagli di sospenderla) sia determinando i casi in cui della potestà stessa potesse usarsi, sia chiamando ad intervenire nella emanazione del provvedimento il Ministro dell' Interno.

*
* *

Ma, ammesso anche in via di dannata ed impensata ipotesi che il Governo potesse avvalersi o della potestà concessagli dall'art. 13-*quater* o di quella concessagli dal sesto capoverso dell'art. 13, per impedire la intensificazione della emigrazione verso una data regione, il provvedimento impugnato sarebbe pur sempre illegittimo.

Illegittimo in base all'art. 13-*quater*, perchè non riveste la forma del decreto reale, e perchè non si tratta di piroscafi nuovi non adibiti prima al servizio di emigrazione.

Illegittimo in base al sesto capoverso dell'art. 13:

a) perchè tale luogo di legge, parlando di potestà di negare o limitare la patente, non consente mai che con l'uso di tale potestà si venga addirittura a proibire una linea, come nella specie si è fatto, perchè il diniego concerne la persona, e la limitazione i piroscafi, ma la proibizione della linea è qualche cosa di più, cui non si può giungere nè direttamente, nè indirettamente col diniego o con la limitazione della patente;

b) perchè tale luogo di legge non permette al Governo di subordinare — come nella specie si è fatto — a condizioni, che la legge non consente di imporre, il trasporto degli emigranti, ma si potrebbe solo limitare il numero dei piroscafi con una linea che può esercitarsi. In realtà nella specie più che proibire la linea, il Governo ha imposto alla Compagnia di trasportare emigranti in un paese se non con piroscafi adibiti ad una linea che serva altri paesi. E ciò significa non già limitare la patente, ma sibbene sottoporre il trasporto degli emigranti a condizioni onerose per il vettore.

Altro è limitare, altro sottoporre a condizioni. E la legge non consente al Governo di sottoporre il trasporto degli emigranti a condizioni onerose per il vettore, se non in casi determinati. Non ogni e qualunque onere può il Commissariato imporre ai vettori: ma in primo luogo questi oneri debbono costituire vantaggi per gli emigranti, ed in secondo luogo deve la legge poter permettere alle amministrazioni di imporre tali oneri a beneficio degli emigranti. Così non si potrebbe imporre al vettore l'onere di trovare lavoro all'emigrante nella terra in cui lo sbarca, perchè, sebbene si tratti di onere che riuscirebbe di vantaggio per l'emigrante, la legge non consente d'imporlo. Così non si potrebbe imporre al vettore l'onere per esempio di bruciare carbone inglese invece che americano, perchè tale onere non riuscirebbe di

vantaggio per l'emigrante. Nella specie l'onere imposto di non trasportare emigranti al Brasile con i piroscafi con i quali la Compagnia ricorrente esercita la linea diretta Italia-Brasile, quantunque finanziariamente gravissimo per la Compagnia ricorrente, non riveste nessuna delle due condizioni suaccennate, perchè non è consentito dalla legge e non riesce di vantaggio alcuno per gli emigranti.

Limitare la patente pertanto non può mai significare negarla in modo assoluto e generale per una linea, ma può significare soltanto limitare il numero dei piroscafi con i quali una linea può essere esercitata. E se ciò avesse fatto il Ministero, la Compagnia si sarebbe acquetata al provvedimento, chè essa stessa aveva di fatto limitato la potenzialità della linea diretta per il Brasile riguardo al trasporto degli emigranti, non adibendovi che dei piroscafi di scarsa capacità. E se il Ministero avesse trasformato in obbligo giuridico ciò che la Compagnia spontaneamente aveva fatto, la Compagnia non sarebbe insorta.

Ed invero i quattro piroscafi che le Compagnie avevano adibito per il servizio del Brasile in 26 viaggi annui a carico completo non possono trasportare dall'Italia al Brasile 20,000 emigranti, e poichè, come l'esperienza insegna, non si può contare al massimo che sulla utilizzazione di due terzi dei posti di cui i piroscafi sono capaci, di fatto la linea non avrebbe potuto trasportare più di 18,000 emigranti, vale a dire una cifra inferiore a quella che fu l'emigrazione italiana nel Brasile negli ultimi anni.

Ma, ripetiamo, vi ha qui un vero sviamento di potere perchè le limitazioni delle patenti di cui parla l'art. 13, capoverso sesto, possono imporsi solo per riguardo alle qualità dei piroscafi, non già per impedire un preteso aumento della emigrazione verso un determinato paese, riguardo al quale il Governo manca assolutamente di ogni potestà.

*
* *

Anche più infondata sarebbe la tesi che, poichè l'art. 1, ultimo capoverso, dà la potestà al Governo di sospendere l'emigrazione verso una data regione, si debba per necessità logica ritenere implicitamente concessa dallo stesso luogo di legge al Governo la potestà minore di proibire una linea diretta verso quel paese.

Non si tratta di una potestà minore compresa necessariamente in una maggiore, ma si tratta di potestà diversa: onde l'argomento non regge.

E d'altronde, se anche questa potestà minore dovesse ritenersi implicitamente concessa al Governo dall'art. 1, ultimo capoverso, manifestamente anche questa potestà minore non potrebbe essere esercitata se non convenissero le condizioni di fatto, in cui il Governo è,

per detto luogo di legge, autorizzato a sospendere la emigrazione. E che queste condizioni nella specie non ricorrano, risultò *a priori* dal fatto che il Governo non ha sospeso la emigrazione per il Brasile.

a) Ma v'ha di più: il provvedimento istesso dice che esso è stato preso dal Governo per impedire una probabile intensificazione della emigrazione italiana per il Brasile.

Ora, noi vogliamo anche ammettere che il Governo, il quale allo stato riconosca che non concorrono le condizioni per proibire la emigrazione al Brasile, dato che colà vi sono solo un milione e mezzo di italiani, possa preoccuparsi di ciò che, quando il numero degli italiani in Brasile aumentasse sensibilmente, verrebbero a spostarsi a danno dei lavoratori le condizioni del mercato della mano d'opera.

Ma tutto ciò non importerebbe affatto che verrebbero a concorrere le condizioni di cui all'art. 1, ultimo capoverso, e cioè che « possano correre grave pericolo la vita, la libertà, gli averi degli emigranti », onde neanche in questo caso il Governo potrebbe fare legittimamente uso della potestà accordatagli dall'art. 1 per proibire la emigrazione, per prendere quel provvedimento meno grave della sospensione della emigrazione che in ipotesi si pretenderebbe autorizzato dall'art. 1, ultimo capoverso.

Vi è una differenza enorme fra peggioramento delle condizioni del mercato del lavoro per i lavoratori e « grave pericolo per la vita, la libertà, gli averi dell'emigrante ».

Mai il determinamento delle condizioni del mercato di lavoro per i lavoratori potrà giuridicamente giustificarsi come « grave pericolo per la vita, la libertà, gli averi dell'emigrante »;

b) Ancora: per il testuale disposto dell'art. 1, ultimo capoverso, il pericolo grave per la vita, la libertà, gli averi dell'emigrante deve essere attuale.

Ora, ammesso in dannata ed impensabile ipotesi che una possibile intensificazione dell'emigrazione italiana per il Brasile importi necessariamente — il che è assurdo pensare — un deterioramento per i lavoratori delle condizioni del mercato del lavoro in Brasile; ammesso anche — altro assurdo giuridico — che questo deterioramento possa giuridicamente giustificarsi come grave pericolo per la vita, la libertà, gli averi dell'emigrante, non ci troveremmo mai in presenza di un pericolo attuale, perchè esso potrebbe verificarsi solo in un tempo futuro e il cui avveramento sarebbe subordinato al verificarsi di troppi avvenimenti futuri ed incerti.

E poichè l'art. 1, per l'esercizio della facoltà che esso concede, richiede che il pericolo sia attuale, è manifesta la illegittimità del provvedimento impugnato, la quale risulta dal suo stesso contesto. Ma, ripetiamo, tutto ciò nell'assurda ed impensata ipotesi che si possa ammettere che, solo perchè l'articolo 1, ultimo capoverso, dà potestà

al Governo di proibire la emigrazione per una data regione, si debba ritenere come implicitamente concessa al Governo ogni e qualunque potestà di disposizioni diversa dalla sospensione dell'emigrazione.

* * *

Di guisa che riassumendo si ha:

1° che il Governo non ha potestà, nè in base all'art. 1, ultimo capoverso, nè in base all'art. 13, sesto capoverso, nè in base dell'articolo 13-*quater* della legge del 1910, di rifiutare in modo assoluto la patente di vettore per una linea, se non quando questa è proibita o per ragioni riflettenti la persona del vettore;

2° che, anche ammesso che il Governo possa in base all'art. 1, ultimo capoverso, adottare il provvedimento di proibire una linea verso un paese, verso il quale la emigrazione non è proibita, tale minore potestà, che in ipotesi si pretenderebbe implicitamente concessa dal detto luogo di legge, non potrebbe essere esercitata se non concorrendo le condizioni di cui all'art. 1, ultimo capoverso, vale a dire o la necessità di ordine pubblico, o l'attuale « grave pericolo per la vita, la libertà, gli averi dell'emigrante »; e dallo stesso provvedimento impugnato risulta che attualmente tali condizioni non ricorrono, e per di più dovrebbe il provvedimento emanare non dal solo Ministro degli Esteri, ma sibbene dai due Ministri degli Esteri e dell'Interno;

3° che, nella specie, manca il provvedimento che proibisca la emigrazione per il Brasile, nè può tenerne luogo il provvedimento impugnato, sia perchè non proibisce la emigrazione per il Brasile, sia perchè non emana dai due Ministri che l'art. 1, ultimo capoverso, dichiara competenti, sia perchè non richiama nella motivazione detto luogo di legge;

4° che il provvedimento impugnato non può giustificarsi in base al sesto capoverso dell'art. 13:

a) perchè la potestà di negare o limitare la patente non può esercitarsi allo scopo di impedire che si intensifichi la emigrazione verso una data regione, ma il diniego ha luogo solo per la qualità delle persone o perchè si tratta di paese verso cui la emigrazione è proibita, e la limitazione è ammessa solo in ragione della mancanza dei necessari requisiti nautici ed igienici dei piroscafi;

b) perchè la potestà di negare o limitare la patente è ben diversa dal proibire l'esercizio di una linea; onde, per quanto sia ampio il diniego o la limitazione della patente, non può mai giungere a non fare esercitare o meglio a proibire l'esercizio di una linea;

c) perchè nella specie non si è negata, nè limitata la patente, ma in realtà si è sottoposto il trasporto degli emigranti al Brasile a condizioni che la legge non consente d'imporre, e cioè che il trasporto

avesse luogo con i piroscafi diretti al Plata, non coi piroscafi che arrestassero i loro viaggi a Santos;

5° che il provvedimento non può giustificarsi neanche in base all'art. 13-*quater* della legge 1910:

a) perchè detto luogo di legge permette al Governo di proibire di esercitare con *nuovi* piroscafi una linea, ma non gli permette di proibire addirittura l'esercizio di una linea, e nella specie non si trattava di piroscafi nuovi;

b) perchè in ogni caso la potestà, di cui all'art. 13-*quater*, è data al Governo per tutela della bandiera nazionale contro una concorrenza eccessiva della bandiera estera, mentre nella specie sarebbe stata usata per impedire una ipotetica intensificazione della emigrazione per il Brasile;

6° che infine il provvedimento impugnato non potrebbe neanche giustificarsi in base all'art. 13-*quater* della legge del 1910, perchè detto articolo impone che il provvedimento da esso autorizzato venga preso con decreto reale.

II.

Nuova violazione dell'art. 13 della legge 31 gennaio 1901, n. 23, nonché dell'art. 42 del regolamento 10 luglio 1901, n. 375.

Nella dannata ed inammissibile ipotesi che si ritenesse che il Governo ha la potestà, per impedire che s'intensifichi l'emigrazione verso un dato paese per il quale l'emigrazione non è però proibita, di negare la patente di vettore per una linea diretta al detto paese, il provvedimento impugnato è inficiato di illegittimità per la contraddittorietà della sua disposizione, per la insussistenza dei motivi presi a base del provvedimento, e per sviamento di potere.

I. — *Contraddittorietà del provvedimento.* — Il Governo non ha negato alla Compagnia ricorrente la patente di vettore per nessuno dei piroscafi per i quali essa la chiedeva; ha detto anzi che la Compagnia è libera di fare approdare ai porti brasiliani i piroscafi diretti al Plata; ha proibito soltanto di far arrestare i viaggi di questi piroscafi a porti brasiliani ai quali approdano, imponendo invece di farli proseguire per il Plata.

Ora tutto ciò non implica già restringere la emigrazione per il Brasile, perchè, se la Compagnia può trasportare quanti emigranti vuole al Brasile, purchè li trasporti con piroscafi che, dopo toccati i porti brasiliani e, ivi sbarcati gli emigranti che vi sono destinati, proseguano magari vuoti per il Plata, è manifesto che col semplice proibire l'esercizio di una linea diretta fra l'Italia ed il Brasile, non si restringe l'emigrazione per il Brasile, nè si impedisce che essa si in-

tensifichi. Si aumenterà per l'armatore il costo di produzione del servizio, ma la Compagnia non ha chiesto menomamente di diminuire al di sotto di quelli finora praticati i noli per il Brasile, e sarebbe ben lieta se il Commissariato permettesse di elevarli.

Ma anche ammesso che, data la sovvenzione accordata alla linea del Brasile ed i noli emigranti che può praticare, la linea stessa riuscisse straordinariamente remunerativa per la Compagnia (il che in fatto non è), è questa forse una ragione sufficiente per rifiutare la patente? È evidente l'assurdo.

Il quale è tanto maggiore, in quanto in realtà con un maggior dispendio la Compagnia ricorrente potrebbe pur sempre esercitare la linea sovvenzionata del Brasile, godere della sovvenzione e nonostante trasportare emigranti. Basterebbe all'uopo che essa facesse fare a vuoto ai piroscafi della linea diretta il viaggio Santos-Plata e viceversa. Ciò la costringerebbe ad un dispendio gravissimo che annullerebbe il vantaggio della sovvenzione. Ma ciò mostra la contraddittorietà e la inefficacia del provvedimento emanato dal Ministero.

II. — *Il motivo preso a base del provvedimento è inoltre in fatto insussistente.* — Come si è detto nella parte narrativa, le Compagnie cominciarono ad esercitare la linea facendo tre viaggi dal 27 novembre al 24 dicembre 1912. Ebbene, il numero degli emigranti italiani imbarcati negli ultimi due mesi del 1912 nei porti d'Italia per il Brasile è notevolmente inferiore al numero degli stessi imbarcati nei tre mesi corrispondenti del 1911. Trattasi precisamente di 5900 per il 1911, e di 4400 per il 1912.

D'altronde non si capisce come la istituzione di una linea diretta — sovvenzionata o meno — possa intensificare la emigrazione, specialmente quando questa linea, come nella specie ha fatto la Compagnia ricorrente, verrebbe esercitata con piroscafi un po' antiquati, riservando essa i piroscafi più comodi e più capaci per le linee del Plata e del Nord America.

La intensificazione della emigrazione potrebbe derivare — data la linea diretta — da due cause:

a) o che si facessero pagare agli emigranti noli più bassi. Ma, come si è detto, ciò non è affatto ed anzi la Compagnia chiede un aumento dei noli;

b) o che la linea diretta assicurasse gli emigrati italiani in Brasile di trovare sicuramente posto in qualsiasi partenza di qualsiasi epoca per i ritorni. È chiaro invero che costituirebbe una facilitazione di qualche momento per l'emigrante la sicurezza di trovare certamente posto in un piroscafo, e perciò di non dover attendere, disoccupato, in un porto brasiliano e che questa sicurezza potrebbe incoraggiare l'emigrazione periodica. Ma i fatti dimostrano che, anche servendosi delle linee del Plata, gli emigranti italiani nei porti brasiliani

trovano sempre posto per tornare in Italia, giacchè i vapori non partono mai al completo dal Plata per l'Italia. V'ha di più: le stagioni di più intensi lavori agricoli, per i quali ha luogo l'emigrazione periodica per la diversità sia delle latitudini, sia delle coltivazioni, non coincidono al Plata ed al Brasile, onde, quando v'ha affluenza nel traffico per il Brasile, vi ha ristagno in quello pel Plata, e viceversa.

In che adunque la linea diretta può intensificare la emigrazione?

Se le statistiche negli ultimi due anni accusano un sensibile aumento della emigrazione per il Brasile, ciò non è stato provocato dalla istituzione della linea diretta, perchè la intensificazione è anteriore. Fu invece provocata dalla sospensione della emigrazione per l'Argentina decretata nell'agosto 1911: tanto vero che, riaperta l'emigrazione per l'Argentina, quella per il Brasile è diminuita.

Gli è che l'emigrazione è fenomeno sociale determinato da cause troppo profonde, perchè, proibita l'emigrazione per un paese, l'emigrazione effettivamente si restringa. Si sviluppa da una parte l'emigrazione clandestina mediante l'imbarco da porti esteri, e d'altro canto aumenta l'emigrazione verso altri paesi.

L'intensificazione della emigrazione adunque non sussiste e, se dovesse verificarsi, non sarebbe una conseguenza della istituzione della linea.

III. — *Per ciò stesso è manifesto che in realtà la causa del provvedimento è un'altra.* — Poichè la Compagnia non ha diritto di ottenere la convenuta sovvenzione dal Governo Brasiliano se la linea non fa capo al porto brasiliano di Santos, onde, se i piroscafi, con i quali esse trasportano emigranti al Brasile, dovessero proseguire per il Plata, a termini della convenzione il Governo Brasiliano si rifiuterebbe di corrispondere la sovvenzione, è manifesto che il provvedimento impugnato ha lo scopo di togliere modo alla Compagnia non già di trasportare emigranti in Brasile, ma di percepire la convenuta sovvenzione. Ora, quale disposizione della legge o del regolamento vieta alle Compagnie che esercitano una linea sovvenzionata di ottenere per i piroscafi adibiti a tale linea la patente di vettore? Nessuna. E che nessuna disposizione di legge o di regolamento imponga tale divieto lo dice la stessa prassi costantemente seguita dal Commissariato e dal Ministero degli Esteri, i quali hanno sempre accordato e continuano ad accordare la patente di vettore alla Transatlantique per i piroscafi adibiti a linee sovvenzionate e lautamente sovvenzionate dal Governo Francese. Anzi la Transatlantique non solo ha la patente di vettore per i piroscafi con i quali esercita la linea Havre-Nord America, quantunque tale linea sia lautamente sovvenzionata dal Governo Francese, ma gode il singolare privilegio che gli emigranti italiani possono imbarcarsi nel porto francese dell'Havre da cui i suoi piroscafi muovono. Il fatto adunque che la linea, che la Com-

pagnia ricorrente voleva esercitare, era sovvenzionata, non permetteva al Ministro degli Esteri di negare la patente di vettore per i piroscafi adibiti a tale linea.

D'altronde sta in fatto che la sovvenzione non permette menomamente alla Compagnia di diminuire i noli al di sotto dei normali, perchè essa è puramente compensativa della periodicità dei viaggi e della obbligazione di toccare i porti brasiliani e dei ribassi consentiti sui noli merci.

Che se anche fosse vero — il che recisamente si nega — che la sovvenzione accordata dal Governo Brasiliano avesse permesso di ribassare i noli emigranti al disotto dei normali, ci troveremmo di fronte alla figura della emigrazione a viaggio gratuito o sussidiato ed il provvedimento sarebbe — come sopra si è detto — per un altro verso illegittimo e cioè perchè in tal caso, al massimo, la patente avrebbe potuto rifiutarsi, perchè a mente dell'art. 13 sarebbe occorsa anche una speciale licenza da concedersi sotto opportune garanzie. Ora non solo il provvedimento impugnato non dice questo, ma non avrebbe potuto dirlo il Ministero senza avere prima contestato alla Compagnia ricorrente, che riteneva che la sovvenzione accordata dal Brasile alla linea rendeva l'emigrazione a viaggio sussidiato, ed averla così messa in grado di dimostrare con l'analisi delle spese e degli introiti che ciò non era. Che più: da un provvedimento così fatto la Compagnia avrebbe avuto aperta la via del ricorso contenzioso per dimostrare che la sovvenzione non permetteva di diminuire i noli emigranti al disotto della misura normale.

P. Q. M.

La Compagnia ricorrente confida che la Ecc.ma IV Sezione vorrà dichiarare illegittimo e quindi annullare l'impugnato decreto 31 dicembre 1912 del Ministro degli Affari Esteri, col quale si proibiva di imbarcare emigranti sui piroscafi coi quali esercitasse la linea diretta Italia-Brasile, quantunque con i piroscafi stessi potesse su tutte le altre linee trasportare emigranti.

Roma, 25 febbraio 1913.

Avv. Prof. ENRICO PRESUTTI.
Avv. SAVERIO CECIARELLI.

IV.

Parere del Prof. Santi Romano, presentato dal Ministero degli Affari Esteri e dal Commissariato dell'Emigrazione alla Quarta Sezione del Consiglio di Stato sul ricorso delle Compagnie di Navigazione.

IN FATTO.

Le Società « Navigazione Generale Italiana », « La Veloce », « Italia » e « Lloyd Italiano » hanno ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato per l'annullamento del decreto 31 dicembre 1912 del Ministro degli Esteri, con cui le patenti di vettore per l'anno 1913, richieste dalle suddette Società, vennero limitate all'esercizio delle linee Italia-Nord America, Italia-Plata, con i soli scali eventuali di Rio Janeiro e Santos, rimanendo escluso l'esercizio della linea diretta Italia-Brasile.

Occorre ristabilire con esattezza, ma con brevità — come si conviene in un giudizio in cui le Amministrazioni convenute eccepiscono un fine di non ricevere e che, comunque, non potrà essere che giudizio di pura legittimità — i fatti che hanno dato luogo alla controversia.

Il 10 settembre 1912 veniva stipulato dal Governo federale degli Stati Uniti del Brasile e dal Governo dello Stato di San Paolo con le suddette Compagnie italiane un contratto, mediante il quale queste ultime si obbligavano a stabilire e mantenere una linea speciale ed esclusiva di navigazione a vapore fra l'Italia e il Brasile, che sarebbe stata sovvenzionata da quei Governi con la somma di 100,000 franchi per ciascun viaggio.

Si legge nei ricorsi delle Compagnie, che lo scopo che moveva il Governo brasiliano ad accordare ad esse una così lauta sovvenzione fosse quello di rendere il traffico dai porti del Brasile ai porti del Mediterraneo indipendente da quello dell'Argentina ai porti medesimi, e si insiste lungamente, anzi esclusivamente, sui vantaggi che da ciò sarebbero derivati alla produzione brasiliana per eccellenza, il caffè, i cui prezzi sui mercati di produzione quei Governi cercherebbero di rialzare con ogni mezzo e con ingentissimi sacrifici.

L'impressione che il lettore non bene informato riceve dai ricorsi suddetti è che proprio il commercio del caffè sarebbe stato l'unico o il principale obbiettivo della linea diretta che si sarebbe dovuta istituire. Le Società si sono ben guardate dall'affermare ciò in modo esplicito, ma, con un'accorta disposizione di luce e di ombra, hanno cercato di far guardare la convenzione da esse stipulata da un punto di vista che ne cela quell'aspetto che è invece necessario mettere in evidenza.

A prescindere infatti da ogni altra notizia o informazione, che si potrebbe facilmente desumere da fonte diversa, la semplice lettura delle clausole del contratto dimostra nel modo più preciso e più univoco la vera intenzione dei Governi del Brasile e quindi lo scopo della sovvenzione da essi accordata.

Espressamente dice l'art. II: « La nuova linea, di cui parla la clausola precedente, avrà per scopo speciale lo svolgimento dei servizi previsti nella legge federale, n. 2544 del 4 gennaio 1912, art. 82, seconda parte, e nella legge dello Stato di San Paolo, n. 1292, del 21 dicembre 1911, art. 1 ».

Ora le disposizioni così richiamate non contengono che delle norme « per assicurare lo sviluppo dei servizi di *immigrazione e colonizzazione* » (art. 82, legge federale citata).

L'art. XI poi della convenzione aggiunge e conferma: « Il presente contratto, avendo per iscopo lo svolgimento del servizio di *colonizzazione*, oltre che la protezione dei prodotti brasiliani all'estero, avrà vigore, ecc. ».

A queste esplicite dichiarazioni, che sono state fatte dalle stesse parti, sarebbe superfluo aggiungerne delle altre; tuttavia si può anche rilevare che esse concordano con quella ufficiale contenuta in un rapporto presentato dal dott. Pedro de Toledo, ministro federale della agricoltura, al Presidente della Repubblica. In tale rapporto, pubblicato nello scorso dicembre dal *Bureau de Renseignements* del Governo brasiliano a Parigi, si leggono fra le altre le seguenti parole, che, di recente, nella seduta del 1° marzo 1913, il ministro Di San Giuliano ebbe a riferire alla Camera dei deputati (1).

« È incontestabile che l'espansione del nostro commercio internazionale e lo sviluppo tanto desiderato delle comunicazioni del paese dipendono in gran parte dalla facilità e dalla frequenza dei trasporti marittimi, dal buon mercato dei noli, dalla rapidità e regolarità dei viaggi. *L'Italia essendo una delle Nazioni dalle quali parte ogni anno pel Brasile il più gran numero di lavoratori dei campi, è chiaro che questo numero aumenterà ancora « con le agevolazioni che le Compagnie sovvenzionate potranno d'ora innanzi offrire a coloro che vogliono emigrare in Brasile ».* Lo scopo principale nello stabilire col Governo di San Paolo la linea diretta fra l'Italia e il Brasile è stato quello di dare il maggiore sviluppo possibile alla nostra colonizzazione, per quanto non abbia dimenticato il vantaggio che questa linea di navigazione offre in pari tempo per lo sviluppo delle nostre relazioni commerciali con l'Italia. *Il semplice fatto della partenza diretta*

(1) Vedi Atti parlamentari, Camera dei deputati, Discussioni, pag. 24015.

e periodica di vapori italiani dall'Italia al Brasile e viceversa, con scali a Recife e a Bahia aumenterà certamente il numero di coloro che hanno interesse a venire al Brasile e faciliterà l'apertura di nuovi sbocchi ai prodotti delle nostre industrie. Non mi illudo certamente augurando che la colonizzazione del paese tragga risultati vantaggiosi da questo contratto e da altri provvedimenti che derivano da un piano accuratamente e completamente studiato. Questi risultati saranno più sensibili quanto più energico ed ininterrotto sarà l'impulso che vi daremo nella pratica ».

Intanto non sarà davvero inutile notare che, allorché le Compagnie diedero notizia ai Ministri italiani degli Esteri, della Marina e dell'Agricoltura, del compromesso che avevano firmato, in questo non si leggeva il richiamo ai servizi dell'immigrazione e della colonizzazione (1), che invece fu ripetutamente aggiunto nella forma definitiva del contratto. Il che spiega come il Governo italiano abbia potuto, in un primo momento, ritenere che il contratto medesimo sarebbe stato vantaggioso ai nostri commerci e non preoccuparsi della grave influenza che invece avrebbe esercitato sulla nostra emigrazione.

Assumono invero le Società, in una memoria presentata in appoggio della loro istanza per ottenere la patente e poi nei loro ricorsi, che tale aggiunta non ha per nulla modificato la sostanza del contratto e che essa fu fatta solo per facilitare la registrazione di quest'ultimo alla Corte dei Conti. E noi possiamo anche convenire in questo rilievo, non però nel senso troppo ingenuo che il Governo brasiliano, firmando il contratto, non pensasse effettivamente a quella colonizzazione di cui nel compromesso aveva taciuto, ma nel senso, che risulta ben chiaro da quanto siamo venuti esponendo, che il Brasile, anche prima che dichiarasse esplicitamente le sue vere mire, non ne aveva mai avute delle altre diverse. E ci sembra che sia perfettamente inutile insistere sul fatto, già da per sé così eloquente, che tali mire esso avrebbe preferito lasciare nell'ombra, dove del resto comodamente rimasero sino all'ultimo momento. Senonché alla fine s'impose, senza possibilità di ulteriore dilazione e sia pure per ottenere la registrazione, la necessità di richiamare le norme costituzionali che gli conferivano per l'appunto il potere di sovvenzionare la linea e di far fronte agli impegni assunti. Non già che con questa dichiarazione esso abbia inteso ingannare la Corte dei Conti brasiliana, ma viceversa, col suo anteriore silenzio, avrebbe voluto nascondere al Governo italiano lo scopo vero della Convenzione.

(1) Vedi la dichiarazione del Ministro Di San Giuliano nel discorso sopra citato (pag. 24014).

*
* *

Le Compagnie, in confronto della tesi che esse vorrebbero insinuare fra gli avvolgimenti della loro difesa, circa la effettiva volontà che avrebbe presieduto al contratto, traggono argomento anche dalla clausola contenuta nell'art VII, in cui si dice che « nei vapori della linea stessa non potranno essere trasportati immigranti con tutto o parte del viaggio pagato dai Governi dell'Unione o dallo Stato di San Paolo, qualunque sia la provenienza degli immigranti stessi ». Tale clausola evidentemente è stata introdotta con l'intenzione di mettere in rilievo che i contraenti non avrebbero cercato di eludere il divieto di imbarco nei porti italiani di emigranti in tali condizioni, facendoli imbarcare in porti esteri. Senonchè essa non costituisce in realtà nessun affidamento ed è destituita di qualsiasi efficacia pratica anche nell'ipotesi che letteralmente venga osservata.

È noto infatti che, dopo il così detto decreto Prinetti il quale ha vietato l'emigrazione a viaggio gratuito o sussidiato — che, naturalmente specie sui contadini ignari o illusi costituiva un grande e invincibile eccitamento all'emigrazione medesima — il Governo brasiliano abbia con tutti i mezzi cercato di eludere siffatto divieto. E ciò gli è riuscito intanto più agevole in quanto un'apposita legge l'autorizza a rimborsare le spese di viaggio agli emigranti. Il regolamento dello Stato di San Paolo, del 10 aprile 1907, n. 1458, ha le seguenti disposizioni, così precise che non abbisognano di alcun commento. Stabilisce l'art. 80 che a coloro « che introducono a proprie spese nello Stato emigranti atti a lavori agricoli, il Governo potrà restituire in tutto o in parte l'importo della spesa per l'acquisto dei biglietti di terza classe ». E analogamente l'art. 101 dispone che « agli emigranti agricoltori che vengano a proprie spese e si dedichino ai lavori agricoli dello Stato, sia come contadini, sia come concessionari di lotti coloniali, il Governo potrà restituire la somma che abbiano spesa per viaggio di terza classe ».

Risulta dunque da questi due articoli, che non solo il rimborso vien fatto direttamente agli emigranti che colà si recano, ma che esso è organizzato in modo che se ne avvantaggiano anche i numerosissimi agenti che, sia per conto del Governo, sia per conto di privati, il Brasile ha dovunque disseminato pel reclutamento degli emigranti.

E non è chi non veggia come, dal lato pratico, sia del tutto indifferente che il viaggio sia pagato nel momento in cui esso s'inizia o, invece, nel momento in cui è compiuto. In modo che il famoso articolo 7 del contratto altro non rappresenta che un'innocente polvere gettata negli occhi di chi è disposto a chiuderli, mentre, non solo è a perfetta conoscenza del Commissariato, ma risulta anche dai processi che si istituiscono presso i tribunali, la fitta rete di agenzie,

di uffici, di mezzi di propaganda, diretti a deludere in tutti i modi e con mille raggiri il divieto posto dal Governo italiano.

Si aggiunga a tutto ciò che il Brasile, oltre i mezzi cui accenna chiaramente la legge sopra citata, ne ha a sua disposizione degli altri non meno efficaci, con cui cerca di raggiungere i medesimi scopi. Osservava di recente l'on. Luigi Rossi, nel suo discorso alla Camera dei Deputati dell'11 giugno 1913, che vari milioni sia dallo Stato federale, sia dallo Stato di San Paolo sono destinati a scopi di emigrazione e, sopra tutto, alla cosiddetta propaganda di essa.

Da ciò l'ovvia conclusione, che non sapremmo meglio esprimere di come abbia fatto l'autorevole e competentissima parola dello stesso on. Rossi. La sovvenzione dal Governo brasiliano accordata alle Compagnie italiane « non è che una nuova forma della deplorata emigrazione gratuita; e lo spiego brevemente, sebbene per ciò risulterebbe necessario esaminare il meccanismo del movimento emigratorio nostro. Senza però entrare in particolarità, basta accennare al fatto evidente che le Compagnie, mediante il sussidio governativo, avendo un largo margine di guadagno, sono in grado di dare elevatissime provvigioni ai loro rappresentanti, il che fatalmente li spinge a provocare più che è possibile l'emigrazione nel Brasile, con tutte le arti che valgono sopra una folla incolta e credula. E quando si pensi alla potenza di questo esercito di 10,000 uomini (sono infatti assai più di 10,000 i rappresentanti di emigrazione!), ognuno vede quale enorme favoreggiamento all'emigrazione al Brasile diventa per necessità di cose il sussidio alla linea ».

Il che concorda perfettamente con la dichiarazione del Ministro federale dell'agricoltura, che abbiamo dinanzi riportata.

Quanta fede, per conseguenza, si debba accordare da chi ha notizia di tutto ciò, all'affermazione che la sovvenzione del Governo brasiliano rappresenta solo un corrispettivo dei vantaggi offerti dalle Compagnie in ordine al trasporto del caffè, specie ribassandone il prezzo, è perfettamente inutile rilevare. Anche a prescindere da quanto si è detto, basta ripetere l'osservazione fatta dall'on. Cabrini alla Camera dei deputati (tornata del 10 marzo 1913), che per tali vantaggi e per tali ribassi le Compagnie non avrebbero avuto bisogno della sovvenzione, perchè ne sarebbero state ampiamente compensate dal fatto che, a tenore della convenzione, venivano di fatto ad ottenere il monopolio del trasporto del caffè brasiliano.

*
* *

Quanto si è finora detto dimostra il perchè uno dei due motivi addotti dal decreto impugnato per limitare la patente di vettori consista precisamente nel rilievo che la linea per cui tale patente non fu concessa è una linea sovvenzionata.

Resta l'altro motivo, al quale si può accennare anche più brevemente, e che concerne l'inopportunità d'intensificare l'emigrazione nel Brasile. Su tale argomento infatti si è tanto insistito oramai da parecchio tempo e da tutte le parti, con così uniforme concordanza di vedute, e nelle Camere e nei giornali (s'intende, su quelli imparziali), che esso è diventato di pubblico dominio. Si tratta di una delle lotte più fervide e più benemerite che il Commissariato dell'emigrazione ha intrapreso per la tutela dei nostri emigranti, una lotta proseguita fra mille difficoltà, con mezzi non sempre sufficienti, di fronte ad arti subdole e a frodi ingegnosamente architettate, complicata dal necessario riguardo a delicate relazioni e posizioni internazionali, che ha richiesto e richiede prudenza ed accorgimento, non meno che tenacia e fermezza.

Le ragioni che sconsigliano una maggiore emigrazione nel Brasile, sopra tutto quando sia artificialmente provocata, sono molteplici: tutte ugualmente gravi e che naturalmente si aggravano ancora di più cumulandosi l'una con l'altra. Esse sono d'ordine climatico e sanitario, d'ordine economico e, infine, d'ordine morale e sociale.

Ognuno sa a quali pericoli la salute e la vita dei nostri emigranti sia esposta in qualche regione del Brasile, al cui clima non resiste la fibra più forte di chi non vi è abituato. Nella costruzione di un tronco ferroviario lungo soltanto 330 chilometri perirono, secondo che risulta dalla relazione della stessa Compagnia interessata, ben 19,000 lavoratori! Ora è da notare che l'emigrazione italiana si cerca talora per siffatte regioni, dove essa, se fosse lasciata libera, naturalmente meno affluirebbe.

Quindi non è senza un impressionante significato il fatto che, nello stabilire la linea diretta fra l'Italia e il Brasile, si è fissato lo scalo a Bahia e a Pernambuco, che faciliterebbe l'accesso dei nostri alla pestifera regione delle Amazzoni.

Quali poi siano le condizioni economiche dei nostri emigranti nel Brasile, è provato, oltre che dalle informazioni dirette, ben note a chi si occupa dei problemi dell'emigrazione, dal fatto estrinseco, ma ben sintomatico, che le rimesse dei loro risparmi sono quasi insignificanti, di fronte a quelle degli emigranti in altri paesi, nonchè dallo stato di assoluta indigenza in cui ci vengono restituiti quelli che rimpatriano.

Ma forse ciò che maggiormente ostacola, almeno nel momento presente, la buona condizione dei nostri emigranti nel Brasile, è l'ambiente politico-sociale in cui essi vengono a trovarsi. Opportuni provvedimenti e cautele igieniche potrebbero infatti attenuare le insidie delle malattie; un savio regime di libertà e di protezione economica potrebbe determinare, anche da questo lato, qualche miglioramento,

ma tutto ciò non può considerarsi che come aspirazione ancora lontana da chi conosca l'ordinamento del Brasile e il suo stato sociale. In un paese che da sì poco tempo ha abolito la schiavitù, il lavoratore è inevitabilmente posto in condizioni materiali e morali che alla schiavitù di molto si avvicinano. Sottoposto nella *fazenda* ad una disciplina che lo vincola dal momento in cui la campana lo sveglia, la mattina, sino a quello in cui, la sera, gli è imposto il silenzio; privo di qualsiasi conforto intellettuale; egli non ha alcun mezzo e alcuna risorsa per resistere all'inevitabile esaurimento delle sue energie fisiche e morali. L'assistenza medica gli è difficile ed eccessivamente costosa; gli manca la scuola per la sua famiglia; non trova protezione nelle leggi, che o difendono interessi antagonistici ai suoi, o rimangono lettera morta; non può ricorrere all'amministrazione che è in massima parte nelle mani dei suoi stessi padroni; non è in grado di organizzare alcuna resistenza collettiva, che sia veramente efficace, con i suoi compagni di sventura; non è stimolato dalla speranza di potere un giorno emanciparsi per mezzo di risparmi che non riesce ad accumulare; vive quasi completamente isolato da ogni consorzio civile: la conseguenza ineluttabile è che in pochi anni egli scende ad uno stato di degradazione da cui non è più possibile che si rialzi.

Nè in molto migliori condizioni si trovano coloro cui vengono fatte concessioni di terre coloniali: concessioni che si risolvono spesso in vere insidie, in semplici incitamenti all'emigrazione. Nuclei più o meno numerosi di lavoratori si lasciano ingannare dal miraggio di possedere delle terre proprie e di coltivarle da sè, esauriscono in esse tutte le loro risorse, e, poi, la mancanza di mezzi adeguati, la deficienza delle comunicazioni, la difficoltà di mettere in commercio i prodotti ottenuti, li costringe a desistere dall'impresa, e, se non trovano modo di tornare in Italia, non hanno altra risorsa che di finire in quelle *fazende*, da cui vanamente sperarono per un momento di scampare.

La più convincente riprova di questo stato di cose, che meriterebbe di essere descritto con più forti tinte di quelle che l'indole e lo scopo della presente memoria non comporti, si ha precisamente nelle statistiche relative ai rimpatri dei nostri emigranti, dal 1903 al 1910. In questo periodo di tempo, si hanno le seguenti cifre, che rappresentano la media annuale: per gli Stati Uniti, 58 ritornati di fronte a 100 partiti, per l'Argentina e l'Uruguay, 44 ritornati di fronte a 100 partiti; pel Brasile, 166 ritornati sempre di fronte a 100 partiti. E ciò nonostante che molti dei nostri emigranti non riescano ad infrangere le catene che li legano e a procurarsi i mezzi per rimpatriare.

*
* *

La politica che il Ministero degli Esteri e il Commissariato della emigrazione hanno adottato per ovviare, nel miglior modo possibile, ai danni che derivano da condizioni così deplorabili, è stata, nella sua semplicità, piena d'avvedutezza e di accorgimento. Essa si è proposta di combattere senza tregua tutti gli artifici e, diciamo pure, tutte le frodi e tutti gli inganni tendenti ad intensificare quell'emigrazione nel Brasile, che, regolata invece dalle sue stesse forze e risorse naturali, non potrebbe che avviarsi ad un giusto equilibrio.

Tale linea di condotta assicura una serie di vantaggi, che per altra via non sarebbe possibile conseguire.

Anzi tutto, raggiunge lo scopo primo ed essenziale, che sta a base anche della nostra legislazione in materia, che vuole che l'emigrante, il più delle volte reclutato nelle classi più umili, più ignoranti e più credule della nostra popolazione, non sia vittima di interessati raggiri e non diventi il mezzo inconsapevole di disonesti guadagni, l'oggetto di illecite ed esose speculazioni.

In secondo luogo, la più efficace pressione che può farsi sul Governo e sulla stessa popolazione del Brasile, per indurli a migliorare le condizioni degli emigranti, è per l'appunto quella che si esercita diradando il numero di questi ultimi. Così non soltanto si fa agire la legge economica, per cui le condizioni della domanda raggiungono la maggiore vantaggiosità se minima diventa l'offerta, ma si esercita una specie di coazione psicologica sullo spirito pubblico del paese, che, come si è detto, offre la più ostinata resistenza ad un più umano trattamento dei lavoratori. Intanto il Brasile ha per conto suo sperimentato l'assoluto bisogno che esso ha dei nostri emigranti; ha insistentemente tentato di sostituirli con altri di altri paesi, ma ha dovuto constatare che la loro opera non è confrontabile con quella degli italiani. Se riusciamo a mettere in evidenza anche le cause che determinano la diserzione di questi ultimi e a quali condizioni essa si può vincere, è sperabile che il Brasile si convinca dell'urgenza e della necessità dei rimedi che si invocano. Rimedi che — giova ripeterlo — per altra via non si potrebbero ottenere. Si è talvolta pensato se non fosse più vantaggioso concludere con quella nazione dei trattati, che meglio assicurassero la protezione e la difesa dei nostri emigranti. Ma chi ha avuto tale illusione non ha tenuto nel debito conto due elementi della massima importanza. Anzi tutto, il carattere instabile di quei Governi, occupati in vive lotte personali, e sulla cui opera, in materie che richiedono un intervento sistematico, organico e continuativo, non si può fare che mediocre assegnamento. E in secondo luogo, che non soltanto dal Governo dipendono le infelici condizioni degli emigranti, ma, più ancora che dalle sue leggi e dalla sua ammi-

nistrazione, dall'ambiente sociale, per cui i padroni dei lavoratori possono ancora essere qualche vecchio negriero o il suo immediato discendente. Un simile ambiente in cui si perpetuano i ricordi e, forse, il rimpianto della schiavitù mal volentieri abolita soltanto da 25 anni, non si rinnova con un trattato internazionale, ma col decorso del tempo e facendovi penetrare forze vive di varia natura.

E, infine, non sarà inutile rilevare come la rarefazione dei nostri emigranti nel Brasile permetterà alle stesse nostre autorità una più vigile protezione di essi. Osservava di recente il Ministro Di San Giuliano alla Camera dei deputati (tornata del 10 marzo 1913): « Il Brasile è grande circa trenta volte più dell'Italia. Noi abbiamo da proteggere 1,310,000 italiani. Nel distretto consolare di Porto Alegre, che è esteso sei volte l'Italia, vi sono 250 mila italiani; 90 mila in quello di Bello Horizonte, esteso cinque volte l'Italia; 30 mila in quello di Florianopolis, esteso sei volte l'Italia; e finalmente 800 mila nello Stato di San Paolo, grande presso a poco quanto l'Italia..... E il problema di aumentare i consolati non è di facile soluzione, vista la difficoltà che incontriamo nel reclutare il personale ».

La linea di condotta adottata dal Governo italiano ha inoltre il vantaggio di poter essere proseguita senza ricorrere a misure straordinarie ed eccezionali, che potrebbero rendere difficili le nostre relazioni col Brasile e provocare le sue rappresaglie sugli italiani che colà risiedono, ma con provvedimenti comuni in tutto e per tutto a quelli adottati verso gli altri Stati transoceanici. Di modo che di questa parità di trattamento il Brasile non ha motivo di dolersi, giacchè, in fin dei conti, noi vogliamo soltanto che l'emigrazione che colà si dirige sia libera e spontanea, e nessun privilegio in contrario esso potrebbe ragionevolmente reclamare. Analogamente, nel 1907 fu negata la licenza pel trasporto di emigrazione gratuita al Cile a dei vettori che avevano stipulato un contratto con quel Governo, e la patente fu pure negata alla Flotta Volontaria Russa e alla Compagnia Austro-Americana, appunto perchè erano sovvenzionate.

Si aggiunga che la nostra politica ha già conseguito effetti notevoli: se qualche, sia pur lieve, miglioramento hanno ottenuto le condizioni economiche degli emigranti nel Brasile; se ad essi è stato possibile organizzare una prima, sia pure timida e debole, resistenza ai loro padroni, ciò si deve alla rarefazione dell'emigrazione. Quando il così detto decreto Prinetti proibì l'emigrazione gratuita, il numero annuo dei nostri emigranti nel Brasile si ridusse da centomila a diecimila.

E si può facilmente immaginare il contraccolpo che il Brasile ebbe a risentirne, e si spiega come esso sia subito corso ai ripari. La linea diretta sovvenzionata fu per l'appunto il mezzo che venne escogitato come sostitutivo dell'emigrazione gratuita, e sarebbe stato mezzo efficacissimo se il nostro Governo non avesse subito provveduto

col decreto che costituisce l'oggetto della presente controversia. Basti il dire che, mentre il contratto veniva firmato il 10 settembre 1912, fra il novembre e il dicembre dello stesso anno, i vapori della nuova linea, in contravvenzione agli articoli 47 e 49 del regolamento, compivano fra l'Italia e il Brasile ben tre viaggi a carico completo: carico di emigranti, non... di caffè! E, dopo qualche tempo, la conseguenza del decreto è stata la sospensione da parte del Governo brasiliano della sovvenzione convenuta: prova anche questa delle più esplicite, e di cui del resto non c'era bisogno, che lo scopo cui con essa si mirava non era il traffico mercantile, ma l'incremento della emigrazione.

IN DIRITTO.

I.

Il Ministero degli esteri e il Commissariato dell'Emigrazione eccepiscono, anzi tutto, la non ricevibilità dei ricorsi delle Compagnie, ai termini dell'articolo 22, testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, poichè il provvedimento contro il quale si ricorre costituisce un atto emanato dal Governo nell'esercizio del potere politico.

Di tale eccezione sembra che le Compagnie si siano preoccupate, se hanno creduto di doverla respingere prima ancora che l'Amministrazione avesse potuto farla valere. Secondo esse, potrebbe farsi questione se il carattere di atto di Governo debba attribuirsi al provvedimento con cui, a norma dell'articolo 1°, legge 31 gennaio 1901, n. 23 il Ministro degli affari esteri potrà, d'accordo col Ministro dell'interno, sospendere l'emigrazione verso una determinata regione, per motivi d'ordine pubblico, o quando possano correre grave pericolo la vita, la libertà, gli averi dell'emigrante, ma, viceversa, analoga questione non potrebbe mai farsi per l'atto con cui si nega e si limita la patente di vettore richiesta dall'articolo 13 della medesima legge.

Non è certamente questo il luogo di riprendere in esame la dottrina, così controversa, degli atti di Governo; ma, per l'appunto il fatto che essa è variamente intesa, non soltanto nelle singole applicazioni, ma anche nei principi fondamentali da cui muove, rende opportuna la dimostrazione che, nel caso concreto, al provvedimento di cui è parola è possibile riconoscere gli estremi dell'atto di Governo, pur prendendo le mosse dalle più diverse teorie e dai più disparati principi.

Del resto, tale compito ci è agevolato dall'osservazione (1) che, a non tener conto, almeno per ora, delle divergenze non sostanziali e

(1) Vedi MICHOD, *Des actes de gouvernement*, Paris, 1883, pag. 3.

assolute, le dottrine più generali che si contrastano il campo e a cui le altre possono più o meno compiutamente ridursi, sono due: quella che guarda lo *scopo* dell'atto, e quella che invece cerca di colpire la *natura* obbiettiva dell'atto medesimo. Ad esse poi se ne potrebbe aggiungere una terza, che, come vedremo, rappresenta un notevole tentativo della scienza italiana di conciliare le due prime, accomunandone gli elementi, senza dubbio, veri, che così l'una come l'altra possiedono.

La teoria così detta dello scopo è la più antica ed anche la più semplice: formulata principalmente dal Dufour (1), accolta per un certo periodo dalla giurisprudenza francese, essa, dopo quanto abbiamo detto *in fatto*, ci dispenserebbe da un più largo esame circa il carattere da attribuirsi al provvedimento impugnato. Questo, come si è visto, è la conseguenza di tutta una linea di condotta politica adottata dal Governo italiano in una materia che concerne così la difesa dell'elemento primo dello Stato, cioè la sua popolazione, come anche le relazioni con uno Stato straniero, il Brasile. Se c'è materia che, considerata per l'appunto nel fine da cui deve essere animata, richieda un potere politico che basti a sé stesso, che non abbia da subire un controllo, né debba domandare assistenza, salvo il freno della sua responsabilità davanti alle Camere, in tale materia, senza dubbio, versa il provvedimento impugnato. Esso non si propone la determinazione, il regolamento di un rapporto concreto tra l'Amministrazione e la Società, che possa valutarsi in sé e per sé, avulso da un programma cui è interesse supremo dello Stato attenersi; ma rappresenta, invece, una misura, che, costituendo la necessaria esplicazione di tale programma, un'assoluta esigenza di tale interesse, è logico che sia sottratto a quelle competizioni che formano l'oggetto naturale del contenzioso amministrativo. Se è vera l'energica formula del Ducrocq (2): « il existe un contentieux administratif et non pas un contentieux gouvernemental », se ne deve pur trarre la conseguenza che non possono davanti al primo agitarsi, senza perdere il loro più importante e fondamentale carattere, le controversie su atti la cui ragion d'essere dovrebbe ricercarsi in una sfera in cui il Governo rivendica la propria indipendenza: « la politique c'est ce qui ne dit pas, c'est ce qui ne peut pas se dire ».

Comunque, gioverà pur tenere nel debito conto le osservazioni che contro tale dottrina si sono rivolte. Senza dubbio, esse sono state suggerite da preoccupazioni extragiuridiche, cioè dai pericoli che, forse esagerando, si è creduto che da siffatta teoria potrebbero derivare, in quanto verrebbe meno la protezione dei diritti individuali,

(1) *Traité général de droit administratif*, IV, p. 600.

(2) *Droit administratif*, I, n. 70.

eventualmente lesi da atti che il Governo affermasse di avere emanati per difendersi o difendere la Società (1). Ma ciò che più importa mettere in rilievo è che le obiezioni cui accenniamo hanno una particolare giustificazione nel diritto francese, per cui non sono ciecamente da approvarsi quegli autori italiani, che di esse si son fatti eco, riferendole ad un ordinamento, fino ad un certo punto analogo, ma non certo identico. Senza qui entrare in dettagli inopportuni, basterà ricordare che nel diritto francese non esiste alcuna disposizione di legge che escluda dal contenzioso amministrativo gli atti di Governo, e che, per conseguenza, si è potuto da scrittori, anche autorevoli, sostenere un'opinione, che in Italia andrebbe contro il testuale disposto dell'articolo 22 del testo unico citato, l'opinione che nega la stessa esistenza di tale categoria di atti, e, naturalmente, i corollari che se ne fanno derivare (2). Se ammissibile è sembrata a taluni persino tale negazione, certamente contraria allo spirito e allo svolgimento tradizionale di quel diritto, si comprende come possa essersi diffusa una teoria, meno semplicista e meno *tranchante*, che tende soltanto a restringere, in misura del resto molto modesta, il concetto degli atti di Governo e ad attenuarne l'importanza.

Si aggiunga a ciò che tale teoria restrittiva è accolta meno pacificamente di quanto presso di noi si crede. Già il Michoud (3) rilevava in riguardo alla dottrina del *mobile politique*: « Io debbo fare osservare, ciò nondimeno, che i commissari del Governo, sulle cui conclusioni sono state rese le decisioni citate nel testo, non respingono tutti questa dottrina nettamente e qualcuno sembra anche ammetterla ». E più diffusamente ha insistito nel medesimo rilievo il Prnard (4).

E, invero, ammessa — come per diritto italiano si deve — la categoria degli atti di Governo, sembra che sia impresa disperata eliminare, almeno del tutto, dalla loro nozione l'elemento del fine, dello scopo, del movente. Quegli autori nostri che hanno creduto ciò possibile, in sostanza non hanno fatto che dare una veste nuova ad un antico concetto, ed hanno fatto rientrare dalla finestra ciò che avevano cacciato dalla porta. Cercheremo di dimostrare appresso tale affermazione. Per ora, ci preme moltissimo mettere in evidenza come di gran lunga più avveduta, nel suo intuito pratico, è stata la giurisprudenza del Consiglio di Stato. Non trarremo dai repertori la solita

(1) V., per esempio, MICHOD, op. cit., pag. 3.

(2) Sostenitori di tale opinione sono, fra gli altri, il MICHOD, op. cit.; il BREMOND, *Des actes de Gouvernement*, nella *Revue de droit public*, 1896, I, p. 23; il BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, 1910, 6^a ediz., p. 98 e segg.; MOREAU, *Manuel de droit administratif*, Paris, 1909, p. 1107 e segg.

(3) Op. cit., p. 10, in nota.

(4) *De la notion de l'acte de gouvernement*, Paris, 1902, p. 108 e segg.

filza di decisioni: ci basterà mettere in luce un caso tipico, costantemente deciso nel medesimo senso, in cui sono ben netti ed evidenti i criteri cui la IV Sezione ha tenuto e tien fermo. Alludiamo allo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali. Mentre prima — com'è risaputo — i decreti relativi a tale scioglimento erano sempre e in ogni caso ritenuti atti di Governo, contro cui non si ammetteva il ricorso alla IV Sezione, adesso, dal 1902 in poi, si distinguono i *motivi*, che ad esso danno luogo, e si ritiene che si profili la figura dell'atto di Governo quando questi motivi siano « d'ordine pubblico », a differenza del caso in cui il provvedimento è determinato dalla inosservanza, da parte dei Comuni e delle Provincie, degli obblighi imposti dalla legge. Ed è importante notare che l'identico criterio la IV Sezione ha adottato anche per ciò che concerne la destituzione del Sindaco.

Ora, da siffatta giurisprudenza, assolutamente costante, due corollari sono da trarsi. Anzitutto, se prima, quando cioè si riteneva che lo scioglimento dei Consigli fosse sempre atto politico, poteva anche dubitarsi che esso fosse così considerato per la sua natura intrinseca, adesso è fuori ogni dubbio che siffatto provvedimento, come quello con cui viene destituito il Sindaco, assume quel carattere, che rende inammissibile il ricorso, a seconda dello scopo, del movente da cui è determinato. La teoria del *mobile politique*, qualunque sia la sorte che ad essa è toccata in Francia, riceve così presso di noi una consacrazione importantissima: tanto più importante in quanto con essa si dimostra che la teoria medesima, lungi dal presentare quei pericoli che si sono immaginati, è servita precisamente a rendere più liberale la giurisprudenza del Consiglio di Stato, a fare ammettere dei ricorsi in casi in cui prima erano esclusi. Il che conferma ancora una volta che le dottrine giuridiche non debbono mai valutarsi con delle preoccupazioni subbiettive, che la pratica spesso dimostra che son vere alla rovescia! In secondo luogo, la giurisprudenza di cui facciamo parola può servire per trarne un paragone significativo. Se motivi di ordine pubblico possono rendere atto politico lo scioglimento del Consiglio di un comunello di qualche migliaio di abitanti o la destituzione del modestissimo capo della sua Amministrazione, ognun vede come, *a fortiori*, motivi attinenti ai più alti, ai più gelosi, ai più riservati interessi interni ed esterni dello Stato possono attribuire il medesimo carattere ad un provvedimento come quello impugnato.

*
* *

Comunque, alle medesime conseguenze si deve arrivare anche quando, mettendo da parte la dottrina dei motivi, si voglia accogliere l'altra che si propone di determinare la categoria degli atti di Go-

verno in base alla loro natura obbiettiva. In verità tale dottrina, mentre si propone lo scopo lodevolissimo di giungere ad una più precisa determinazione di un concetto che forse non si può irrigidire in una formula assolutamente chiusa, è riuscita al risultato opposto, a quello, cioè, di mettere in luce tale impossibilità o, almeno, tale difficoltà finora non superata. Si può ben dire che è stata proprio essa che ha determinato un certo scoraggiamento in coloro che hanno preso in esame il problema, che così appare quasi insolubile, dando luogo in Francia all'opinione, professata, come si è visto, da alcuni, che negano lo stesso concetto di atto di Governo, e allo espediente, adottato frequentemente così in Francia (1), come in Italia (2), di non dare una definizione vera e propria di tale concetto, ma soltanto una esemplificazione più o meno larga, comunque non tassativa, dei casi in cui la figura dell'atto di Governo appare in modo più tipico e caratteristico.

Comunque, ammesso che sia possibile il contrapporre come due attività o due poteri distinti, il Governo e l'Amministrazione, le definizioni che del primo sono state date, si possono citare come dimostrazioni del carattere di atto politico che al provvedimento impugnato deve attribuirsi. « Il Governo — dice il Ducrocq (3) — è la parte del potere esecutivo che ha la missione di dirigere il paese nelle vie del suo sviluppo interno e delle relazioni esterne, mentre l'Amministrazione ne è il complemento e l'azione vitale ».

E il Laferrière (4): « Amministrare è assicurare l'applicazione giornaliera delle leggi, vegliare ai rapporti dei cittadini con l'Amministrazione centrale o locale e delle diverse amministrazioni fra loro. Governare, è provvedere ai bisogni della società politica intera, al funzionamento dei grandi poteri pubblici, ai rapporti dello Stato con le potenze straniere, alla sicurezza interna ed esterna ». Più comprensivamente, ma forse più incisivamente, l'Hauriou (5) afferma « che il Governo è quella parte del potere esecutivo che ha la funzione di assicurare la salute dell'unità politica ».

(1) In Francia ricorrono a tale espediente il Simonnet, il Marie, il Batbie, e, in un certo senso, l'Hauriou.

(2) L'ORLANDO, per esempio, *La giustizia amministrativa*, nel suo *Trattato di diritto amministrativo*, III, p. 907, rigetta « l'opinione di una categoria distinta e sistematicamente determinabile di atti di governo », V. nel medesimo senso SALANDRA, *Giust. amministr.*, p. 808. Ed io stesso nei miei *Principi di diritto amministrativo*, (3^a ediz.), n. 191, pur non formulando una così scettica conclusione, ritenni opportuno dare un'idea dell'atto politico con una semplice enumerazione, naturalmente dimostrativa, dei casi più usuali e più comprensivi in cui essa ricorre.

(3) Op. cit., I, n. 24.

(4) *Traité de la jurisdiction administrative*, Paris, 1896, 2^a ediz., p. 33.

(5) *Précis*, Paris, 1907, 6^a ediz., p. 236.

E in queste su per giù uniformi citazioni sarebbe facile continuare. Esse in sostanza partono tutte dalla constatazione, in vario modo formulata, dell'esistenza di una serie di atti del potere esecutivo che prescindono dalle cure di bisogni, di interessi, di rapporti concreti e individuali, per assurgere alla difesa di bisogni e d'interessi che concernono lo Stato nel suo insieme, nella sua compagine, nel suo sviluppo organico. Il che, del resto, corrisponde a quanto la IV Sezione ha avuto occasione di affermare, definendo atto politico quello che « è esercitato per la finalità e la necessità della politica generale, per la difesa degli interessi dello Stato (1) ». Ora è evidente che il Ministero degli esteri, quando ha limitato alle Società ricorrenti la patente di vettore, era precisamente nell'esercizio di un potere in cui appariva netto e preciso questo estremo di una tutela dello Stato contro chi attentava alla sua stessa struttura, al benessere della sua popolazione, al suo sviluppo, non soltanto interno, ma anche esterno.

*
*
*

E veniamo infine a quella terza dottrina, in verità molto dissimile dalle precedenti e che anzi di esse si propone di armonizzare gli elementi più saldi, che, come si è detto, ha avuto in Italia un notevole sviluppo. Essa, opinando che il Governo non si possa obiettivamente distinguere dall'Amministrazione, almeno con un criterio sicuro, e ritenendo, dall'altro lato, che la teoria dei motivi introducesse nella nozione degli atti di Governo un elemento troppo variabile e soggettivo, credette di potere usufruire del concetto di *causa*, quale viene adoperato nella dottrina dei negozi giuridici. La causa, che è nota essenziale e costante di tutti gli atti giuridici, fa assumere a ciascuno di essi una propria figura obiettivamente determinata, li distingue l'uno dall'altro, e, ciò nondimeno, implica la considerazione, da cui non si può prescindere, dello scopo del soggetto agente: non di quegli scopi, non essenziali, che si designano come semplici motivi, ma di quello scopo immediato, intrinseco, che l'atto è destinato obiettivamente a raggiungere, dato il compito e la funzione per cui esso esiste nell'ordinamento positivo. A noi non interessa insistere nella sottile distinzione (2). Osserveremo soltanto, con un autore tedesco che di recente si è occupato di tale argomento e delle relative dot-

(1) Decis. 29 aprile (*Municipio It.*, 263).

(2) Essa è stata dapprima formulata dal Ranalletti con altri intendimenti, per distinguere cioè gli atti d'impero da quelli di gestione; fu poi usata per la dottrina degli atti di Governo dal MARCHI, *A proposito della distinzione tra atti politici ed atti amministrativi*, Parma, 1905, p. 33 e segg., e di recente dallo stesso RANALLETTI, *Principi di diritto amministrativo*, Napoli, 1912, p. 343.

trine italiane e francesi (1), che in sostanza è sempre l'importanza politica dell'atto quella che vien tenuta in considerazione.

L'unica differenza fra la vecchia teoria e la nuova è semplicemente questa: che la prima considerava atti di Governo quelli che *in concreto* proseguivano scopi politici; la seconda, invece, attribuisce tale carattere a quelli che siffatti scopi proseguono *in abstracto*. Ciò — si noti bene — deve intendersi nel senso che siano atti di Governo non solo quelli che non possono non avere che dei fini politici, ma anche quegli atti che, astrattamente considerati nella loro natura, possono avere tali fini, sebbene talvolta possano anche non averli: come, per esempio, lo scioglimento dei Consigli comunali.

Comunque, giova riportare per intero la nozione che dell'atto di Governo è stata data, movendo da questi criteri: si vedrà facilmente che essa non differisce gran che dalle precedenti, rispetto alle quali anzi appare più larga, sebbene voglia essere più rigorosa.

Sono politici — afferma il Ranelletti (2) — « gli atti che da queste supreme considerazioni dell'interesse generale dello Stato, *nella sua unità*, sono *causati*, sia che concernano la determinazione delle finalità stesse dello Stato, e la direttiva e il modo della sua azione per il conseguimento di esse, sia che abbiano per scopo immediato la tutela dell'esistenza sua e della sua sicurezza, integrità e tranquillità, del suo prestigio, della sua libertà d'azione, *del suo sviluppo*, e di *quelli di tutto o parte del suo popolo*, contro forze interne, che li offendano o mettano in pericolo, e *nei rapporti internazionali*. E questa considerazione unitaria dell'interesse generale dello Stato, nei momenti fondamentali della sua vita, che dà carattere politico all'atto, che da quella considerazione è *determinato*, che in essa, cioè, trova la sua causa ».

Anche per questa teoria, dunque, il provvedimento impugnato è da considerarsi come un atto di Governo. E possiamo in ordine a questo punto concludere che ad esso noi abbiamo fatto subire una specie di prova di resistenza, mettendo in evidenza che il suo carattere permane incontroverso, qualunque sia la dottrina che si accolga, in modo che non è necessario dichiarare la nostra preferenza per l'una o per l'altra.

*

* *

Finora noi abbiamo cercato di dimostrare il carattere di atto politico del provvedimento impugnato, partendo dalle varie definizioni che dell'atto politico sono state date, per vedere se le loro note si rin-

(1) LAUN, *Das freie Ermessen und seine Grenzen*, Leipzig u. Wien, 1910, pag. 141 e segg.

(2) Op. cit., p. 341 e segg.

venivano nel provvedimento medesimo. Adesso gioverà, quasi per riprova, tenere la via logicamente opposta: cominciare, cioè, col rilevare i caratteri di quest'ultimo per esaminare se essi si comprendono fra quelli che le diverse dottrine hanno attribuito alla figura generica dell'atto di Governo.

Ed anzi tutto sembra che sia superfluo, dopo quanto si è detto, insistere nuovamente nell'osservazione che il provvedimento impugnato non può considerarsi come un atto amministrativo, nel senso stretto della parola e ai fini dell'articolo 22 del testo unico del 1907, perchè esso concerne non un interesse speciale attinente ad uno speciale rapporto amministrativo, ma un interesse generale e supremo dello Stato. Che l'atto di amministrazione abbia, per sua natura, i requisiti della specialità e della concretezza è opinione universalmente ammessa: ora, sembra che ciò debba intendersi non soltanto nel senso che deve riguardare casi e soggetti determinati individualmente, ma anche nel senso che in esso deve, per dir così, esaurirsi un rapporto giuridico o, almeno, un suo momento. Invece, il decreto su cui si controverte, nonostante che si diriga a talune ben determinate Compagnie di navigazione e concerna l'esercizio di una ben determinata linea, non sta evidentemente a sè, non può valutarsi qualora lo si isoli da tutta una lunga e complessa attività del Governo, ma lo si deve riconnettere a tale attività, al programma con cui essa si svolge, alla politica che lo determina, nel caso attuale verso il Brasile, eventualmente anche verso tutti gli Stati che si trovassero nelle medesime condizioni. Il che importa che siamo precisamente in uno di quei casi in cui la dottrina ravvisa, come abbiamo notato, la figura dell'atto di Governo, perchè questo è causato dalla considerazione complessiva ed unitaria d'un interesse superiore e generale dello Stato, di fronte al quale scompaiono o assumono una posizione del tutto secondaria gl'interessi individuali.

In secondo luogo, è da ritenere che la dottrina e la giurisprudenza, così italiane come straniere, attribuiscono il carattere di atti di Governo a dei provvedimenti, in cui il fine o la causa o la natura politica — che dir si voglia — è certo meno evidente ed anche meno decisiva che non in quello impugnato. Che lo scioglimento di un minuscolo Consiglio comunale o la destituzione del sindaco di un villaggio si avvicini di più ad un provvedimento di ordinaria amministrazione, che non un atto con cui si tutela tutta una corrente di emigrazione, che muove dall'intero Stato nostro e alla quale partecipa una popolazione di gran lunga superiore a quella di qualsiasi Comune, abbiamo sopra notato, ed è inutile ripetere, anche perchè si tratta di un paragone di ovvio ed eloquente significato. Piuttosto vogliamo insistere su un'altra osservazione, che ci sembra notevolissima, sia in sè, sia perchè lumeggia quelle già fatte. E l'osservazione

è questa: che nelle enumerazioni così frequenti con cui vengono specificati quegli atti in cui è tipico il carattere di atti di Governo, si comprendono taluni provvedimenti, come quelli contro le epidemie e le carestie, che col nostro hanno più di un punto di contatto. Essi infatti concernono la tutela della *popolazione*, considerata nel suo complesso, appunto come il medesimo oggetto ha il provvedimento impugnato. L'identità fondamentale dell'interesse supremo e unitario che dai primi e da quest'ultimo è difeso, è evidente. Anzi, il decreto in parola ha un vantaggio su quelli: mentre un provvedimento contro un'epidemia tutela gl'interessi fisici della popolazione, e un provvedimento contro una carestia si limita alla considerazione dei suoi bisogni economici, in materia di emigrazione può essere — com'è nel caso nostro — ben più larga e complessa la sfera di interessi e di bisogni che reclamano l'atto di Governo.

Ma c'è di più: atti politici sono considerati dalla più autorevole dottrina (1) persino quelli che sono diretti a combattere le epizoozie, che vietano l'importazione o l'esportazione di animali, o dispongono l'abbattimento di animali ammalati o sospetti. Noi qui non vogliamo indagare se e come possa giustificarsi il carattere di atti di Governo che è ad essi attribuito: diciamo solamente che l'emigrazione costituisce oggetto di politica ben più che la polizia veterinaria!

*
**

E ci siamo per ultimo riserbati una serie di argomenti ancora più concreti e decisivi. Il provvedimento, contro il quale si è ricorso, non attiene soltanto all'ordine pubblico interno, ma rientra in una categoria di atti per cui il carattere politico è così indiscusso che anche coloro, che, in Francia, non ammettono l'esistenza degli atti di Governo, negano che essi possano formare oggetto di un ricorso amministrativo: intendiamo alludere agli atti che hanno importanza internazionale. A proposito di essi osserva autorevolmente il Laferrière: « La nozione dell'atto di Governo è suscettibile d'una più grande estensione quando si tratta delle relazioni esterne dello Stato. Noi non vogliamo dire che un atto illegale cesserebbe per questo di essere illegale, ma, come il diritto penale riconosce dei delitti scusabili, così il diritto pubblico può riconoscere degli eccessi di potere perdonabili quando la diplomazia li comanda e il patriottismo li assolve. Essendo la scusa da cui tali atti possono essere coperti d'ordine esclusivamente politico e diplomatico, il diritto di valutarli non appartiene ai tribunali, ma soltanto al Governo e al Parlamento (2) ». E nelle medesime

(1) LAFERRIÈRE, op. cit., II, p. 42; HAURIQU, op. cit., p. 438; RANELLETTI, op. cit., p. 328.

(2) Op. cit., II, p. 405-6.

vedute concordano, con assoluta unanimità, scrittori e giurisprudenza (1).

Ora l'importanza internazionale del provvedimento impugnato nessuno vorrà disconoscere. Intanto un primo sintomo, puramente esteriore, ma certo non trascurabile di essa, si può rinvenire nel fatto che si tratta di un decreto emanato dal Ministero degli Esteri, e che concerne una materia che da questo dipende, appunto perchè è intimamente collegata a rapporti d'ogni genere, immediati e indiretti, giuridici e di fatto, con le potenze straniere.

L'emigrazione è fenomeno che presenta un triplice aspetto, uno dei quali ha interesse e carattere interno, un altro ha natura internazionale e il terzo infine si potrebbe dir misto, in quanto vi appaiono indissolubilmente legati e fusi elementi dei due primi.

Nel caso concreto, il provvedimento impugnato si presenta, secondo che abbiamo visto, come la conseguenza necessaria della linea di condotta che il nostro Governo ha adottato nei suoi rapporti col Brasile: esso, quindi, attiene a quella che si può dire *la politica internazionale dell'emigrazione*, e da questo punto di vista, non meno, anzi forse più che dagli altri, costituisce un caso tipico, uno dei più tipici che possano immaginarsi, di atti di Governo.

La figura di quest'ultimo infatti non ricorre soltanto in quegli atti che pongono in essere immediatamente un rapporto internazionale, ma anche in quelli che, considerati in sè e per sè, hanno una efficacia giuridica interna, e ciò nondimeno si ricollegano necessariamente a determinate relazioni con altri Stati, delle quali non sono che la conseguenza o il presupposto. La dottrina, in appoggio di tale tesi, del resto molto ovvia, suole addurre degli esempi significantissimi, che forse non è inutile ricordare. Fra gli atti di Governo essa annovera non semplicemente i trattati internazionali, o la dichiarazione di guerra, o gli atti diplomatici, ma altresì gli atti che di questi costituiscono l'applicazione. Così è ritenuto atto politico non solo la domanda di risarcimento che uno Stato può rivolgere ad un altro Stato per danni ricevuti dai propri connazionali, ma anche la distribuzione che esso fa tra quest'ultimi della somma già ottenuta a tale titolo (2). Ed atto di Governo l'opinione dominante ritiene che sia il provvedimento di espulsione di uno straniero (3), nonostante che la

(1) Vedi fra gli altri, DUCROCQ, I, n. 64; AUCOC, *Conférences*, I, n. 38; BÉQUET, *Répertoire de droit administratif*, VIII, 1891, p. 235; MICHOU, op. cit., p. 12; HAURIQU, op. cit., p. 438; PRANARD, op. cit., p. 177 e segg.; ORLANDO, op. e loc. cit., p. 905; MARCHI, op. cit., pp. 24, 35; RANELLETTI, op. cit., p. 329 e segg., 334, ecc.

(2) Vedi LAFERRIÈRE, op. cit., II, p. 49; PRANARD, op. cit., p. 186.

(3) PRANARD, op. cit., p. 181; MONZANI, *Il diritto di espellere gli stranieri*, Modena, 1899, p. 157; FADDA e BENZA, *Nota z alle Pandette del Windscheid*, vol. I, parte I, p. 767; ESPERSON, nella *Rivista penale*, XLIII, p. 17 e segg.: ecc.

sua rilevanza internazionale sia evidentemente molto tenue ed anche molto indiretta. Più specificatamente, talvolta vengono annoverati fra gli atti politici quelli, che presentano una manifesta analogia col nostro caso, diretti alla protezione dei nazionali all'estero (1).

Mettendo poi da parte la casistica, del resto molto interessante, che ci offrono la dottrina e giurisprudenza, è da invocare in tutta questa materia un principio, che è stato nettamente formulato dal Michoud (2), e che si può anche assumere come un assioma che basti enunciare: *nessuna azione contenziosa è possibile contro lo Stato per obbligarlo a tenere questa o quella condotta nelle sue relazioni con le potenze straniere.*

Nel caso attuale, posto che lo Stato ha il preciso diritto e dovere di tutelare la nostra emigrazione che si dirige in un determinato paese, è necessario lasciar libera al suo Governo la scelta delle misure con cui tale protezione deve attuarsi, quando esse non possono prescindere dalla considerazione e dalla valutazione di rapporti e di situazioni internazionali. Invece, le Compagnie ricorrenti assumono proprio il contrario e sostengono che, se il Governo ritiene pericolosa o dannosa l'emigrazione nel Brasile, altro provvedimento non gli può essere consentito se non quello di cui parla l'art. 1 della legge del 1901, cioè di sospendere addirittura l'emigrazione verso quel paese. Dimosteremo in seguito come tale tesi sia assolutamente infondata e muova da un'arbitraria interpretazione della legge: ma, a prescindere da ciò, abbiamo voluto richiamarla adesso, in tema di irricevibilità del ricorso, solo per mettere in evidenza che questo, in sostanza, implica la discussione della condotta che lo Stato italiano dovrebbe tenere nei suoi rapporti col Brasile rispetto all'emigrazione.

Ognun vede infatti come il provvedimento della sospensione della emigrazione, che le Società ricorrenti ritengono a torto il solo ammissibile, implicherebbe ad ogni modo una nuova politica internazionale, completamente diversa da quella finora seguita, e che il Governo può non essere disposto ad inaugurare, se il solo motivo che lo consiglia è quello di non ledere in altra forma gli interessi delle Compagnie. Sospendere l'emigrazione significa, o potrebbe significare, iniziare un periodo di ostilità più o meno aperta con uno Stato di notevole importanza; non sarebbe da escludersi che tale ostilità si traducesse in una serie di rappresaglie che questo Stato potrebbe esercitare verso i numerosi italiani che in esso risiedono, e che noi avremmo naturalmente l'obbligo di difendere con mezzi di cui non ci è possibile prevedere la natura e le conseguenze; una siffatta politica inoltre po-

(1) Vedi BÉQUET, loc. cit., p. 235.

(2) Op. cit., p. 49.

trebbe creare delle situazioni delicate e complesse nei rapporti con altri degli Stati dell'America del Sud, sia pure rispetto all'emigrazione. E, a prescindere dai gravi pericoli cui si andrebbe incontro, un provvedimento di tal natura implicherebbe altresì la rinuncia a tutti quei vantaggi, ai quali, come abbiamo visto, la condotta finora seguita ha mirato e mira con pazienza e con costanza, badando non soltanto al presente, ma altresì all'avvenire. Se adesso, infatti, mediante la rarefazione dei nostri emigranti, lo Stato italiano spera di migliorare le condizioni degli italiani residenti nel Brasile e di impedire che in tali infelici condizioni altri siano incoscientemente trascinati, dall'altra parte esso farebbe opera insana se si rendesse nemico un paese che, ricco com'è di risorse naturali, potrà un giorno più o meno lontano offrire alla nostra emigrazione uno sbocco più conveniente di quel che ora non sia. E ciò a tacere di tante altre considerazioni, fra cui quella del riguardo che al Brasile noi dobbiamo, per l'amicizia, anche se da taluno può credersi interessata, dimostrataci quando fu necessario sospendere la nostra emigrazione nell'Argentina. Del resto, quanto abbiamo detto non ha naturalmente lo scopo di entrare nel merito della politica adottata dal Governo e giustificarla, ma vuole anzi dimostrare che essa si fonda su rapporti e su interessi internazionali, di cui non può discutersi in confronto di quelli — qualunque siano — delle quattro Compagnie ricorrenti. Si tratta di interessi che sono fra di loro incommensurabili (1) e per la protezione dei suoi lo Stato reclama quell'indipendenza costituzionale del potere esecutivo, in cui ha base, secondo l'espressione dello Hauriou, l'atto di Governo.

*
* *

E ancora da un altro punto di vista può esser messa in evidenza la rilevanza internazionale del provvedimento impugnato. Questo infatti costituisce un mezzo diretto ad impedire che in Italia esplichino i suoi effetti ritenuti dannosi *un atto di una potenza straniera*, cioè la istituzione di una linea sovvenzionata di navigazione. La istituzione di tale linea è la conseguenza non soltanto di un atto delle Società

(1) Molto opportunamente, la relazione Costa al Senato sulla legge del 1889, osservava da questo punto di vista: "Gli atti o provvedimenti emanati nell'esercizio delle funzioni puramente politiche del potere esecutivo, essendo essenzialmente diretti a tutelare, sì nell'indirizzo degli affari interni che nelle relazioni coi potentati stranieri, gli interessi e le necessità dello Stato, hanno con gli interessi privati dei rapporti meramente occasionali, o non ne hanno alcuno. All'indole di questa maniera di atti o provvedimenti del potere esecutivo ripugna il concetto di una contestazione, sia pure dinanzi a un giudice amministrativo... I grandi interessi dello Stato hanno il proprio rappresentante nel Parlamento." (§ IV).

italiane, ma anche di un atto del Governo brasiliano, destinato ad avere efficacia, qualunque essa sia, in confronto a persone sottoposte alla sovranità italiana e in territorio italiano. Abbiamo cercato di dimostrare che il provvedimento del Ministero degli esteri ha carattere politico, anche quando lo si considera nei suoi immediati rapporti con le Compagnie e con l'azione da esse esplicata; ma tale carattere si accentua ancora di più e raggiunge il massimo dell'evidenza, quando si pon mente che esso si contrappone precisamente all'azione che uno Stato straniero vorrebbe esercitare presso di noi. E si tratta — si noti bene — di un'azione che il Brasile vorrebbe compiere non come soggetto di diritto privato, ma nella pienezza della sua qualità di Stato, per la protezione dei suoi più alti interessi nazionali, che sono in antitesi irrimediabile con interessi non meno alti dello Stato nostro. Il che dimostra due cose, che, in verità, non avrebbero bisogno di dimostrazione: che il provvedimento impugnato potrebbe sorpassare, sebbene nel fatto non sorpassi, i limiti imposti da norme giuridiche destinate a regolare i rapporti interni dello Stato italiano coi suoi sudditi, e che, ad ogni modo, esso non può formare oggetto di contestazione davanti un tribunale amministrativo, la cui competenza, per quanto largamente si voglia concepire rispetto ai rapporti medesimi, certamente non si estende a quelli che possono intercedere fra il nostro e gli altri Stati. Qui siamo in un campo in cui stanno di fronte due potenze, ciascuna delle quali deve essere lasciata libera di esplicare la propria sovranità, senza altre limitazioni che quelle che derivano dalla sovranità dell'altra.

Per quanto ogni ulteriore sviluppo possa sembrare superfluo, non sarà male chiarire maggiormente il nostro pensiero. Il decreto del Ministro degli esteri, contro il quale si è ricorso, accenna esplicitamente al motivo fondamentale che ha determinato il diniego della patente, cioè al fatto che la linea per cui essa era chiesta è una linea sovvenzionata dal Brasile. Questa sovvenzione deriva da un accordo, da una convenzione fra lo Stato brasiliano e le Compagnie, e, naturalmente, più dal primo, che l'ha concessa, che dalle seconde che l'hanno accettata. Il Governo ha creduto che tale convenzione fosse contraria al nostro buon diritto, che essa tende ad eludere, e comunque a nostri altissimi, supremi interessi. Naturalmente e appunto perchè si tratta di un atto compiuto da uno Stato straniero, in quanto è sovrano, non sarebbe stato possibile attaccare immediatamente e direttamente la convenzione medesima, che è regolata non dalle leggi nostre, ma dalle leggi dello stesso Brasile, e si doveva aspettare che essa cominciasse ad avere la sua attuazione nel territorio sottoposto alla nostra sovranità e da parte di persone a questa soggette. Quando ciò si è verificato, lo Stato italiano ha emanato un provvedimento, che, diretto a tali persone, rappresenta il *veto da*

esso opposto ad un atto che non solo da queste persone promana, ma anche da uno Stato straniero, e che si dimostra pericoloso, anzi pernicioso, precisamente in quanto è opera di tale Stato nell'esclusiva tutela dei suoi interessi contrarii ai nostri. Come sono senza dubbio atti politici quelli « concernenti all'esecuzione delle provvisorie di ogni natura provenienti dall'estero », in base alla prerogativa regia sancita dall'art. 18 dello Statuto, così, ad eguale ragione, debbono considerarsi atti politici quelli che hanno per iscopo di impedire che, nel Regno e per mezzo di regnicoli, conseguano i loro effetti provvedimenti posti in essere da altri Stati.

E ciò, oltre che per la dimostrazione della nostra tesi, potrebbe anche ed eventualmente servire di risposta a chi lamentasse che il Governo italiano non si oppose alla convenzione prima che, con la richiesta della patente, essa abbia avuto un principio di esecuzione in Italia.

*
*
*

Concludendo su questa prima eccezione di non ricevibilità del ricorso, noi possiamo affermare che il provvedimento impugnato è da considerarsi, secondo i principii accolti anche dalla dottrina più rigorosa e restrittiva, come atto emanato dal Governo nell'esercizio del suo potere politico:

a) perchè causato dalla considerazione unitaria dell'interesse generale dello Stato, dalle supreme e insindacabili direttive che esso si è imposto circa la tutela della sua popolazione e del suo stesso sviluppo;

b) perchè esso è l'esplicazione di tutta una politica internazionale, e quindi presuppone, anzi concerne i rapporti del nostro Stato con uno Stato straniero;

c) perchè, infine, esso è diretto a togliere efficacia ad un atto posto in essere da tale Stato straniero e che dovrebbe esplicare i suoi effetti in Italia.

Un provvedimento simile, come quello che involge la parte più alta e più delicata della nostra politica sia all'interno che all'estero, non può essere sottoposto ad altro giudizio fuori di quello politico delle Camere parlamentari; e queste, com'è noto, l'hanno, nel modo più esplicito, favorevolmente giudicato (seduta della Camera dei deputati del 10 marzo e dell'11 giugno 1913 (1)).

(1) Noi non aderiamo certamente all'opinione da alcuni sostenuta che siano atti di Governo quelli che abbiano ottenuta l'approvazione delle Camere (v. citazioni in PRANARD, op. cit., p. 109 e segg.); ma constatiamo il fatto che su di essi, per la loro natura, è massima l'influenza del Parlamento, specie della Camera dei deputati, influenza che si esplica sia coll'indicare al Governo la direttiva della sua politica sia col controllarne l'opera (v. nel medesimo senso RANELLETTI, op. cit., p. 244).

Certamente, questo suo carattere sostanziale — vogliamo prevenire le più improbabili obiezioni — non vien meno pel fatto che si tratta di un provvedimento emanato con la forma, non del decreto reale, ma del semplice decreto ministeriale. Che distintivo dell'atto politico non sia nè la forma nè l'autorità che lo emana, è principio generalmente riconosciuto (1). Soltanto una volta e da un oscuro autore — il Reverchon — esso è stato negato, ma contro la distinzione che egli vorrebbe fare fra atti del capo dello Stato e atti delle autorità inferiori, il Michoud (2), che pure nega la categoria degli atti di Governo, osserva « che questa distinzione non ha potuto sostenersi che sotto la costituzione imperiale e che sarebbe difficile di riprodurla oggigiorno. Almeno sarebbe necessario trasportare e applicare al potere ministeriale ciò che già si diceva del capo dello Stato ».

Del resto, non soltanto ai ministri la dottrina francese riconosce la competenza di emanare atti politici, ma anche ai prefetti, ai sottoprefetti e ai sindaci, e non soltanto quando essi agiscono per delegazione, ma altresì quando appaiono investiti di un'autorità propria (3). E per quanto riguarda il diritto italiano, basterà a togliere ogni dubbio, oltre l'opinione dottrinale che si è richiamata, il fatto che, proprio in materia d'emigrazione, un atto tipico di Governo, quale è quello di sospensione dell'emigrazione per un determinato paese, è emanato dal Ministro degli esteri, d'accordo col Ministro dell'interno (art. 1, legge del 1901).

E ci piace chiudere la nostra dimostrazione, ricordando che uno dei più autorevoli amministrativisti francesi, l'Hauriou, contro la tendenza di eliminare o di ridurre la categoria degli atti politici, ammonisce che tale categoria è necessaria e benefica: necessaria al Governo, al quale dev'essere riconosciuta una sfera d'autonomia costituzionale, benefica alla stessa istituzione della giustizia amministrativa. Giacchè, se il Governo non si sentisse sicuro su certi punti essenziali, se tutti i suoi atti fossero suscettibili di ricorso, la giurisprudenza del Consiglio di Stato diverrebbe più timida: nel timore di attentare agli atti di Governo, essa non oserebbe più sindacare molti atti di pura amministrazione discrezionale, e con ciò si rallenterebbe il progresso che questa giurisprudenza ha compiuto. Sarebbe meglio — egli dice — allungare di dieci o quindici nomi la lista degli atti di Governo, anzichè pervenire a questo risultato.

(1) Vedi LAFERRIÈRE, op. cit., II, p. 36; 47 e segg.; 57 e segg.; MICHOD, op. cit., p. 14, nota; PRANARD, op. cit., p. 130 e segg.; MARCHI, op. cit., p. 20; RANELLETTI, op. cit., pp. 331, 344.

(2) Op. e loc. cit.

(3) Cfr. PRANARD, op. cit., p. 134*5.

II.

La tesi, fin qui sostenuta, che considera il provvedimento impugnato come atto di Governo, ha mirato a mettere la questione in quelli che ci sembrano i suoi veri e giusti termini, ma non ha avuto certo lo scopo di sfuggire all'esame, affatto temibile, della legalità del provvedimento medesimo. Gioverà, per conseguenza, in questa seconda parte della nostra memoria, prendere in considerazione anche i vizi di illegittimità che le Compagnie ricorrenti in esso riscontrano.

In sostanza, la tesi fondamentale che il faticoso ragionamento dei loro ricorsi vorrebbe dimostrare è, che mentre il diniego della patente di vettore può aver luogo soltanto o perchè si tratta di paese verso cui la emigrazione è proibita, o per la qualità delle persone che la richiedono, la sua limitazione è ammessa solo per la mancanza dei necessari requisiti nautici ed igienici dei piroscafi.

Senonchè, anche a prescindere da altre disposizioni e dallo spirito che informa tutta la nostra legislazione in materia di emigrazione, basta leggere l'art. 13 della legge del 1901, perchè tale tesi risulti infondata ed arbitraria.

Intanto, che nessuno, anche possedendo tutti i requisiti richiesti, abbia *diritto* ad ottenere la patente, è espressamente detto da siffatto articolo, il quale, parlando di coloro che si trovano in tali condizioni, usa e ripete l'espressione da per sé chiara: *possono ottenere*, ed altre simili. Da ciò la conseguenza, molto semplice ed ovvia, che i requisiti, di cui la legge fa parola, non rappresentano che un *minimum*, dal quale l'amministrazione non può prescindere, e che, oltre di ciò, questa può, a sua discrezione e valutate le circostanze del caso, pretendere degli altri. Naturalmente, non vogliamo con ciò dire che il provvedimento con cui si nega la patente possa essere del tutto arbitrario: ma affermiamo che i motivi da cui può essere determinato non incontrano che dei limiti negativi, nel senso che non possono essere direttamente o indirettamente contrari alla legge. Salvo però tale estremo, le ragioni che legittimano il rifiuto della patente, lungi dall'essere tassative e quindi determinabili con una enumerazione precisa, come vorrebbero le Società ricorrenti, sono infinite, e non soltanto generiche, ma anche speciali ai singoli casi, che, volta per volta, possono suggerirle in vario modo e in varia misura.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato è, su questo punto, assolutamente pacifica. Tale principio essa ebbe ad affermare in linea consultiva, anzi tutto col parere in adunanza generale, relativo al regolamento per l'esecuzione della legge sull'emigrazione, indi col parere dell'8 ottobre 1902, e finalmente col parere dell'11 maggio dello

stesso anno (1). In quest'ultimo, dove sono richiamati i precedenti, si sostiene per l'appunto: « che i requisiti indicati nella legge siano sempre necessari, ma non sempre sufficienti per ottenere la patente di vettore; che, in altri termini, *anche quando quei requisiti concorrono, il Governo abbia sempre la facoltà di concederla o rifiutarla*, tenuto conto di tutte le circostanze, in specie relative alla fiducia, che il richiedente possa meritare ». Anzi da ciò il Consiglio stesso trae la conseguenza molto importante, « che se il legislatore, come cautela contro la possibilità di arbitri, ha creduto di imporre l'obbligo di motivare il decreto di rifiuto, è impossibile non tener conto dell'indole delicata della cosa di cui si tratta, la quale impedisce, in taluni casi, di specificare dettagliatamente i motivi per cui la patente si nega, consistenti talvolta in fatti, che, per quanto veri, sarebbe agevole provare e non è lecito quindi in un decreto affermare », in modo che tali motivi « possono, nel relativo decreto, essere generici ».

Anche in sede contenziosa, la IV Sezione del Consiglio di Stato ha energicamente e nettamente ribadito il medesimo principio. In una sua decisione del 31 luglio 1903 (2), è detto: la legge sull'emigrazione, « legge d'indole essenzialmente sociale, preoccupandosi di gravissimi interessi pubblici da tutelare, ha voluto che l'industria del trasporto degli emigranti non fosse più, come prima, libera, ma dovesse essere autorizzata, ed è quindi logico ritenere che abbia considerato la patente, non come un diritto del vettore, il quale si trovi nelle condizioni prescritte, ma come una vera e propria concessione del Governo; che nei punti più importanti pei fini del pubblico interesse da tutelare, abbia bensì imposto dei limiti al Governo, nel senso di non potere, nell'interesse degli emigranti, da determinate condizioni prescindere, ma abbia per tutto il resto lasciata quella libertà di apprezzamento, che è condizione essenziale per l'esercizio supremo di un diritto di polizia ».

*
**

Quanto si è detto e il richiamo alla costante giurisprudenza del Consiglio di Stato potrebbe dispensarci dall'insistere su una dimostrazione, che ci sembra superflua. Tuttavia, contro le affermazioni delle Società ricorrenti, si possono obiettare molti altri rilievi.

Dei due motivi, per cui, secondo esse, la patente può rifiutarsi, non è da prendere in considerazione quello che deriverebbe dal fatto della sospensione dell'emigrazione verso un determinato paese. Quan-

(1) V. *Bollettino dell'emigrazione*, 1904, p. 80.

(2) *Giurisprudenza it.*, III, 473.

do tale ipotesi ricorre, non siamo più nel campo dell'art. 13, che, naturalmente, si occupa della concessione della patente soltanto pel caso normale che l'emigrazione in sè e per sè sia consentita. Non resta dunque che l'altro motivo, attinente alle qualità di coloro che la richiedono. Si noti bene: noi, come meglio diremo in seguito, potremmo benissimo accontentarci di esso, la cui legittimità vien dagli stessi ricorsi riconosciuta: tuttavia, *ad abundantiam*, vogliamo notare che l'art. 42 del regolamento, stabilendo le indicazioni che debbon essere contenute nella domanda di patente, ne enumera parecchie, che non alle qualità soggettive del richiedente si riferiscono, ma ad altri elementi, di cui, com'è naturale, il Commissariato dovrà tener conto. A prescindere infatti da ciò che concerne i noli ed i piroscafi, nella domanda si debbono indicare le linee da esercitarsi, e non soltanto le linee, ma anche i porti normali di scalo. E ad essa inoltre dovranno essere uniti « tutti quegli altri documenti che il richiedente reputasse opportuno di esibire per meglio dimostrare la qualità e l'importanza delle operazioni di emigrazione che intende compiere ». Da ciò risulta quindi, in modo esplicito e preciso, che, oltre che dalle qualità personali, la concessione o il rifiuto della patente possono essere determinati dalla *qualità delle operazioni*.

*
* *

Alle osservazioni già fatte in ordine al rifiuto della patente, non sarà del tutto inutile, prima di procedere oltre, aggiungerne alcune in ordine alla sua limitazione. Infatti il provvedimento impugnato, se, in ordine alla linea diretta fra l'Italia e il Brasile, dev'essere considerato come un vero diniego assoluto di patente, in ordine al complesso delle linee esercitate dalle Compagnie ricorrenti si può anche considerare come una limitazione della patente ad esse accordata per tutte le linee per cui la chiedevano, meno che per quella brasiliana. Ora, nei ricorsi si sostiene che tale limitazione non può essere giustificata che da un solo motivo, quello, cioè, della inidoneità di una parte dei piroscafi che si vorrebbero adibire ai servizi dell'emigrazione: inidoneità nautica ed igienica.

Questa tesi, completamente gratuita nelle conclusioni cui giunge, muove da un grave equivoco, che è molto facile chiarire. La limitazione della patente, di cui parla l'art. 13 della legge, lungi dal fondarsi unicamente sulla qualità dei piroscafi, è provvedimento del tutto estraneo a tale considerazione. Basta leggere il testo legislativo: « possono ottenere la patente » — esso dice — « quando dispongano di piroscafi nelle condizioni previste dall'art. 32: a) le Compagnie, ecc. ». Dunque, l'aver o meno la disposizione di piroscafi ido-

nei, non è che uno dei *presupposti per ottenere la patente*. E non si può dire che questa viene *limitata*, nel senso dell'art. 13, quando si determinano i piroscafi che potranno adoperarsi, perchè allora tutte le patenti dovrebbero considerarsi *limitate*. Infatti l'art. 45 del regolamento dispone, che la patente non sarà consegnata al vettore « se non dopo che i piroscafi da lui indicati nella domanda, o almeno uno di essi, abbiano subito, con esito favorevole, la visita di idoneità.... *I piroscafi saranno iscritti nella patente man mano che avranno subito la visita* ». Dunque *ogni* patente porta l'elenco tassativo dei piroscafi per cui è concessa, e vale — secondo quanto dispone anche lo art. 47 — « per i soli piroscafi in essa indicati »: non per ciò si dovrà dire che sia stata « *limitata* ».

Il vero si è che la « *limitazione* » di cui parla l'art. 13 della legge è ben altra cosa: essa non si riferisce nè si può logicamente riferire alle condizioni normali, essenziali, immancabili di tutte le patenti, ma importa *restrizioni speciali e speciali condizioni*.

Se così non fosse, essa non sarebbe un provvedimento che il Ministro degli esteri può emanare con *decreto motivato*, come risulta dall'ultimo capoverso dell'art. 13, ma avrebbe un carattere sostanziale e formale del tutto diverso da quello che la legge le attribuisce. Anzi tutto, esso non sarebbe più un provvedimento rimesso alla facoltà discrezionale del Ministro, che può, ma non *deve* emanarlo, e invece avrebbe carattere obbligatorio: l'idoneità dei piroscafi, infatti, deve accertarsi con criteri positivamente determinati dalla legge e dal regolamento e il risultato della visita è quello che è e quale è determinato dall'esame della Commissione tecnica. Che se poi il Governo ritenesse di dovere sospendere ogni nuova iscrizione di piroscafi su patente di vettore, nonostante la loro idoneità, tale provvedimento non sarebbe nemmeno una limitazione della patente a norma dello art. 13, ma un atto del tutto diverso, che si dovrebbe emanare con decreto reale e ai termini dell'art. 13-*quater*.

E, a proposito della disposizione contenuta in quest'ultimo articolo, è da rilevare che male a proposito essa è invocata nei ricorsi per cercar di dimostrare che la limitazione della patente consentita dall'articolo 13 può aver luogo solo riguardo ai piroscafi riconosciuti inidonei, perchè, se così non fosse — si dice — il Governo avrebbe già avuto per tale articolo una potestà più larga di quella che in seguito gli si concesse con la disposizione della legge del 1910 che costituisce l'attuale articolo 13 *quater*. In risposta a tale argomento, ci limitiamo a notare che esso non può contrapporsi a noi, che sosteniamo che la limitazione della patente di cui all'articolo 13, non ha nulla a che fare con l'iscrizione dei piroscafi, siano inidonei siano idonei: anzi l'articolo 13 *quater*, che contempla tale ipotesi e non la considera in

nessun senso come un caso di limitazione della patente, serve benissimo a confermare la nostra interpretazione.

Questa, in secondo luogo, s'impone anche per un altro motivo, perchè altrimenti la limitazione della patente sarebbe, non un provvedimento a sè, come invece può essere, ma una semplice modalità del provvedimento con cui si concede o si nega la patente. Infatti, anche le variazioni del naviglio, che occorressero dopo che la patente è stata concessa e durante la sua durata, si fanno, secondo l'articolo 47 del regolamento, con « annotazioni a tergo di essa ».

La conseguenza per noi utile che si ricava dalle suddette considerazioni è che la limitazione della patente può aver luogo per dei motivi che non vengono fissati dalla legge, ma che sono lasciati al prudente arbitrio del Governo. Il che è importante da per sè stesso, e anche perchè se ne può facilmente indurre che questi medesimi motivi, che possono giustificare la limitazione, possono altresì, quando questa, per circostanze di fatto, non raggiungerebbe il suo scopo, dar luogo al diniego della patente. Siamo dunque in una sfera di amplissima discrezionalità: discrezionalità nella valutazione dei motivi del provvedimento, che possono essere i più svariati e i più contingenti, senz'altro limite che quello generico di non contravvenire alla legge, non nelle sue disposizioni a ciò specifiche, che mancano, ma nelle altre sue norme; discrezionalità nel contenuto del provvedimento medesimo, che, mentre può essere un semplice diniego o un semplice assentimento, può anche contenere particolari prescrizioni, condizioni, garanzie, divieti, tutti compresi nel concetto ampio e indeterminato di « limitazioni della patente ».

Da questo punto di vista, mal si appongono dunque le Società ricorrenti quando obiettano che il provvedimento impugnato, negando la patente per la linea diretta fra l'Italia e il Brasile, in realtà avrebbe imposto alle Compagnie di trasportare emigranti in un paese con piroscafi adibiti ad una linea che serva ad altri paesi, e questa non sarebbe una limitazione, ma l'imposizione di una condizione, di un onere. In primo luogo, si potrebbe a tale argomento rispondere, che il concetto di limitazione della patente — come abbiamo dimostrato — non esclude affatto l'apposizione di condizioni. Ma, anche a prescindere da ciò, assai strano ragionamento è quello del ricorso! Nulla il Governo ha imposto nel caso concreto, nessun obbligo positivo esso ha fatto alle Compagnie, ma ha puramente e semplicemente negata la patente per una linea. Il suo provvedimento ha dunque un contenuto del tutto negativo, e costituisce niente altro che un diniego di patente. Che, se poi, avendo le Compagnie ottenuto per altre linee la patente, si vuole considerarlo come una limitazione di questa, si tratta di una limitazione nel senso più stretto della parola, una delle limitazioni più semplici che possano immaginarsi, che non importa alcuna condizione e alcun onere. Sostenere il contrario varrebbe so-

stenere l'assurdo che chi ottiene la patente per una linea ha il diritto di ottenerla per tutte le altre linee possibili e immaginabili, il che potrebbe esser vero solo nella ipotesi — contraria alla legge — che la patente di vettore potesse e dovesse essere generica, mentre invece essa è sempre speciale, nel senso che vale soltanto per le operazioni per cui è stata accordata, per i piroscafi che vi sono iscritti (art. 47 del regolamento), per la linea per cui è stata dimandata e per i tassativi porti normali di scalo (art. 47, n. 2 del regolamento).

*
* * *

Dopo aver dimostrato che il Governo, rifiutando o limitando la patente, fa uso di un potere discrezionale, che non è concesso dalla legge per motivi specificatamente e tassativamente determinabili e che, per conseguenza, è infondato e vano il tentativo del ricorso di ridurli soltanto a due o a tre, gioverà mettere in rilievo che i particolari motivi, su cui si fonda il decreto impugnato, sono perfettamente legittimi.

Contro questa tesi, in primo luogo, si assume che il Governo non ha alcuna potestà di prendere dei provvedimenti per impedire che si intensifichi l'emigrazione in un determinato paese, e che quindi il rifiuto della patente avvenuto per questo motivo è viziato di sviamento di potere.

Tali affermazioni delle Società ricorrenti si basano:

a) anzi tutto, anzi quasi esclusivamente, sull'opinione che noi abbiamo già combattuta e su cui non conviene più ritornare, per cui il diniego o la limitazione della patente sarebbe ammissibile solo per quei due o tre motivi di cui si è fatta parola: venuta meno questa premessa, cade la conseguenza che se ne trae;

b) sull'affermazione, sfornita di qualsiasi dimostrazione positiva, che il Governo non solo non può impedire che s'intensifichi una corrente emigratoria con i poteri che gli sono conferiti in rapporto alla concessione della patente di vettore, ma che non ha assolutamente tale potestà;

c) infine, su un errore d'interpretazione del decreto impugnato. Gioverà insistere su questi due ultimi punti.

Evidentemente, le Compagnie ricorrenti hanno, della funzione che lo Stato esercita in materia di emigrazione, un concetto per lo meno antiquato, non più corrispondente alle attuali disposizioni del nostro diritto e, specie, al suo spirito. Esse muovono dal principio che tale funzione sia semplicemente di polizia, e che quindi, traducendosi in limitazioni alla libertà di emigrare, implichi soltanto quei poteri che vengono espressamente consentiti dalla legge, e la cui estensione l'interprete dovrebbe determinare con criteri restrittivi. Movendo da que-

sta erronea opinione, il ricorso trova che sarebbe strano che il legislatore avesse dato al Governo la potestà di impedire l'intensificazione dell'emigrazione e non ne avesse disciplinato l'esercizio, determinando i casi in cui della potestà stessa potesse usarsi! Con ciò si dimentica che oramai l'emigrazione non è più oggetto di semplici limitazioni, ma di tutta una serie vasta e complessa di *servizi pubblici* (vedi, per es., articolo 8, legge del 1901). All'importanza economica e sociale che essa è venuta acquistando si è adeguata la legislazione. Ed è così che lo Stato si è assunta non soltanto la sorveglianza, ma anche la protezione, nonchè l'assistenza degli emigranti; esso mantiene nei singoli Stati, in cui a preferenza si dirige l'emigrazione italiana, degli appositi ispettori, che dovranno informare il Commissariato sulle condizioni di essa (articolo 12), e, in mancanza di ispettori, si sono all'uopo allargate le funzioni dei consoli: naturalmente tali informazioni non servono a semplice scopo teorico o scientifico, ma per i provvedimenti concreti che esse possono suggerire; rientra inoltre nei compiti del Commissariato e dei Comitati mandamentali e locali o dei Segretariati di far note agli emigranti le notizie così raccolte e quindi di consigliarli o di sconsigliarli a recarsi in un determinato paese (articoli 28 e 40 del regolamento).

Ora, l'insieme di queste disposizioni e di altre, che si potrebbero facilmente citare, dimostra come il Governo, per obbligo ad esso fatto dalla legge in modo categorico, non deve trascurare di aver riguardo a tutte quelle condizioni che possono rendere opportuno di intensificare o diradare la emigrazione che si dirige nelle varie regioni. Che la legge poi non abbia determinato quali sono i provvedimenti che a tale riguardo esso può prendere e in quali casi, lungi dall'essere strano, è ben naturale, perchè si tratta di una materia che, per la sua stessa indole, non può dar luogo a provvedimenti isolati e specifici, ma dev'essere tenuta in considerazione *per tutti i provvedimenti* che all'emigrazione si riferiscono. Si capisce che, quando si vieta in modo assoluto l'emigrazione in un paese determinato, si può emanare un formale decreto, che, a norma dell'articolo 1 della legge, sia precisamente diretto a questo scopo ben preciso, ben delimitato e raggiungibile con un semplice comando. Ma nei casi in cui si creda che una corrente di emigrazione non sia da proibirsi assolutamente, ma tuttavia non convenga favorirla; nei casi in cui è tutta questione di grado e di misura; in cui non si possono per conseguenza emanare degli atti generali, è evidente che il Governo, il quale — giova ripeterlo — deve, per legge, tener conto delle condizioni suddette, è autorizzato, anzi obbligato, a tenerne conto in tutti quei provvedimenti in cui ciò torna utile ed opportuno. Donde la conseguenza, per noi importantissima, che il fatto, che la legge non disciplina in modo specifico la potestà d'impedire la intensificazione dell'emigrazione, non

solo non dimostra che tale potestà sia illegittima, *ma prova invece che essa può esercitarsi a proposito dei più svariati provvedimenti, e quindi anche a proposito della concessione, del diniego o della limitazione della patente di vettore.* L'argomento delle Società ricorrenti si rivolge proprio contro di esse, e il preteso sviamento di potere si risolve nell'uso più normale di un normale e costante potere dell'amministrazione.

* *

E si noti che l'esistenza di tale facoltà dell'amministrazione noi abbiamo dimostrato prescindendo assolutamente da talune disposizioni della legge che, secondo i ricorsi, non sarebbero sufficienti a giustificarla. Si è infatti voluto affermare che la potestà di sospendere l'emigrazione per un dato paese, di cui all'articolo 1, è sostanzialmente diversa da quella di impedire l'intensificazione dell'emigrazione, e che quest'ultima non scaturisce nemmeno dal potere, contemplato dall'articolo 13 *quater*, di sospendere ogni nuova iscrizione di piroscafi su patenti di vettore per tutte o per determinate linee. E noi possiamo anche consentire nella tesi che le ipotesi previste da tali articoli non siano quelle da cui deriva la facoltà in controversia, sebbene esse possano manifestamente invocarsi per dimostrare l'ampiezza dei poteri riconosciuti al Governo in questa materia e anche per dedurne delle applicazioni analogiche. Infatti, è perfettamente ovvia la osservazione, che, se si può impedire in modo assoluto tutta una corrente emigratoria, si può *a fortiori*, con provvedimento meno grave e per cui quindi non sono necessari tutti gli elementi sostanziali e formali che si richiedono nel primo caso, impedire la semplice intensificazione di tale corrente. E quando si afferma che la disposizione dell'articolo 13 *quater* non riguarda la tutela dell'emigrazione, ma è stata dettata dallo scopo di proteggere la marina nazionale contro la concorrenza estera, si potrebbe in contrario osservare che, mentre tale scopo non risulta dal testo legislativo, si deve presumere che una norma compresa nella legge dell'emigrazione abbia finalità a quest'ultima inerenti e deve interpretarsi con i criteri e con lo spirito proprio del ramo di amministrazione cui essa si riferisce. E in quest'ordine di considerazioni noi potremmo facilmente insistere, se ce ne fosse bisogno, ma ci sembra che sia del tutto inutile, quando ciò che abbiamo detto dimostra che, anche prescindendo da queste disposizioni, la facoltà del Governo di tener presente in tutti i suoi provvedimenti l'opportunità di regolare, di frenare e di favorire una corrente di emigrazione risulta pienamente legittima. Anzi, mentre dei poteri contemplati dall'articolo 1 e dall'articolo 13 *quater* non si può, per la loro stessa natura, fare uso se non in casi speciali, il che

spiega perchè essi siano espressamente contemplati e regolati, quest'ultima facoltà è di quelle che, come abbiamo detto, debbono informare tutta l'azione del Governo, in modo continuo ed immanente, e per ciò non dà luogo a provvedimenti appositi, ma determina le risoluzioni e le modalità di tutta una serie di provvedimenti.

*
* *

Nel caso concreto poi sono da farsi alcune considerazioni specifiche che, mentre suffragano quelle precedenti, potrebbero anche avere un valore a sè, indipendentemente da queste.

Occorre infatti non dimenticare che l'emigrazione che il Governo italiano crede non si debba intensificare non è l'emigrazione normale, quella che è regolata naturalmente dalle sue stesse leggi economiche e sociali, ma l'emigrazione indebitamente e artificialmente provocata. Quando si è in tale ipotesi, i poteri che in generale debbono riconoscersi al Governo circa la sua azione e ingerenza sul fenomeno emigratorio s'intensificano e acquistano una più concreta e diretta legittimazione. La legge e il regolamento hanno una serie di disposizioni che concernono particolari applicazioni di siffatti poteri. L'articolo 17 della legge vieta al vettore e ai suoi rappresentanti l'eccezione all'emigrazione; l'articolo 31 commina delle pene ai trasgressori di tale divieto; lo stesso articolo 13, col richiedere una particolare licenza quando si tratta di emigranti a viaggio gratuito o sussidiato o in qualsiasi modo favoriti o arruolati, implica una specialissima sorveglianza che il Governo deve in tali casi esercitare, ed è noto che la concessione di tale licenza è stata vietata dal così detto decreto Prinetti; gli articoli 41 e 54 del regolamento stabiliscono che il vettore ha facoltà di trasportare solo emigranti che partono spontaneamente, e che, quando si tratta di emigranti a viaggio gratuito o sussidiato o comunque favorito, da chi domanda la licenza apposita si deve indicare il Governo estero o le imprese per conto delle quali il trasporto ha luogo; gli articoli 65 e segg. prevedono alcuni modi con cui a tali prescrizioni si potrebbe sfuggire facendo figurare come spontanei emigranti favoriti o facendoli imbarcare in porti stranieri; gli articoli 69 e segg. stabiliscono infine delle cautele e delle norme di polizia relative agli annunci, agli opuscoli, ai manifesti concernenti l'emigrazione.

Queste disposizioni noi abbiamo voluto richiamare solo per mettere in evidenza che il nostro diritto ha considerato l'emigrazione favorita o provocata con dei criteri rigorosamente restrittivi: anzi si può dire che di regola essa sia vietata, e che, solo in casi particolari, che debbono di volta in volta essere riconosciuti e approvati dal Governo, può essere consentita.

Nel caso nostro, come risulta dall'esposizione *in fatto* che sopra abbiamo tracciata, si aveva qualche cosa di peggio di una emigrazione favorita. Senza ripetere ciò che già si è detto e dimostrato, basti il ricordare lo scopo che la sovvenzione brasiliana si proponeva di raggiungere: quello di eludere i divieti che, con norme generali e con provvedimenti speciali, il Governo italiano aveva opposto al reclutamento di emigranti per conto di quello Stato. Si trattava per conseguenza di dover prendere una misura che impedisse non soltanto la contravvenzione diretta e immediata alle disposizioni particolari di cui si è fatta parola, ma altresì, anzi specialmente, quel cumulo di espedienti e di eccitamenti anche morali, che, mediante la sovvenzione, si volevano organizzare perchè la legge, formalmente rispettata, fosse praticamente elusa. Il Governo italiano per opporsi a ciò non ha usato, come abbiamo visto, altri poteri che quelli normali e generali di cui esso dispone; ma se anche — il che di fatto non è — avesse fatto uso di un potere che eventualmente non rientri fra quelli che la legge esplicitamente gli accorda, tale potere gli sarebbe in ogni caso consentito dallo spirito di questa. E qui superfluo far ricorso alla teoria della frode alla legge: ma come tale frode, appunto perchè non è violazione aperta e formale, non può accertarsi e desumersi se non avendo riguardo allo spirito delle disposizioni contro cui si dirige, così, e a maggior ragione, i rimedi che vi si debbono opporre sono da valutarsi con i medesimi criteri d'interpretazione.

*
*
*

Del resto, anche se l'ordine di considerazioni sin qui seguite, e che ci sembra incontrastabile, non riuscisse ad eliminare qualsiasi dubbio, si potrebbe ricorrere ad argomenti ancora più decisivi, ove non foss'altro, per la loro ovvia semplicità.

Abbiamo già rilevato che la tesi delle Società ricorrenti, che abbiamo combattuto solo per seguirle sul terreno da esse prescelto, si fonda su un vizio d'interpretazione del decreto impugnato. Quest'ultimo ha negato la patente per due motivi, fra cui quello che riflette l'inopportunità di intensificare l'emigrazione nel Brasile ha il secondo posto e non si rivela nella sua vera luce e nella sua vera portata se lo si esamina isolatamente. Invece è necessario metterlo in rapporto col primo motivo, che esso vuole lumeggiare e integrare.

Anzi noi diciamo di più e assumiamo senz'altro questa tesi: ove, per inconcepibile ipotesi, il secondo motivo si ritenesse illegittimo, il provvedimento dovrebbe considerarsi sempre pienamente valido, perchè verrebbe fondato in modo solido e incrollabile sul primo motivo, che da solo è sufficiente a giustificarlo, mentre il secondo è di esso — giova ripeterlo — una integrazione e una ulteriore spiegazione.

Ora questo primo motivo si fonda sulla constatazione che le Società ricevono dal Governo del Brasile una sovvenzione per la linea diretta che si sarebbe dovuta istituire. Ed è sintomatico che contro di esso i loro ricorsi non rivolgono nessun argomento: il che potrebbe essere sufficiente per dedurne che le stesse Società ricorrenti non ne attaccano la piena legittimità.

Esse medesime sono infatti convenute esplicitamente nella tesi che il diniego della patente può essere determinato da una condizione soggettiva di chi la richiede. E, nel nostro caso, tale condizione è per l'appunto la qualità di Società sovvenzionata da un Governo straniero. E qui bisogna essere chiari ed espliciti. Noi abbiamo visto quali conseguenze derivano da tale sovvenzione e quindi è facile dedurne che la qualità che da essa ridonda alle Compagnie è più che sufficiente per ingenerare verso di queste una vera e propria sfiducia da parte del Governo italiano: sfiducia che — nessuno ne dubita, e il parere del Consiglio di Stato dell'11 maggio 1902, di cui sopra si è fatto menzione, l'ha esplicitamente ammesso — può legittimare il rifiuto della patente. Va da sè — e l'avvertiamo una volta per sempre — che, quando di sfiducia noi parliamo, non intendiamo parlare della generica rispettabilità delle Compagnie ricorrenti, ma solo del non affidamento che esse avrebbero dato circa la conciliabilità dei loro interessi, rispetto alla linea di cui si tratta, con quelli dello Stato e dei nostri emigranti. Che in linea di fatto il Governo avesse numerosi e fondati elementi per ritenere che le Società sovvenzionate non avrebbero esplicato una azione conforme agli interessi della nostra emigrazione, noi abbiamo a suo luogo dimostrato: qui occorre semplicemente aggiungere che, comunque, si tratta di un apprezzamento di merito, che è stato fatto dall'Autorità amministrativa e che non può certo essere sindacato dalla IV Sezione in sede di legittimità.

Nè si dica che, poichè l'articolo 13 della legge permette che la patente sia conferita anche a Società straniera, esso *a fortiori* consente la sua concessione a delle Società che, per quanto sovvenzionate da uno Stato estero, sono tuttavia italiane. Una simile obiezione — se si facesse — sarebbe del tutto illogica. Anzi tutto, nessuno vorrà negare, che, quando per l'appunto si tratta di Compagnie o di armatori o di noleggiatori stranieri, al Governo spetta l'obbligo e il potere di esaminare volta per volta se, nel caso concreto, il conferimento della patente sia compatibile con tale loro qualità: e non sarà mai abbastanza ripetuto il principio che l'articolo 13 non dà in nessun caso diritto a tale concessione, la quale dipende sempre dalle valutazioni che potrà fare l'amministrazione in base a delle circostanze di fatto. Certamente, se si tratta di una Compagnia o di una persona che appartiene ad uno Stato, i cui interessi in materia di emigrazione non sono in conflitto coi nostri — e possono anche essere coincidenti —

non ci sarà nessun motivo per negare loro la patente. Viceversa, una opposta situazione potrà, senza dubbio, determinare il rifiuto della patente medesima, in quanto potrà far venir meno quell'elemento della fiducia in chi la richiede, che è necessario perchè sia riconosciuta la qualità di vettore.

E il medesimo ragionamento potrà ripetersi per le Compagnie sovvenzionate da un Governo straniero. Si può anche ammettere, *a priori*, non si debba sempre negare ad esse, per siffatto motivo, la patente; ma viceversa non si deve disconoscere che, volta per volta e caso per caso, si può distinguere fra sovvenzione e sovvenzione, secondo lo Stato da cui questa è fatta e gli scopi cui mira. Se, per esempio, la patente è stata talvolta rilasciata a delle Compagnie sovvenzionate da Stati europei, come la Francia e la Spagna, ciò è avvenuto in seguito all'apprezzamento che tali Stati, nel concedere siffatta sovvenzione, essendo come noi esportatori in America di mano d'opera, non potevano avere interessi antagonistici ai nostri. Ma completamente diversa è la situazione di fatto quando lo Stato che sovvenziona è uno Stato importatore di tale mano d'opera, come per l'appunto sono gli Stati americani. In questa ipotesi, è perfettamente giustificata la presunzione che le Società sovvenzionate servano ad interessi diametralmente opposti a quelli italiani.

E da tale punto di vista si può anche notare che una siffatta presunzione è ancora più forte per le Società sovvenzionate che non per quelle straniere, sia pure appartenenti al medesimo Stato. Quest'ultime infatti potranno anche, nelle loro operazioni, lasciarsi guidare, anzichè da sentimenti patriottici, dai loro scopi mercantili, dal loro tornaconto economico; ma una Società sovvenzionata è una Società posta a servizio immediato e diretto dello Stato che la paga, è un agente di questo Stato, da cui dipende, per un rapporto che, in pratica, è più pericoloso che non quello della semplice nazionalità.

Nel caso concreto poi è superfluo ripetere qui quanto sopra si è ampiamente illustrato: che, cioè, la sovvenzione era concessa per eludere, con quegli espedienti di cui si è fatto cenno, il divieto dell'emigrazione a viaggio pagato, o, comunque, per trovare un compenso alle conseguenze derivanti da tale divieto e quindi in frode di esso. Ce n'era, come si vede, abbastanza per ritenere che le Compagnie non dessero di sè sufficiente affidamento!

E a questo proposito sia notato — di passaggio, perchè non mette conto di insistervi — che non si sa davvero come rispondere adeguatamente all'osservazione delle Società ricorrenti, che non la patente ad esse si sarebbe dovuta negare, almeno per i motivi addotti, ma, caso mai, perchè non si era richiesta anche la speciale licenza che l'articolo 13 richiede quando si tratta di emigranti con viaggio gratuito o sussidiato! Il Commissariato avrebbe dovuto quasi invitarle a

domandare tale licenza, che del resto in base al decreto Prinetti, che proibisce siffatto genere di emigrazione, non si sarebbe potuta concedere, e, quel che è più, avrebbe dovuto invitarle ingenuamente ad ammettere che la sovvenzione aveva lo scopo di eludere tale proibizione.

In breve, e concludendo: quando le Società ricorrenti combattono isolatamente il motivo del decreto che constata come non convenga intensificare l'emigrazione nel Brasile; quando sembra che considerino la sovvenzione che da quest'ultimo ricevono come la cosa più innocente e irrilevante o, comunque, legittima; quando si abbandonano ad altre considerazioni, che muovono ora da questo, ora da quel punto di vista, esse sembra che facciano come chi non ha neppure l'intenzione di colpire nel segno. Giacchè quei due motivi su cui il decreto impugnato si fonda, messi assieme, fusi l'uno con l'altro e l'uno col l'altro interpretati, equivalgono al seguente: il Governo non può aver fiducia in Società che ricevono una sovvenzione — e specialmente *quella* sovvenzione — da uno Stato americano, i cui interessi, in fatto di emigrazione, sono contrari ai nostri, e perciò nega ad esse la patente di vettore per quella linea in riguardo alla quale la sovvenzione esplicherebbe i suoi effetti subdolamente dannosi. Apprezzamento questo che, come si vede, è puramente di fatto e assolutamente incensurabile in sede di legittimità.

Che esso poi risulti nella maniera più chiara ed evidente dal decreto stesso, almeno quando questo si legga da persona che sappia che cosa sia la nostra emigrazione, non si vorrà negare. Che se si osservasse che sarebbe stata desiderabile una chiarezza ancora maggiore, nonchè l'uso della parola « sfiducia » o d'altra equivalente, si potrebbe rispondere anzitutto con la savia risoluzione del Consiglio di Stato che, nel parere dell'8 ottobre 1902, riteneva, come abbiamo visto, che l'indole delicata di alcuni motivi permetta che essi siano nel decreto espressi in forma generica, e, in secondo luogo, con l'osservazione che dell'eufemismo — se eufemismo c'è — non son proprio le Società ricorrenti che possono a buon diritto dolersi.

*
**

Raccogliamo per ultimo alcune obiezioni secondarie di varia natura che si trovano accennate nei ricorsi, e alle quali non abbiamo avuto occasione di rispondere direttamente ed esplicitamente, sebbene esse siano tutte assorbite ed eliminate dalle tesi che abbiamo sostenute.

1° Si è dalle Società ricorrenti lamentata una pretesa contraddittorietà del provvedimento, e ciò perchè, non essendo proibita l'emigrazione nel Brasile, non avrebbe senso negare la patente per la linea

diretta che dovrebbe servire al trasporto degli emigranti in quel paese, quando tale trasporto può effettuarsi per mezzo di linee non dirette.

A tale argomentazione si può rispondere in vari modi.

Anzitutto, essa porterebbe logicamente ad una sola conclusione: che cioè, concessa la patente per una linea qualunque, il Governo avrebbe l'obbligo di estenderla a tutte le altre linee, che con la prima hanno dei punti di contatto: il che, come abbiamo visto ad altro proposito, conferirebbe alla concessione della patente un carattere di generalità, che invece essa non deve, a norma della legge e del regolamento, possedere.

Ciò posto, ed in secondo luogo, è del tutto superfluo insistere su quelle ragioni che possono avere indotto il Governo a far differenza fra una linea diretta e le altre indirette: si tratta di un apprezzamento che non è sindacabile in sede di legittimità e, del resto, noi abbiamo, nell'esposizione dei fatti, raccolto tutti quegli elementi che possono spiegare tale apprezzamento e dimostrare ciò che d'altronde è evidente da per sé.

In terzo luogo, il ricorso cade anche qui nel solito errore di interpretazione. Esso fonda il suo ragionamento sul presupposto che il diniego della patente per la linea diretta abbia avuto luogo soltanto perchè tale linea era diretta, mentre abbiamo ripetutamente rilevato che, oltre che da questo motivo, il punto fondamentale da cui si deve muovere per intendere il decreto impugnato, è che quella linea sarebbe stata sovvenzionata, mentre sovvenzionate non sono le altre non dirette.

2° Nulla di nuovo abbiamo da dire contro l'obiezione che il motivo preso a base del provvedimento è in linea di fatto insussistente, perchè la istituzione di una linea diretta, sovvenzionata o meno, non potrebbe intensificare l'emigrazione. In che modo invece e con quali mezzi e con quali arti questa intensificazione avverrebbe, noi abbiamo ampiamente dimostrato, e, comunque, giova il ricordare che della medesima opinione delle Compagnie non è il Brasile, che, appunto per raggiungere tale intensificazione, aveva sovvenzionata la linea diretta, e, quando il decreto del Governo italiano impedì il raggiungimento di tale scopo, sospese la sovvenzione.

3° Quando infine le Compagnie sostengono che la causa del provvedimento non è per il motivo dianzi addotto, quello d'impedire il trasporto di emigranti nel Brasile, ma di impedire che percepiscano la convenuta sovvenzione, esse muovono da un rilievo che in parte e in certo senso è vero, e che abbiamo fatto noi stessi, ma vengono però a delle conclusioni completamente erronee. Vero è che il diniego della patente fatto dal Governo italiano si fonda principalmente sul fatto che le Compagnie sarebbero state sovvenzionate, e ciò per le considerazioni e gli apprezzamenti ripetutamente accennati: il de-

creto impugnato lo dice in modo chiaro ed esplicito, e non è colpa del Governo se le Società ricorrenti l'hanno male interpretato, traendone l'illazione che esso affermi di fondarsi su diverso motivo. Dall'altra parte, non ha senso sostenere che scopo del provvedimento fosse quello di far togliere alle Compagnie la sovvenzione. A ciò lo Stato italiano non avrebbe evidentemente nessun interesse, ma molto invece gli interessa, per la tutela della nostra emigrazione e per l'onesto e sostanziale rispetto delle leggi, che quella sovvenzione non produca i danni che inevitabilmente ne deriverebbero e non sia adibita a scopi illeciti. Che se conseguenza del suo provvedimento è stata poi la sospensione della sovvenzione, ciò potrebbe servire a dimostrare, ancora una volta, se ce ne fosse bisogno, che effettivo era il male da esso constatato, giusto ed efficace il rimedio che vi si è opposto.

*
* *

Nessun diritto e nessun interesse legittimo delle Compagnie ha dunque leso il provvedimento impugnato. Esso ha invece protetto imperiosi e supremi interessi dello Stato e dei nostri emigranti, e non solo è coperto dalla immunità che gli deriva dal suo carattere di atto di Governo, ma è altresì immeritevole di ogni censura, come quello che è in tutto conforme alle leggi ed ai regolamenti.

SANTI ROMANO

professore ordin. nella R. Università di Pisa.

V.

Prima memoria defensionale presentata alla IV Sezione del Consiglio di Stato nell'interesse del Ministero degli Affari Esteri e del Commissariato dell'Emigrazione sul ricorso delle Compagnie di navigazione.

FATTO.

Ognun conosce in Italia le vicende della emigrazione nostra nel Brasile.

Essa si determinò quando D. Pedro abolì in quelle terre la schiavitù. Ma appunto perchè troppo brusco fu il passaggio dall'un sistema all'altro, ne nacquero conseguenze, che fecero fremere di orrore ogni cuore italiano.

Il *fazendeiro*, abituato a trattare come bestie da lavoro lo schiavo, non agevolmente poteva abituarsi al tratto che conveniva ad uomini liberi, come quelli che la esuberante vitalità della nazione nostra riversava a rivoli su quelle terre. D'altra parte l'indole mite, remissiva dei primi emigranti rese audaci i peggiori fra i *fazendeiros*, e la *frusta* che si usa per gl'indigeni, ed ogni sorta di mali trattamenti subirono i nostri connazionali, che col loro lavoro fecondarono quelle zolle a tutto profitto dei padroni.

Intanto vere fiumane di emigranti erano attratti in Brasile dalla offerta del viaggio gratuito.

Il grido di dolore però dei nostri concittadini fu sentito, e venne il decreto Prinetti, che vietò il viaggio gratuito per gli emigranti.

Di qui una remora in quella corsa ai dolori, se non la sospensione della corrente migratoria.

Senonchè le condizioni del lavoratore italiano migliorarono alquanto solo perchè l'opera sua è ricercata, e diminuitone il numero, mentre il bisogno di mano d'opera cresceva ogni dì per l'allargarsi delle coltivazioni del caffè e per le opere pubbliche nelle città, occorreva migliorare le condizioni dell'operaio per evitarne il ritorno in patria, e per invogliare altri a recarsi nel Brasile.

Ma ogni giorno la richiesta di mano d'opera facendosi più urgente il Governo brasiliano cercò di ovviarvi, determinando nuove correnti migratorie in quei paesi. Tentativi furono fatti anche per il Giappone ma non utilmente, e si dovette ritornare alla vecchia fonte, l'Europa, fonte in cui l'Italia ha sempre tenuto il primo posto.

Il Governo brasiliano ebbe ogni cura di attrarre il maggior numero di operai al Brasile e ciò può desumersi specialmente dalla legge 27 dicembre 1906, n. 1045 C, e più ancora dal regolamento approvato con Decreto 10 aprile 1907, n. 1458, in cui si tratta della *immigrazione sussidiata*; della *introduzione di immigranti per conto dello Stato*; della *immigrazione sovvenzionata*.

Con questi mezzi aumentando la immigrazione in quei paesi aumenta il disagio dei nostri connazionali.

E vano dissimularselo. Le condizioni etiche, sociali, liberali del Brasile sono tutt'altro che quelle che dovrebbero. E se uno sviluppo agricolo industriale si avrà per lo sviluppo che prendono l'agricoltura ed i lavori statali, è mestieri ancora che vi corrisponda una savia legislazione sociale.

Per il pagamento dei salari agli operai, spesso negati dai proprietari senza una ragione al mondo che non fosse il diritto del più forte, fu varata una legge che autorizzava per tali crediti il sequestro dei frutti pendenti; ma tale legge rimase lettera morta, perchè, appena il proprietario si sentiva minacciato, si affrettava ad insaccare il caffè, che in tal modo cessava di essere considerato come frutto pendente. *Il giudice di pace* è per lo più un *fazendeiro*, ed a tale giudice è deferita la cognizione delle liti fra operaio e padrone!!

Ciò premesso, ognun vede come si imponga pel Governo italiano una oculata vigilanza per impedire che gli operai nostri vengano allettati in qualsiasi modo ad emigrare per il Brasile, mentre la nostra legge vuole che la emigrazione sia spontanea per quanto libera.

E tale vigilanza si imponeva ancor più nel caso presente, in quanto varii fatti erano venuti a tener desta l'attenzione del Commissariato di Emigrazione.

Si era verificata infatti una recrudescenza nella emigrazione clandestina, dovuta forse ad abili agenti allettatori.

Fu scoperto un arruolamento di duemila operai, e ne fu impedita la partenza.

Si venne a sapere che anche qualche vettore faceva attiva propaganda per l'emigrazione verso il Brasile.

Al confine austriaco furono fermate 20 famiglie del comune di Castagna e 15 di Villa Bartolomea, che si avviavano clandestinamente al Brasile.

In queste condizioni fu stipulato un contratto fra il Governo bra-

siliano e le quattro Compagnie di navigazione ricorrenti, che segna la data 10 settembre 1912, ed è del tenore seguente:

« Il 10 settembre 1912, nella Segreteria di Stato del Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio in Rio Janeiro, il Ministro Dr. Pietro da Toledo, rappresentante il Governo Federale; il signor Eugenio Lefevre, rappresentante il Governo dello Stato di San Paolo con legale autorizzazione, in conformità della comunicazione fatta dal Segretario di Stato del Ministero di Agricoltura, Commercio e Opere Pubbliche, con note del 6 luglio del detto anno 1912 e 4 settembre stesso anno, e il sig. Willy Meier, Gerente del Banco francese ed italiano dell'America del Sud (succursale qui stabilita) rappresentante delle Compagnie italiane di navigazione, *Navigazione Generale Italiana, La Veloce, Lloyd Italiano e Italia*, in conformità della legale procura fatta dalle dette Compagnie al signor Luigi Dapples, e da questo conferita al signor Willy Meier, il che tutto risulta dai documenti in debita forma e conservati nella detta Segreteria di Stato (Direzione Generale di Contabilità) hanno stabilito quanto appresso:

« I. — Le Compagnie italiane di navigazione: *Navigazione Generale Italiana, La Veloce, Lloyd Italiano e Italia*, si obbligano a stabilire ed a mantenere una linea speciale ed esclusiva di navigazione a vapore tra l'Italia ed il Brasile, dovendo i piroscafi partir sempre da Genova o Napoli e arrivare fino a Santos, donde ritorneranno ad uno di quei porti.

« II. — La nuova linea, di cui parla la clausola precedente, avrà per scopo speciale lo svolgimento dei servizi previsti nella legge federale n. 2544 del 4 gennaio 1912, art. 82, 2ª parte, e nella legge dello Stato di S. Paolo, n. 1292, del 21 dicembre 1911, art. 1º, e sarà mantenuta con la partenza di un piroscafo da Genova o Napoli ogni 14 giorni, in modo che si verifichino 26 viaggi completi per anno tra uno di quei porti e quello di Santos. I piroscafi toccheranno, tanto nell'andata quanto nel ritorno, sempre il porto di Rio Janeiro, e faranno scalo alternativamente in Bahia e Pernambuco, in modo che in un viaggio vi sia scalo nel primo e nel seguente viaggio vi sia scalo nel secondo dei porti summenzionati.

« III. — Sarà in facoltà dei piroscafi, a cui si riferisce il presente contratto, di fare scalo in due porti del Mediterraneo fuori di Italia, oppure in un porto del Mediterraneo ed in un altro dell'Atlantico, a sud del 40º grado di latitudine Nord, oltre un altro scalo nello Atlantico per far carbone.

« IV. — Tutti i piroscafi impiegati nel servizio della linea surriferita dovranno avere una velocità minima di 14 miglia all'ora, col 10 per cento di tolleranza, e inoltre le installazioni eleganti e comode per i passeggeri di prima classe e gli alloggi igienici e indispensabili per quelli di terza, in conformità delle leggi vigenti. Sarà permesso

alle Compagnie, per le riparazioni di cui avessero bisogno i piroscafi di detta linea, di sostituirli con altri, la cui velocità minima sia di 12 miglia all'ora, non potendo però fare tale sostituzione per più di due viaggi per anno.

« V. — Le partenze dei piroscafi da Genova o Napoli avverranno nei giorni stabiliti, pubblicati in precedenza, dovendo i piroscafi limitare la loro permanenza in ogni scalo ad un massimo di 24 ore, salvo il caso di forza maggiore debitamente provato. Se per forza maggiore debitamente provata non si potesse effettuare qualche partenza di piroscafi nel giorno stabilito, e se, dopo iniziato il viaggio, esso fosse sospeso per la stessa ragione, le Compagnie non incorreranno in alcuna responsabilità. Se però avvenisse la soppressione di un viaggio per altre cause che non costituissero forza maggiore, le Compagnie non avranno diritto alla sovvenzione corrispondente. In caso di naufragio la sovvenzione sarà pagata come se il viaggio fosse stato compiuto.

« VI. — Resta inteso che lo stabilimento della linea sopraindicata non dovrà assolutamente dar luogo alla soppressione degli scali nei porti del Brasile che ordinariamente son fatti dai piroscafi delle Compagnie contraenti nei loro viaggi tra l'Italia e Rio della Plata, cioè le Compagnie si obbligano a far sì che tocchino i porti di Rio Janeiro e Santos, o uno di essi, almeno due terzi dei piroscafi delle Compagnie stesse, che annualmente fanno servizio tra l'Italia e Rio della Plata. Nei vapori della linea in contratto non potranno essere ammessi passeggeri con biglietti che diano diritto a viaggi al di là di Santos.

« VII. — Nei vapori della linea stessa non potranno essere trasportati immigranti con tutto o parte del viaggio pagato dai Governi dell'Unione o dello Stato di San Paolo, qualunque sia la provenienza degli immigranti stessi.

« VIII. — La metà dei piroscafi impiegati al servizio della linea stipulata dovrà disporre di una camera frigorifera per facilitare il trasporto di frutta fresche.

« IX. — Le Compagnie si obbligano a mantenere nei nuovi vapori della linea, per il trasporto delle merci dall'Italia al Brasile, una tariffa di prezzi sempre inferiori a quelli in vigore per i propri piroscafi postali dall'Italia per Rio della Plata, tenendo calcolo, però, della differenza di spesa per lo scarico esistente tra i porti del Brasile e quelli di Rio della Plata, cioè i prezzi netti di trasporto di merci pel Brasile saranno sempre inferiori ai prezzi netti per Rio della Plata nei propri vapori postali.

« X. — Si obbligano altresì le Compagnie a mantenere nei piroscafi della detta linea per il trasporto del caffè dal Brasile ai porti di Genova o Napoli il nolo massimo netto di quaranta franchi per ton-

nellata, diminuendo così fin da ora del 10 per cento i prezzi attualmente in vigore; impegnandosi inoltre le Compagnie a fare altre eventuali riduzioni, tenendo conto dell'aumento di trasporto di questo prodotto nella linea stessa.

« XI. — Il presente contratto, avente per scopo lo svolgimento del servizio di colonizzazione, oltre che la protezione dei prodotti brasiliani all'estero, avrà vigore per la durata di 5 anni, in conformità della prima delle eccezioni stabilite nell'articolo 70, paragrafo terzo del regolamento annesso al decreto n. 2409, del 23 dicembre 1896. Questo periodo di tempo sarà calcolato dalla data dell'inizio del primo viaggio, che dovrà aver luogo entro i due mesi dalla registrazione del contratto da parte della Corte dei Conti.

« XII. — Per il tempo in cui il contratto sarà in vigore, le Compagnie contraenti riceveranno una sovvenzione di 60 contos di reis (60,000 milreis) per viaggio completo effettuato tra Genova o Napoli e il porto di Santos. Questa sovvenzione sarà pagata dal Tesoro nazionale e dal Tesoro dello Stato di San Paolo, nella proporzione di due terzi dalla Unione ed un terzo dal detto Stato. Il pagamento sarà fatto al rappresentante delle Compagnie entro i 30 giorni dalla data della presentazione del certificato del Console del Brasile in Genova o Napoli, attestante il ritorno del piroscalo in uno di quei porti e previe informazioni del « fiscale » sull'osservanza delle condizioni del contratto. In mancanza del pagamento della sovvenzione nel termine surriferito, le Compagnie avranno diritto all'interesse del 6 per cento pel tempo che eccederà il detto termine.

« XIII. — Il Governo dell'Unione, d'accordo con quello di San Paolo, nominerà un « fiscale » per la esecuzione del contratto con lo stipendio di un conto di reis (1000 milreis) mensili. Le Compagnie contraenti si obbligano a depositare al Tesoro nazionale per trimestri anticipati le somme necessarie pel pagamento dello stipendio al « fiscale » così come a facilitare a quest'ultimo il passaggio nei piroscali della linea stipulata, sempre che ve ne sia bisogno per l'esercizio delle sue funzioni.

« XIV. — Il contratto sarà risoluto senza alcuna indennità alle Compagnie contraenti, in caso di infrazione della clausola sesta o in quello di recidiva nell'inadempimento delle obbligazioni assunte nelle altre clausole, debitamente provata.

« XV. — Tutti i dubbi e contestazioni che possono sorgere nell'interpretazione ed esecuzione del presente contratto saranno inappellabilmente decisi da un giudizio arbitrale composto: da un membro scelto del Governo federale, d'accordo col Governo dello Stato di San Paolo, da un membro scelto dalle Compagnie contraenti, e da un terzo nominato dai menzionati arbitri; in caso di disaccordo il terzo arbitro sarà sorteggiato tra le due persone proposte, una per ciascun arbitro.

« XVI. — Il foro per le questioni giudiziali che nasceranno in virtù di questo contratto sarà quello di questa capitale federale.

« XVII. — La spesa del pagamento della sovvenzione dovuta dal Governo federale nella somma di 40 contos di reis (40,000 milreis) per viaggio completo effettuato da Genova o Napoli e il porto di Santos, graverà sull'attuale esercizio in conto al credito aperto col decreto n. 9756 del 9 corrente e negli esercizi futuri in conto ai fondi che saranno concessi a tal fine dal Congresso nazionale.

« XVIII. — Il bollo proporzionale a cui è soggetto il presente contratto, nella parte corrispondente alla sovvenzione dovuta dal Governo federale, ed ai termini del decreto n. 3564, del 22 gennaio 1900, sarà riscosso a misura che saranno ordinati i rispettivi pagamenti, osservata la disposizione dell'art. 19, n. 8 del citato decreto.

« E per la certezza e validità di quanto sopra resta stipulato, si è redatto il presente atto, che dopo letto e trovato conforme viene firmato dalle parti contraenti già nominate, e dai testimoni Alberto Teixeira Boavista, Mario De Ortiz Poppe e da me, Creso Braga, terzo ufficiale della seconda sezione della Direzione generale di contabilità, che l'ho redatto.

« *Rio de Janeiro*, 10 settembre 1912.

« PEDRO DE TOLEDO p. p.; VILLY MEIER; EUGENIO LEFEVRE. Come testimoni: ALBERTO TEIXEIRA BOAVISTA, MARIO ORTIZ POPPE, CRESO BRAGA.

« Sono state applicate e debitamente annullate nove stampiglie federali del valore totale di 28 milreis ».

* * *

Il contratto in sè impressionava per le sue clausole palesi, e più ancora per lo spirito e finalità sua, e per la vistosa sovvenzione di lire 100 mila a viaggio; ma impressionò dippiù la esecuzione di essa, che rivelò all'intutto quale fosse lo scopo che si proponeva il Brasile.

Furono effettuate tre partenze il 27 novembre col piroscafo *Brasile*, il 9 dicembre con l'*Italia*, il 24 dicembre col *Rio de Janeiro*.

Con detti piroscafi furono trasportati: Sul *Brasile* 1094 emigranti; sull'*Italia* 1101; sul *Rio de Janeiro* 685.

Di merci invece il *Brasile* caricò a Napoli solo 200 tonnellate; l'*Italia* tra Napoli e Genova 315 tonnellate; il *Rio de Janeiro* tonnellate 1345.

Allo scorcio dell'anno le Compagnie chiesero la rinnovazione della patente, ed allora il Ministro emise l'impugnato decreto 31 dicembre 1912, mercè cui venne escluso dalla patente l'esercizio della linea diretta fra l'*Italia* ed il Brasile.

Tale è il provvedimento, per cui oggi si richiama l'attenzione della Ecc.ma IV Sezione.

OSSERVAZIONI.

1. — Il provvedimento impugnato consiste nell'aver limitata la patente di vettore alle quattro Compagnie di navigazione ricorrenti; epperò anzitutto è mestieri esaminare in quale sfera di attribuzioni rientri tale provvedimento, per dedurne la sindacabilità o meno anche agli effetti del contenzioso amministrativo.

Ora l'accordare o negare la patente di vettore non può non rientrare nelle facoltà di ordine politico.

Lo Stato governa in materia di sanità pubblica, igiene, buon regime delle acque, sicurezza pubblica e simili, nè per l'esercizio di queste sue facoltà può il Governo essere chiamato a rispondere avanti a nessun giudice.

Nella legge di pubblica sicurezza sono innumerevoli provvedimenti che devonsi prendere dall'autorità, e che costituiscono limitazioni della libertà individuale, commerciale, di transito e simili, senza che si possa in modo alcuno pretendere dal privato ciò che resta solo nella facoltà discretiva dell'Amministrazione di concedere.

L'allegato *B* alla legge 20 marzo 1865, n. 2248, al titolo II, cap. I, parla delle licenze necessarie per il porto d'armi, per le riunioni, per gli spettacoli pubblici, per l'esercizio degli alberghi, osterie, caffè, e l'accordare od il negare tali licenze deve rientrar nella facoltà della Amministrazione, che in ciò fare compie atto politico e nell'interesse generale, su cui non è dato portare censura o sindacato.

Trattasi qui delle concessioni unilaterali (come le hanno ritenute alcuni scrittori), per cui non vi è mai diritto perfetto nel cittadino nell'ottenerle, mentre sono quasi favori largiti dall'Amministrazione.

E che di tale natura sieno anche i provvedimenti demandati all'autorità dalla legge sull'emigrazione si rileva dal fatto che, innanzi l'applicazione della legge 30 dicembre 1888, il Governo provvide alla tutela degli emigranti valendosi delle disposizioni dell'art. 64 della cennata legge di pubblica sicurezza, che riflette il permesso di stabilire agenzie di affari di qualsiasi genere. Vennero così le circolari 18 giugno 1873; 28 aprile 1876; 7 febbraio 1877; 6 gennaio 1883; 14 febbraio 1887; 2 giugno e 5 novembre 1888.

Ed in verità occorre ben distinguere due momenti, fra i quali è una linea netta di demarcazione.

Innanzi di ottenere la patente l'individuo che si fa a chiederla non è vettore di emigranti. Ottenutala, egli lo diventa.

In questo secondo momento si può parlare di libera industria, di diritto menomato, di limitazione della esplicazione dell'attività individuale, poichè tali facoltà una volta latenti sono oggi in atto, per potere l'agente esplicare la sua industria a seguito della permissione ottenutane dall'autorità a ciò demandata.

Ma nel primo momento, come il cittadino non può dire aver diritto senz'altro ad ottenere la licenza per aprire una osteria, così non può dire di aver diritto di ottenere la patente di vettore.

E se l'una licenza o l'altra nega l'autorità amministrativa, ciò rientra nella sfera del suo potere politico che è incensurabile innanzi a qualsiasi magistrato.

Di ciò ben si avvide il nostro egregio avversario, e corse alla parata, affermando nel ricorso che nella specie non potesse parlarsi di provvedimento politico, perchè in sostanza altro non si fece, con l'impugnato decreto, se non vietare che fossero trasportati con quei piroscafi emigranti nella linea diretta Italia-Brasile, mentre le Compagnie, con gli stessi piroscafi, possono trasportare quanti emigranti vogliono al Brasile mediante l'altra linea che giunge al Plata.

Senonchè mentre è vero che la patente di vettore si estende a tutti i piroscafi delle Compagnie, e quindi anche a quelli che fanno servizio sulla linea in questione, non è esatto poi che il decreto impugnato abbia voluto limitare l'industria solo nel senso di vietare il trasporto degli emigranti con quei piroscafi.

La motivazione del decreto è chiara: « Ritenuto che allo stato attuale non sia opportuno intensificare l'emigrazione al Brasile ». Ciò è che preoccupava il Governo, e ritenne perciò che potesse raggiungersi lo scopo escludendo dalla patente la linea in questione. E se volle, come è di palmare evidenza, limitare la emigrazione al Brasile, non può disconvenirsi che lo scopo è di ordine politico, e perciò stesso è vietato scendere all'esame del se era conveniente ricorrere a quel mezzo per raggiungerlo, e se con quel mezzo si potesse ottenere la finalità voluta (1).

2. — E venendo al motivo di legittimità esaminiamo se alla stregua della legge e regolamento vigente poteva l'Amministrazione fare quello che fece, emettere cioè il provvedimento impugnato.

Noi abbiamo ammirato il ricorso, avversario per il modo come fu presentata la questione, e non poteva essere diversamente, data la fucina da cui quel pregevole lavoro venne fuori. Ci studieremo però di ridurre a minimi termini l'esame della legittimità del provvedimento, sembrandoci che le disposizioni tassative di legge sieno abbastanza chiare.

La tesi avversa si compendia così: il Governo esercita un diritto di tutela, per cui può vietare la emigrazione per un dato paese, ma non può limitarla allo scopo di vietare che si intensifichi la corrente migratoria per una data destinazione. Il Governo, se mai, ha facoltà

(1) Alleghiamo un parere del prof. Santi Romano che illustra sotto ogni aspetto la delicata questione, e dimostra in modo esauriente quanto sia fondata la tesi del Ministero.

di negare la patente alla persona, ovvero di limitarla nel senso di ridurre il numero dei piroscafi, ma giammai può proibire la emigrazione con una data linea, può cioè sopprimere la linea stessa.

Diremo anzitutto che la legge non ha le distinzioni, che le ricorrenti Compagnie vorrebbero vedervi incluse.

L'art. 1 della legge 31 gennaio 1901, n. 23, dà facoltà di sospendere la emigrazione verso una determinata regione, e potrebbesi solo perciò ritenere che si possa anche limitarla. La facoltà maggiore comprende *ex se* l'altra di minore importanza.

Ma a prescindere da ciò, l'art. 13 autorizza il Ministero a *limitare la patente*. Ora in che può consistere la limitazione? Deve il Ministero ridurre il numero dei piroscafi adibiti alla emigrazione? E perchè? Se non vuole aumentarne il numero, basta che non collaudi quelli presentati per essere destinati a tale servizio.

Ma non è ciò che vuole la legge.

Limitare la patente vuol dire imporre delle condizioni e delle restrizioni, quali che siano, alla patente già accordata ed in corso per l'anno, a norma del capoverso quinto dello stesso articolo 13. E notisi che, mentre l'art. 1 richiede un provvedimento preso d'accordo col Ministro dell'interno per vietare l'emigrazione (a tutti i vettori) per un dato paese; l'art. 13 poi autorizza il Ministro degli Esteri a negare la patente ad un vettore. Unica condizione che pone la legge si è quella di aver sentito il Consiglio dell'emigrazione. E se può, ripetesi, il Ministero negare la patente, ben può accordarla solo per date linee, senza che perciò possa dirsi aver contravvenuto alla legge.

Ma quale sia lo spirito della legge possiamo di leggieri rilevare dal regolamento approvato con Regio Decreto 10 luglio 1901, n. 375.

L'art. 42 del detto regolamento prescrive che la domanda per ottenere la patente deve contenere fra l'altro la indicazione delle *linee transoceaniche da esercitarsi* ed i porti normali di scalo.

L'art. 47 aggiunge che la patente vale solo *per le operazioni di emigrazione*, e per i soli piroscafi in essa indicati, aggiungendo che, volendo i vettori modificare le *operazioni di emigrazione*, dovranno darne avviso al Commissariato *per le sue decisioni*.

L'art. 49 poi ripete questa disposizione e la chiarisce, in quanto per la *rinnovazione* della patente il vettore deve indicare *le variazioni che intende apportare alle sue operazioni di emigrazione* circa il numero dei piroscafi e le *linee esercitate*.

Ecco la vera e genuina portata della legge, e sembra che non occorra insistervi oltre.

Le Compagnie non avrebbero potuto intraprendere i viaggi della nuova linea senza avvertirne il Commissariato.

Ad ogni modo poi allo scadere della patente pel 1912, dovendosi questa rinnovare, il Ministero aveva tutto il diritto di rinnovarla

così come era, negando cioè le variazioni che si chiedevano in ordine alle linee nuove che si volevano esercitare (art. 49 del regolamento).

Ciò riferma la nostra tesi quanto alla indole politica del provvedimento, poichè tutto considerato non è un provvedimento vero e proprio, nel senso inteso dai ricorrenti, quello che si impugna oggi. Infatti il Commissariato avrebbe potuto al principio del 1913 rilasciare la nuova patente per quell'anno sul modulo prescritto (allegato H, del regolamento 10 luglio 1901), ordinando le sole linee già per lo addietro esercitate dalle Compagnie senza includervi la nuova linea. E ciò poteva fare perchè l'art. 6 della legge vuole il decreto motivato solo quando si tratta di *negare la patente, ritirarla o limitarla* quando è in corso, e non già quando nel rinnovarla non si accettano le variazioni proposte dal vettore.

Fu solo per abbondare in cautela che si volle dare il provvedimento ministeriale, sentito il Consiglio della emigrazione.

Dimostrata la legittimità del provvedimento, appena occorre aggiungere che la opportunità dello stesso rientra nel criterio discrezionale dell'Amministrazione, e non può essere vagliato dalla Ecc.ma IV Sezione.

Ma nemmeno il merito può impressionare l'Amministrazione, la quale sente di avere, come sempre, nelle contingenze attuali fatto nient'altro che attenersi alle disposizioni di legge, tutelando, come è suo stretto dovere, gl'interessi degli emigranti.

Affermano le Compagnie che con la nuova linea non si trasporta al Brasile un emigrante di più di quello che si trasportava con le vecchie linee. Ed allora è agevole rispondere che mancherebbe l'interesse nelle Compagnie di ricorrere, perchè esse possono continuare ad esercitare la loro industria di vettori con le vecchie linee.

Se, come esse dicono, la finalità della nuova linea deve rintracciarsi solo nello sviluppo del commercio fra l'Italia ed il Brasile, se, come si affannano di dimostrare con la stampa nei due continenti, solo per questo scopo il Governo brasiliano ebbe a concedere la sovvenzione, nessuno vieta loro di dedicarsi a tutt'uomo per una tale finalità, rendendosi così benemerite dell'Italia e del Brasile insieme, e facendo i loro interessi.

Senonchè (*in cauda venenum*) esse intendono favorire il commercio *subordinatamente* al favorire se stesse, e credono di non poter favorire se stesse, se non trasportando emigranti su vasta scala.

Risulta dai documenti, e nemmeno lo contestano le ricorrenti, che nello scorcio del 1912 furono con la linea in questione trasportati nel Brasile 2880 emigranti e cioè:

col piroscafo <i>Brasile</i> (27 novembre)	1094
col piroscafo <i>Italia</i> (9 dicembre)	1101
col piroscafo <i>Rio de Janeiro</i> (24 dicembre)	685
	<hr/>
	2880

E da una relazione fatta alla assemblea degli azionisti della Navigazione generale (vedi *La Vita*, 11-12 febbraio 1913) risulta che nel 1911 partirono 1800 emigranti dall'Italia per il Brasile, e nel 1912 ne partirono 2300, quando non era più in vigore il divieto per l'Argentina.

Di fronte a questo movimento degli emigranti, sta in ragione inversa il movimento delle merci.

Risulta da documenti ineccepibili (relazione del dottor Bellocchio, e certificati prodotti dall'Amministrazione) che nelle tre partenze del novembre e dicembre 1912 molta, moltissima merce fu lasciata sulle banchine di Napoli e di Genova, mentre si preferì di fare carico completo di altra merce, cioè degli emigranti.

Riprova. Dal *Caffaro*, del 3 marzo 1913, che difende a spada tratta le Compagnie di navigazione, risulta che il vapore *Rio de Janeiro* partito in quel torno di tempo pel Brasile portava 1200 metri cubi di merci.

Dunque? Se il contratto con il Brasile si proponeva l'incremento del commercio fra i due Stati, più che l'abnegazione delle Compagnie, ed il desiderio di esse di raggiungere la finalità dal contratto voluta, fu proprio il Ministero degli Esteri che seppe volerne la letterale applicazione, in quanto che il decreto impugnato ha prodotto il benefico effetto di non far dolere i commercianti, e di far davvero caricare merci per il Brasile.

*
* *

E se non bastasse questa prova palmare di quello che in effetti era la conseguenza, il prodotto naturale della esecuzione che le Compagnie intendevano dare al contratto, si potrebbe dare uno sguardo al regolamento del Brasile intorno alla emigrazione per convincersene.

Non è già che il Ministero, o la difesa sua voglia criticare il Governo brasiliano perciò. Anzi. Ogni Governo ha il dovere di curare gl'interessi dei suoi amministrati, ed il Brasile, che è destinato ad un prospero avvenire, ben vede come per avvicinarvisi a passi giganti ha bisogno della mano d'opera di fuori.

Ma se ciò è doveroso pel Governo brasiliano, altrettanto doveroso è per quello italiano tutelare gli emigranti, e far sì che non trovino a trarre magra esistenza di là dei mari.

Ora chi guardi il regolamento che noi esibiamo, si avvede ben presto come ogni via si è escogitata, ogni blandizia è offerta all'emigrante pur di attirarlo a preferenza su quelle terre.

Si offre il viaggio in partenza, ovvero riduzione nel nolo, od infine la restituzione del viaggio all'arrivo al Brasile. A parte ciò, il Governo del Brasile sovvenziona speciali ditte e persone purchè procurino l'entrata al Brasile di un certo numero di operai in un anno.

Ora se non può dubitarsi che la sovvenzione di lire 100 mila a viaggio è di una certa importanza, delle due l'una: ovvero essa è data per il solo commercio, ed allora le Compagnie avrebbero dovuto far la linea con piroscafi atti a contenere gran quantità di merci e soli viaggiatori di classe, ovvero quella sovvenzione è data per aprire un'altra via per cui avesse potuto affluire la corrente migratoria al Brasile ed aumentarla, ed il Governo italiano ben ha il dovere di impedirlo, quando non lo ritiene conveniente nell'interesse degli emigranti.

E quale fosse la intenzione del Governo brasiliano deduciamo da un rapporto presentato al Presidente della Repubblica dal Ministro federale dell'Agricoltura D. Pedro de Toledo, di cui integralmente giova riportare un brano:

« In forza del contratto le Compagnie sovvenzionate si obbligano « a mantenere linee dirette di vapori fra l'Italia ed il Brasile, facendo scalo a Recifé, e avendo Santos come termine di viaggio.

« È incontestabile che l'espansione del nostro commercio e la colonizzazione del paese dipendono dalla intensità e facilità delle « comunicazioni marittime. Ora, essendo l'Italia una delle nazioni « da cui annualmente defluisce qui grande numero di lavoratori, il « loro numero non potrà non accrescersi in causa delle facilitazioni « che, sui noli, le Compagnie sovvenzionate potranno offrir loro.

« Nel sottoscrivere il contratto, il mio scopo principale fu di intensificare la colonizzazione ».

Domandiamo se potevasi avere miglior interprete per l'Amministrazione.

Ma la interpretazione così autentica venne seguita dal fatto, perchè il Governo brasiliano ha sospeso il pagamento della sovvenzione alle quattro Compagnie sol perchè esse non trasportavano più emigranti, il che dimostra come, non ostante la grande quantità di merce trasportata nei mesi dal gennaio 1913 in poi, l'esercizio della linea non raggiungeva più le finalità volute dal Brasile, lo *intensificarsi* cioè della corrente migratrice dall'Italia al Brasile.

Al Brasile si afferma che di recente fu stipulato un contratto fra tal Martinelli, che è il rappresentante delle quattro Compagnie ricorrenti, ed il Governo, per cui il primo si impegna di fornire ogni anno 10 mila famiglie di coloni contro un compenso di 10,000 conti di reis cioè circa 17 milioni di franchi.

La Ecc.ma IV Sezione rileverà di leggieri come la difesa del Ministero si trovi in certo modo a disagio in questa causa. Molto dovrebbe e potrebbe dirsi! ma ragioni di indole troppo delicata impongono all'Amministrazione un estremo riserbo.

Certo si è che le Compagnie, mercè la sovvenzione avuta, sono in grado di dare facilitazioni enormi agli emigranti, e quando ciò non

facessero, potrebbero, se non altro, stipendiare un vero stuolo di agenti allettatori per la emigrazione.

Ora le ricorrenti affermano che, se si volesse ritenere che gli emigranti partivano con viaggio gratuito o sussidiato, sarebbe stato necessaria una speciale licenza a mente dell'art. 13 della legge, ma non potevasi vietare all'intutto la linea.

Osserveremo che, a prescindere dal considerare come pel decreto Prinetti possa ritenersi non più possibile accordare la licenza speciale per i viaggi sovvenzionati, è mestieri distinguere la ipotesi del primo alinea dell'art. 13 dalla ipotesi presente.

La legge prevede il caso di *emigranti* cui sia pagato il viaggio in tutto od in parte, e che ai *detti emigranti* siano accordati speciali favori. Ma nella specie non risultava affatto che fosse pagato il viaggio *all'emigrante*, e quindi non poteva ritenersi applicabile quell'articolo.

Qui trattasi invece di Compagnie, anzi di *linee sussidiate*. Il caso è ben diverso, e l'Amministrazione, guardando non più il caso specifico dei singoli emigranti, ma il fenomeno di un maggiore impulso dato alla emigrazione attraverso una nuova linea, doveva, e poteva valersi delle facoltà accordate dal penultimo capoverso dell'art. 13.

Del resto, quand'anco si potesse ritenere trattarsi del primo alinea dell'art. 13, non si giungerebbe a diverse conseguenze. Non è già detto in detto alinea che il Governo *debba* dare la licenza speciale per il trasporto degli emigranti con viaggio sussidiato. Se l'Amministrazione nega la licenza, si vale di una facoltà che la legge accorda, ed in qualsiasi modo, e sotto qualsiasi forma abbia l'Amministrazione messo in essere tale diniego, non può, per le ragioni dianzi esposte, essere sindacato innanzi a qualsiasi autorità il criterio amministrativo che informò quel diniego.

*
*
*

Da ultimo permetterà la Ecc.ma IV Sezione che si riporti qui un brano della decisione di questo Supremo Magistrato del 31 luglio 1903, brano che decide in *terminis* la questione odierna.

« Che, ad accettare la seconda anzichè la prima parte del dilemma conduce in primo la giusta visione del concetto ispiratore della legge, legge di indole essenzialmente sociale, che, preoccupandosi di gravissimi interessi pubblici da tutelare, ha voluto che l'industria del trasporto degli emigranti non fosse più come prima libera, ma dovesse essere autorizzata, ed è quindi logico ritenere, che abbia considerata la patente, non tanto come un diritto del vettore, il quale si trovi nelle condizioni prescritte, *ma come una vera e propria concessione del Governo*, che nei punti più importanti pei fini del pubblico

interesse da tutelare, tale a mo' di esempio quello della rapidità della navigazione, abbia bensì imposto dei limiti al Governo nel senso di non potere nell'interesse degli emigranti da determinate esigenze prescindere, ma abbia per tutto il resto lasciata quella libertà di apprezzamento, che è condizione essenziale per lo esercizio di un diritto supremo di polizia.

« Che a questa stessa conclusione conducono anche le parole dell'articolo 13, perchè, dopo avere indicate le condizioni necessarie per la concessione della patente, non dice già, e non sarebbe stato necessario il dirlo, che quando esse non concorrano, il Governo deve negarla, quando in seguito vengano a mancare debba revocarla, ma invece così si esprime: « Il Ministro degli Esteri, udito il Consiglio dell'emigrazione, può, con suo decreto motivato, negare, limitare o ritirare la patente »; nessuna quindi determinazione di motivi per i quali soltanto possa la patente negarsi, limitarsi e ritirarsi, una disposizione invece, che contiene nettamente scolpito il concetto di un largo potere discrezionale da esercitarsi con alcune cautele; e di questo potere discrezionale con le volute cautele si è nella specie avvalso il Ministro.

« Che tutto ciò elimina anche il preteso vizio di contraddizione; è bensì vero, che quel decreto riconobbe ed espose uno stato di cose, che rendeva inapplicabile l'art. 96 del regolamento, ma, poichè non di esclusione necessaria del piroscalo per effetto di quell'articolo, ma di esclusione per motivi di apprezzamento in forza della facoltà concessa dall'art. 13 della legge nella specie si tratta, la contraddizione non sussiste ».

*
* *

E siamo giunti al termine del compito nostro.

In questa causa grave e delicata per le questioni che involge, per i rapporti internazionali che la intersecano, per la collisione degli interessi che si urtano a vicenda, noi saremmo stati perplessi per non aver potuto fare quanto avremmo voluto nell'interesse dell'Amministrazione, se attraverso anche le poche prove che ci venne dato presentare non spillasse fulgida, esauriente la piena dimostrazione delle tesi del Ministero resistente.

La tutela degli emigranti voluta dalla legge italiana del 1901, come da tutte le legislazioni moderne, non si arresta al materiale aiuto che può ad essi darsi in patria, e durante il viaggio. La legge sulla emigrazione è legge eminentemente di indole sociale, che impone al Governo l'obbligo di invigilare così in patria come al luogo di destinazione sulla sorte dei nostri connazionali, procurar loro una esistenza possibile fuori, evitare tutto ciò che può rappresentare una diminuzione di benessere per essi.

E tutto il complesso delle finalità che si propone la legge ha in sé un contenuto di natura essenzialmente politico, che non ammette sindacato innanzi qualsiasi magistrato.

A parte ciò, le condizioni della emigrazione al Brasile impongono ancora una severa vigilanza intesa nel senso di non favorire un aumento della corrente migratrice verso quel paese. E se, come è indiscutibile, la nuova linea diretta per l'Italia ed il Brasile, nel favorire, anche troppo, gl'interessi industriali delle Compagnie, mirava solo, per le confessioni stesse del Brasile, a creare un tale aumento di emigrazione verso quel paese, si imponeva al Governo di impedirlo, ed in ciò fare il Ministero si valse di tassative disposizioni di legge.

La Ecc.ma IV Sezione che, nel tutelare gli interessi dei singoli, si è pur sempre mostrata antesignana di ogni progresso civile, anche questa volta dirà come la protezione degli emigranti in Italia non è frase vana, che quella legge sociale va intesa nel senso voluto dallo spirito dei tempi da cui fu dettata, e che il provvedimento impugnato, oltrechè essere rispondente alle disposizioni di legge, era cosa doverosa pel Ministero.

CONCLUSIONE.

Si chiede
Vengano dichiarati inammissibili i ricorsi, o quanto meno rigettati.

Roma, luglio 1913.

ERNESTO CONTE

Sostituto avvocato generale erariale.

VI.

Seconda memoria defensionale presentata alla IV Sezione del Consiglio di Stato nell'interesse del Ministero degli Affari Esteri e del Commissariato dell'Emigrazione sul ricorso delle Compagnie di navigazione.

La importanza della causa presente ne obbliga aggiungere poche cose alla difesa licenziata alle stampe fino dal luglio ultimo, e di ciò chiediamo venia alla Ecc.ma IV Sezione.

Anzitutto è da fermare un punto di partenza di non trascurabile importanza, e si è quello che il provvedimento impugnato fu preso in base all'art. 13 della legge 31 gennaio 1901, n. 23 (penultimo capoverso).

Quell'articolo dice che il Ministro degli Esteri *può limitare o ritirare la patente.*

È questa *una facoltà* accordata dalla legge al Ministro senza alcuna limitazione, e non deve essere lecito ai ricorrenti tale limitazione venire creando per comodità di difesa. La legge non indica i casi in cui può il Ministro servirsi della facoltà accordatagli, nè molto meno indica i motivi per cui può farne uso.

Ed allora è vano affermare che si può negare la patente ad una tale persona o per dati piroscafi, ma non escludere una linea dal servizio di emigrazione.

D'altra parte non è a confondere il diritto che ha il Governo di *sospendere l'emigrazione* verso una determinata regione, con la facoltà di *limitare o ritirare la patente ad un determinato vettore.*

Si può sospendere l'emigrazione verso una data regione in virtù dell'ultimo capoverso dell'art. 1 della legge, mentre la facoltà di limitare la patente al vettore è attinta all'art. 13 penultimo capoverso.

Che anzi la coesistenza delle due disposizioni riferma la nostra tesi, nel senso che, a prescindere dal potersi vietare la emigrazione verso una data regione, si può pure negare la patente al vettore Tizio, ovvero limitarla, ovvero anche ritirarla, se già conceduta.

E se, per la facoltà accordata al Ministro dall'art. 13, capoverso

penultimo, non esistono limitazioni, vuol dire che rientra nel potere discretivo dell'Amministrazione il valutare la opportunità o meno di servirsi della facoltà stessa.

Nè pare sia il caso di ricorrere all'art. 13-*quater* della legge 17 luglio 1910, n. 538, poichè quell'articolo riguarda un'altra ipotesi, quella cioè della limitazione del numero dei piroscafi, ipotesi che non ricorre affatto nella specie.

E ben vero che il detto articolo 13-*quater* fu sancito a scopo di proteggere il naviglio mercantile nazionale di fronte alla possibile concorrenza da parte di Società estere; ma certo il detto art. 13-*quater* della legge 17 luglio 1910 non ha distrutto l'art. 13 della legge del 1901. Quest'articolo è rimasto integro, e, poichè riguarda tutt'altra ipotesi, dà piena facoltà al Ministro degli Esteri di limitare o ritirare la patente.

E che limitazioni non si possano opporre alla facoltà di cui al penultimo capoverso dell'art. 13 della legge del 1901, ci vien dato rilevare dal regolamento 10 luglio 1901, n. 375, che agli articoli 47 e 49 dà la interpretazione genuina della legge quando enumera le indicazioni che deve contenere la patente, ed il modo prescritto per apportare alla patente stessa variazioni.

Da essi risulta chiaro come la facoltà di cui all'art. 13 può essere usata limitando le operazioni di emigrazione, e le linee esercitate, oltrechè il numero dei piroscafi.

Se dunque di una facoltà vera e propria trattasi nella specie, cade ogni impugnativa di illegittimità e di eccesso di potere.

*
* *

Quando poi volesse anche per un momento seguirsi la tesi avversa, che potrebbe pretendere di scorgere l'eccesso di potere nel fatto che inopportuno il Ministero si avvalse di quella facoltà, non si giungerebbe a diverso e più pratico risultato per i ricorrenti.

*
* *

Dicemmo brevemente nella precedente difesa come i ricorsi, di cui deve occuparsi il Supremo Magistrato amministrativo, si presentino inammissibili, per essere di natura politica, epperò incensurabile, il provvedimento impugnato.

Su questa pregiudiziale eccezione il Ministero concludente deve insistere, e vivamente, non perchè si temà affrontare la discussione sulla legittimità del provvedimento, (di che si è dato prova con la confutazione, per noi incrollabile, fattane) ma perchè è dovere precipuo del Ministero stesso non permettere che si discuta un provvedimento del genere di quello in esame.

Ancora una volta per la parte dottrinale, intorno a questo capo del contendere, ci rimettiamo al pregevole parere del prof. Santi Romano, allegato alle nostre difese.

Non sarà peraltro fuor di luogo osservare che la natura politica del provvedimento assurge ad importanza decisiva, quando lo si consideri non solo in sè, e nei limitati rapporti con le Compagnie ricorrenti, ma nella esplicazione sua, negli effetti, e nelle relazioni estrinseche, relazioni che involgono *ex necesse* rapporti di indole internazionale.

« La nozione dell'atto di governo, (insegna il Laferrière), è suscettibile di una più grande estensione quando si tratta delle relazioni esterne dello Stato ». Ed una tale verità si presenta intuitiva, sol che si pensi come, nei rapporti con gli altri Stati, ogni idea di pura e semplice amministrazione svanisca, mentre il criterio che deve informare gli atti del Governo è, e deve essere, essenzialmente politico.

Ora, che in concreto il provvedimento impugnato include rapporti di indole internazionale ci vien detto, oltrechè dalla lettera, dallo spirito del provvedimento stesso; dalla lettera poichè il decreto dice: « ritenuto che allo stato attuale *non sia opportuno intensificare la emigrazione al Brasile* »; dallo spirito, poichè, come le stesse Compagnie riconoscono, si è voluto dal Ministero impedire che aumentasse la emigrazione verso quel paese.

E non è possibile porre in dubbio che lo avviare, regolare, sopprimere una corrente migratoria verso un dato Stato, costituisca un atto di natura internazionale.

Tutto ciò che riflette in genere tutela del cittadino all'estero vi rientra, perchè implica dovere dello Stato tutelatore ed esplicamento di una data azione in tal senso, in rapporto di quello che fa e permette lo Stato, entro il cui territorio si ritrova il cittadino che si deve tutelare. E poichè l'azione del primo Stato si deve svolgere in territorio estero, non può tale azione avere altra fisionomia che quella di rapporti internazionali.

In ispecie poi trattandosi di emigrazione, è troppo noto come questa dipende dalla offerta di lavoro da parte di uno Stato e dalla offerta di mano d'opera da parte dell'altro. Ma poichè è una corrente d'individui, talvolta di numero impressionante, cresce il dovere dei due Stati nel tutelare ciascuno gli interessi dei propri cittadini, e però disposizioni talvolta proibitive da parte della Nazione da cui muove la emigrazione; disposizioni che impongono condizioni determinate da parte dello Stato che riceve la corrente migratoria.

E le inevitabili collisioni di interessi non altrimenti si regolano, e sistemano, che a mezzo delle relazioni diplomatiche e consolari fra i due Stati interessati.

Valga per tutti l'esempio della rottura fra l'Italia e l'Argentina, nel qual caso, di fronte a delle imposizioni, che si ritennero dal nostro Governo non giustificate, si vietò nel 1911 la emigrazione verso l'Argentina.

Ora di qual natura fu mai quel provvedimento, se non di indole politica?

D'altra parte nella specie nostra rifulge a luce meridiana che fu un vero intersecarsi di rapporti fra il Governo del Brasile ed il Governo d'Italia quello posto in essere dallo svolgimento dei fatti, e dalla azione dei due Governi.

La legge del 1901 vieta che l'emigrazione sia facilitata in modo qualsiasi od incoraggiata o determinata. Il Governo del Brasile, dal suo canto, aveva tutto l'interesse di aumentare il numero di immigranti. Ciò è vano contestarlo, perchè, a parte tutte le disposizioni prese da quel Governo, lo stesso contratto con le Compagnie alla clausola VI ci dice come lo scopo di esso era *lo svolgimento (1) del servizio di colonizzazione*.

Ora se il Governo del Brasile, come già si accennava su certa stampa dei due paesi, si fosse rivolto al Governo italiano per ottenere che si usasse al Brasile un trattamento di favore, nel senso di permettere che gli emigranti partissero dall'Italia con viaggio pagato, senza dubbio uno scambio di idee, ed una possibile intesa su questo terreno, avrebbe costituito un rapporto di indole internazionale.

Ma il Governo del Brasile tenne altra via, forse perchè consapevole che quella non avrebbe dato il risultato agognato, e sovvenzionò le Compagnie per ottenere uno scopo di *indole internazionale*, cioè quello di determinare un aumento alla immigrazione dall'Italia. Di qui la conseguenza che l'atto del Governo italiano, che frustra quel proposito del Brasile, altra natura non può avere se non quella internazionale.

Le Compagnie, nel caso che ne occupa, hanno funzionato da organo di trasmissione delle energie messe in moto dai due paesi, ma per questa peculiare circostanza non è men vero che rapporti di indole internazionale si crearono, e che tale carattere rimase impresso negli atti dei due Governi, atti che restano di indole strettamente politica, e perciò stesso incensurabile innanzi all'Eccellentissimo Consiglio di Stato.

E per altro ordine di idee pure si giunge a dimostrare la incensurabilità del provvedimento di cui ci occupiamo.

Lo Stato, al fine di proteggere i prodotti nazionali, impone talvolta dazii di confine molto elevati, e di ciò naturalmente vengono a sentire

(1) Intenzionalmente deve leggersi *incremento ed intensificazione*.

danno così i consumatori, come i commercianti introduttori di quel dato genere. Ma ciò nonostante non si è mai preteso di dire illegittimo il provvedimento, ovvero ritenerlo viziato per eccesso di potere. Il Governo si deve preoccupare della economia nazionale, e se, per raggiungere un talè scopo, deve pure imporre dazii protettori, non può essere in modo alcuno censurato.

Ora, il provvedimento, di cui ci occupiamo, ha molta analogia con questi di cui teniamo parola, se non per la specie di cui quello e questi provvedimenti si occupano, per le ragioni di indole generale che possono dirsi le generatrici dei provvedimenti stessi.

Le collisioni d'interessi di due nazioni possono essere temperate con opportuni trattati, che possono versare così in tema strettamente commerciale, come in tema di emigrazione, ma in amendue i casi la natura delle relazioni che si vengono a creare non può essere che di indole internazionale.

Come il movimento delle merci attraverso le frontiere deve richiamare le cure del Governo, che, con opportuni provvedimenti e con trattati internazionali, deve rivolgere a vantaggio dei nazionali, e delle produzioni interne quel movimento; al modo stesso va curato pure il movimento della *merce lavoro*, specie in Italia ove vi è pleora di tale merce che si esporta su vasta scala, mentre molto modestamente se ne importa.

La ragion del provvedere è identica, sebbene nel secondo caso più intense devano essere, più efficaci, le cure del Governo, trattandosi della *merce uomo*.

E questa nostra affermazione, questa analogia, anzi questa identità di materia, non ha bisogno di ulteriore illustrazione, mentre già trattati si stringono tra le nazioni per il reciproco trattamento degli emigranti.

Il 19 giugno 1913 sotto il n. 736 fu convertito in legge il R. Decreto 6 luglio 1912, n. 1067, che autorizza appunto il Governo del Re a stipulare convenzioni internazionali relative alle assicurazioni sociali dei cittadini italiani all'estero, ed autorizza la Cassa nazionale di previdenza ad iscrivere i cittadini stranieri degli Stati che danno agli italiani un trattamento uguale a quello fatto ai loro nazionali.

*
* *

Sulla legittimità del provvedimento.

Esibiamo alla Eccellentissima IV Sezione parecchi estratti di giornali, e parecchi giornali dell'Italia e dello Stato di San Paolo (volume III documenti) da cui può trarsi la convinzione morale, oltrechè giuridica, di quello che poteva essere nella specie lo stretto dovere di un Governo che meriti tal nome, di fronte alla minaccia ben grave

di vedere in modo impressionante aumentata la emigrazione verso il Brasile.

E quali fossero le ragioni di capitale importanza, che imponevano al Governo di dover evitare che si verificasse un tale evento, può rilevarsi dal discorso alla Camera dei deputati italiana pronunciato dall'onorevole Luigi Rossi nella seduta 11 giugno 1913, (folio I, volume II doc.). Su tale documento, che ha un indiscutibile valore, data la riconosciuta competenza dell'onorevole Rossi, noi sentiamo il dovere di insistere, poichè è impressionante quello che se ne desume. Ed infatti in quel discorso leggesi del fatto costante che il viaggio, sebbene non pagato in precedenza, viene poi al giungere al paese di destinazione *rimborsato all'emigrante* (il che poi vale lo stesso); e viene accennato ai tanti mezzi usati per spingere ed incoraggiare la emigrazione verso quel paese, alla *réclame* su scatole di fiammiferi inneggianti al Brasile come alla terra promessa; e viene esposto come somme ingenti si dedichino dal Brasile a scopo di favorire l'immigrazione colà; e viene ripetuta la dolorante storia della costruzione della linea ferroviaria Madeira-Mormorè, affermandosi non essere iperbole il ripetere che *ogni traversina di quella linea ferroviaria costa un morto*.

Ebbene il contratto con le Compagnie ricorrenti, che ha per scopo lo *svolgimento del servizio di colonizzazione*, impone alle Società lo scalo obbligatorio a Bahia e a Pernambuco, e tali paesi sono molto prossimi alla regione delle Amazzoni, in cui si svolsero quei lavori ferroviari.

Nè vale addurre, come fanno le Compagnie, che, se gli emigranti non partono con la linea diretta, partono con l'altra che tocca Rio Janeiro, perchè ciò non influisce agli effetti della legittimità del provvedimento. Può ben essere che questo sia inadeguato allo scopo, che lo raggiunga solo in parte, ovvero anche non lo raggiunga affatto, ma ciò non toglie che sia legittimo il provvedimento, dovendosi solo aver presente, per dirlo o meno tale, se ai fini della legge potevasi emettere così come fu emesso.

* *

Noi abbiamo esibite le patenti per tutte le quattro Compagnie ricorrenti e le abbiamo esibite per gli anni 1911, 1912 e 1913 (fogli 1 a 12, volume I documenti). In esse, a cominciare dal 1911, sono indicati non solo i piroscafi, ma anche e specialmente *le linee di navigazione* per cui la patente era rilasciata, e tra queste trovasi la linea Italia-Rio de Janeiro-Santos e Plata.

Ora è troppo evidente che al rinnovarsi della patente per il 1913 le Società dovevano chiedere che fosse aggiunta *in patente* la nuova linea, cioè la linea diretta Italia-Brasile.

Difatti le Compagnie presentarono la domanda prescritta dall'articolo 49 del regolamento 10 luglio 1901, n. 375 (foglio 15 a 19, volume I, documenti), includendovi pure la nuova linea, cioè la *variazione* che intendevano apportare alla patente del 1912, ed il Commissariato rilasciò *in data 28 dicembre* 1912 le nuove patenti per il 1913, ma quanto alle linee di cui si permetteva l'esercizio, ritenne solo quelle dell'anno precedente, cioè *non accettò la variazione proposta dalle Compagnie*.

E qui si può far punto ai fini della legittimità, perchè, come accennammo nella precedente difesa, il decreto ministeriale oggi impugnato poteva omettersi, e si pose in vita solo ad abbondare. Può dirsi infatti che il Commissariato non poteva negare la variazione chiesta dalle Compagnie per il 1913? Certo che no, e nemmeno le ricorrenti lo sostengono, anzi la loro abile ed intelligente difesa ha del tutto sorvolato su questo punto di capitale importanza per la causa. Noi dobbiamo richiamarci al parere del Consiglio di Stato 5 giugno 1901 (foglio 3, volume II documenti), che con frase incisiva ci indica la portata della nuova legge:

« La patente non rappresenta tanto un diritto del vettore che si trovi nelle condizioni prescritte dalla legge, quanto *una concessione del Governo* ».

E se questo è il carattere del provvedimento, non possono discostarsi le conseguenze di una tale affermazione, che cioè ben poteva il Commissariato volere che le patenti per il 1913 rimanessero negli stessi limiti di quelle che andavano a scadere nel 1912, cioè servissero per le linee fino a quel tempo esercitate, e non per altre nuove.

E che sia questa la fisionomia giuridica del contendere è rifermato dal fatto che nei mesi di novembre e dicembre del 1912 le Compagnie esercitarono la nuova linea senza ottenerne regolare autorizzazione. Le Compagnie avrebbero dovuto, a termini del secondo capoverso dell'articolo 47 del regolamento, dare avviso durante l'anno delle variazioni che apportavano alle operazioni di emigrazione, ed attendere le decisioni del Commissariato, ed ottenere che si facessero le annotazioni a tergo della patente. Ma nulla di tutto ciò si fece, epperò di fronte all'Amministrazione le operazioni fatte durante lo scorcio del 1912 devono ritenersi clandestine, e non può parlarsi perciò di *revoca di patente già accordata*.

Esibiamo in proposito un certificato da cui risulta come pel 1912 non fu iscritta, nemmeno in aggiunta, la linea diretta per il Brasile (foglio 20 volume I doc.).

Di qui una conseguenza di sommo rilievo. Le Compagnie con regolare domanda (foglio 15 a 19 volume I doc.) a norma dell'art. 49 chiesero la nuova patente pel 1913 con la variazione circa la nuova linea; il Commissariato il 28 dicembre 1912 rilasciò le nuove patenti,

non includendovi la linea desiderata, dunque in ciò fare ebbe ad emettere un provvedimento che poteva essere impugnato con ricorso innanzi alla Ecc.ma IV Sezione del Consiglio di Stato. Il *posteriore provvedimento* preso col decreto ministeriale 31 dicembre 1912 può essere considerato come una esplicazione ed una conferma del precedente, ma non può mettersi in dubbio che il provvedimento tipo, quello che la legge tassativamente richiede, è la patente, e rilasciata questa nel 28 dicembre 1912, doveva essere impugnata innanzi al Consiglio di Stato. Se non lo fu, un tal fatto produce tutti gli effetti di legge, e per conseguenza rende inammissibile il ricorso avverso un provvedimento postumo e completivo del primo. Difatti l'accoglimento del ricorso non modificerebbe le patenti in corso, che non furono impugunate di ricorso, e quindi niun effetto utile potrebbe giuridicamente portare alle Compagnie ricorrenti.

*
* *

Ma era opportuno che il Governo intervenisse, ed era poi vero che il contratto con il Brasile tendesse solo o prevalentemente a migliorare le condizioni commerciali fra i due paesi?

Noi in verità crediamo che nemmeno le ricorrenti insisteranno oltre su questo punto, imperocchè dai dati forniti con i documenti nostri abbiamo ad usura dimostrato che i primi due viaggi furono fatti dai vapori « Brasile » e « Italia » a carico completo, ma non di merce; o meglio a carico completo di una merce speciale.... emigranti. Difatti il « Brasile » sbarcò in quelle terre lontane 1094 emigranti e sole 200 tonnellate di merci; l'« Italia » sbarcò 1101 emigranti e 315 tonnellate di merci (fogli 38 e 39, vol. II, documenti). Solo nel terzo viaggio, quello del 23 dicembre 1912 fatto dal piroscafo « Rio Janeiro », furono sbarcati 685 emigranti e 1345 tonnellate di merci, il che si deve al fatto che in quell'epoca, date le festività prossime di Natale e Capo d'anno, diminuisce il numero degli emigranti; al fatto che molti commercianti gridarono, ed a gran voce, per i danni che subivano le merci lasciate sulle banchine, ed al fatto pure che le Società fiutarono il vento infido, ebbero sentore delle indagini che già faceva il Commissariato, e vollero porre argine alla marea montante, mostrando, o cercando di mostrare, che la linea serviva al commercio.

Certo sì è, e vien dimostrato dal rapporto del capitano medico Sig. Bellocchio (foglio 30, vol. II, documenti), che l'ambiente commerciale si doleva, e giustamente, del fatto che, mentre i piroscafi partivano a carico completo di emigranti, si lasciava sulle banchine di Napoli e di Genova una enorme quantità di merci; il che dimostra che l'incremento commerciale poteva essere uno scopo molto subordi-

nato della non modesta sovvenzione accordata, e poteva anzi servire da bandiera per coprire quella merce che costituiva il fine vero della sovvenzione, l'incremento cioè della emigrazione.

*
* *

Ma oramai tale vero è dimostrato in modo irrefutabile dal fatto che, appunto in vista del divieto opposto dal Governo italiano, fu soppressa la sovvenzione.

Il numero 117 del 31 maggio 1913 del giornale *Don Chisciotte* di San Paolo (foglio 3, volume III, documenti) pubblica integralmente il testo dell'avviso n. 232 della Direzione Generale di Contabilità, mercé cui il Ministero Federale di Agricoltura comunicava al gerente della Banca Francese ed Italiana per l'America del Sud, rappresentante del *trust* delle Compagnie italiane di navigazione, che la sovvenzione era abolita dal 1° gennaio 1913. Di tale avviso abbiamo esibita la traduzione in italiano (foglio 2-bis, volume III, documenti) da cui deducesi quale sia stato il motivo che fece sopprimere la sovvenzione: « Trovandosi le Compagnie nella impossibilità di compiere intieramente dal 1° gennaio scorso le obbligazioni comprese nelle clausole II, IV e XI del contratto per essere stata privata della parte di vettore la linea diretta di navigazione fra l'Italia ed il Brasile, ecc. ».

Dunque il Governo brasiliano intanto sopprime la sovvenzione, in quanto le Compagnie non possono più trasportare emigranti a San Paolo. Ed allora ove mai riducesi la tesi da esse sostenuta che la sovvenzione rappresentava solo gli oneri assunti per il ribasso sul nolo inerente al trasporto delle merci *et similia*? Evidentemente una tale tesi trovasi relegata in soffitta, perchè il Brasile sopprime la sovvenzione proprio per mancare il corrispettivo che alle Compagnie chiedeva, il trasporto cioè degli emigranti. Se questo fosse stato un fine molto secondario, anzi trascurabile, come affermano le Compagnie, se il Brasile potesse ottenere ugual numero di emigranti attraverso altre linee gestite dalle stesse Società, certo non avrebbe soppresso il sussidio, disfaccendo il ben fatto, annientando cioè una linea diretta da cui effettivamente altri vantaggi poteva ripromettersi il Brasile, vantaggi però di poco conto di fronte a quello, diremo quasi unico, voluto sopra ogni cosa, l'intensificarsi cioè della corrente migratoria verso quel paese.

*
* *

E resta un argomento a sensazione prospettato dalle Compagnie, argomento che peraltro non potrà distruggere lo stato di fatto e di diritto, così come si presenta alla cognizione della Ecc.ma IV Sezione.

Si dice che se gli emigranti non sono trasportati dalle Compagnie italiane, lo saranno dalle Compagnie estere, recandosi ad imbarcare a Marsiglia; ed in tal modo, si spinge il Governo brasiliano ad accordare a Compagnie estere quella sovvenzione che era stata tolta alle Compagnie italiane, il che rappresenta una protezione a rovescio della marina mercantile del nostro paese.

Senonchè qui è bene intendersi. Il Governo sa bene rendersi conto, e noi anche ce lo rendiamo, di quello che doverosamente va fatto in pro della marina mercantile italiana, di questa marina che è stata di sommo aiuto allo Stato in occasione della recente guerra italo-turca, e può convenirsi che, se le finanze lo permettessero, anche di più dovrebbe farsi dallo Stato per spingere gli armatori a fornirsi di navi che rispondessero meglio ai bisogni odierni, e tenessero testa alla concorrenza fatta dalle altre marine mercantili. Ma da ciò a voler ritenere che per raggiungere tale scopo il Governo debba pure tollerare ciò che può rappresentare un danno non trascurabile per gl'interessi degli emigranti, corre un abisso che a tutta l'abilità dei nostri avversari non è dato colmare.

Gl'interessi commerciali dei cittadini vanno tutelati, finchè non siano in collisione con interessi più gravi e di natura prevalente, come la integrità personale, l'igiene, la sanità pubblica e simili. Non è il caso qui di parlare di tutte le disposizioni limitative in materia d'igiene, di fabbrica di materie nocive, e di esplosivi, disposizioni che, pur essendo proibitive pel commercio, sono altrettanto doverose in quanto tutelano interessi vitali dei cittadini.

E sarebbe in verità stranissimo il ritenere che, sol perchè vietata, per esempio, la fabbricazione in Italia di una bevanda nociva, tale bevanda viene introdotta di contrabbando dall'estero; e quindi la disposizione è illegale perchè non raggiunge altro scopo che quello di arricchire i commercianti esteri.

Il provvedimento è quello che è, e va preso in esame attraverso i suoi elementi. Se da esso ne derivano conseguenze, quali che siano, per i tentativi che si fanno a fin di eluderlo, ciò non induce a ritenerlo non idoneo, ma occorre vigilare perchè non venga frustrato nei suoi intendimenti.

Se vietata la linea diretta dall'Italia al Brasile gli emigranti clandestinamente tentano pervenirvi attraverso la frontiera terrestre, imbarcandosi altrove, vuol dire che spetta al Governo vigilare attentamente perchè sia rispettata la legge 31 gennaio 1901, che all'art. 31 ha disposizioni penali in proposito.

E difatti vi provvede il Commissariato, che a tale scopo ha istituiti speciali *Uffici di zona* situati al confine, come Torino-Modane; Milano-Chiasso; Udine e Bologna. Questi uffici hanno alla loro dipendenza funzionari ed agenti di P. S. che perlustrano quotidianamente

la zona, e specialmente le linee ferroviarie di confine, esplicando una severa vigilanza sul movimento degli emigranti clandestini.

Fatta la legge trovato l'inganno, è un adagio per quanto volgare altrettanto vero, ma sarebbe paradossale affermare che per evitare le frodi alle leggi l'unico mezzo sarebbe quello di non farne.

*
* *

Ed ora attendiamo fiduciosi il responso della Ecc.ma IV Sezione.

Roma, dicembre 1913.

ERNESTO CONTE

sostituto avvocato generale erariale.

VII.

Decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato in data 19 dicembre 1913, che respinge il ricorso delle Compagnie di Navigazione per l'annullamento del Decreto 31 dicembre 1912.

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

La IV Sezione del Consiglio di Stato ha pronunciato la seguente

DECISIONE

sui ricorsi riuniti delle:

1° Società di Navigazione a vapore «Italia» in persona dei signori Conte Senatore Gerolamo Rossi, Presidente del Consiglio di amministrazione, e Rag. Carlo Cameli, Segretario Generale di detta Società, domiciliata elettivamente in Roma, Via Cola di Rienzo, n. 286, presso l'Avv. Giuseppe Basile, da cui è rappresentata e difesa insieme all'Avv. Prof. Enrico Presutti;

2° Società di Navigazione Italiana a vapore «La Veloce» in persona del suo direttore generale Comm. Michele Fileti;

3° Società « Navigazione Generale Italiana » (Società Riunite Florio e Rubattino) in persona dei suoi Direttori Agostino Crespi e Prof. Domenico Brunelli, e

4° Società di Navigazione «Lloyd Italiano» in persona dei signori On. Rossi-Martini Gerolamo e Prof. Dionigi Biancardi, tutti domiciliati elettivamente in Roma, via della Stamperia, n. 67, presso l'avvocato Saverio Ceciarelli, da cui sono rappresentati e difesi insieme all'avvocato Prof. E. Presutti

CONTRO

il Ministero degli Affari Esteri (Commissariato dell'Emigrazione) rappresentato dall'Avvocatura Generale Erariale

PER

l'annullamento del Decreto Ministeriale 31 dicembre 1912 con cui le patenti di vettore delle suddette Società erano limitate all'esercizio

delle linee Italia-Nord America, Italia-Plata con i soli scali eventuali a Rio Janeiro e Santos, escluso l'esercizio della linea Italia-Brasile;

Visti i ricorsi, le memorie e gli atti e documenti allegati;

Viiste le osservazioni con gli atti e documenti depositati dall'Avvocatura Erariale;

Uditi all'udienza del 19 dicembre 1913, il relatore Consigliere Giriodi, l'avv. Prof. Presutti per le ricorrenti ed il sostituto avvocato erariale Conte pel Ministero;

Ritenuto in

FATTO.

Espongono nel loro ricorso le quattro Compagnie di Navigazione, che, nell'intento di intensificare l'esportazione del caffè dal Brasile all'Italia e di concentrarne possibilmente il trasporto in propri piroscafi di bandiera italiana, le Compagnie stesse, dopo lunghe e laboriose trattative, stipularono il 9 gennaio 1912 un compromesso col Governo Brasiliano e quello dello Stato di S. Paolo, mercè il quale compromesso si obbligavano ad istituire ed esercitare una linea di navigazione diretta con partenze di piroscafi ogni 14 giorni, e non meno di 26 viaggi all'anno, dai porti di Genova o di Napoli ai porti del Brasile, con noli sempre inferiori a quelli per il Plata, e con un nolo massimo di 40 franchi la tonnellata per il caffè; ed in corrispettivo di tale servizio il Governo Brasiliano si obbligava a corrispondere al Consorzio delle quattro Compagnie una sovvenzione di centomila franchi per ciascun viaggio.

In seguito alla relativa convenzione col Governo Brasiliano, sottoscritta il 10 settembre 1912, le quattro Società iniziarono senz'altro il servizio della nuova linea e nello stesso tempo chiesero al Ministero degli Affari Esteri che, nel rinnovare ad esse per l'anno 1913 le patenti di vettore di emigranti, a sensi della legge 31 gennaio 1901, n. 23, fosse compresa, in aggiunta alle linee del Nord-America e del Plata finora esercitate, anche la nuova linea diretta pel Brasile con scali a Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro e Santos; ma il Ministero, sentito il Consiglio dell'emigrazione, ritenendo che allo stato attuale non fosse opportuno intensificare l'emigrazione al Brasile, con suo Decreto 31 dicembre 1912, limitò la concessione delle patenti di vettore per l'anno 1913 all'esercizio delle sole due linee preesistenti, escludendo l'esercizio della nuova linea diretta sovvenzionata dall'Italia al Brasile.

Contro tale provvedimento ministeriale, loro comunicato il 2 gennaio 1913, le quattro Compagnie, cioè « Navigazione Generale Italiana », « La Veloce », « Italia » e « Lloyd Italiano », hanno interposto ricorso a questa IV Sezione del Consiglio di Stato con quattro separati atti, tutti identici però fra loro, portanti le firme degli avvocati

Enrico Presutti e Giuseppe Basile, muniti all'uopo di speciale mandato, e notificati il 27 febbraio 1913 al Ministero degli Affari Esteri ed al Commissariato Generale per l'emigrazione, deducendo i seguenti motivi:

1° Violazione dell'art. 13 della legge 31 gennaio 1901, n. 23, e dell'art. 13-*quater* della legge 17 luglio 1910, n. 538, e dell'art. 42 del regolamento 10 luglio 1901, n. 3755, nonchè sviamento di potere; in quanto, nè in base all'art. 1, ultimo capoverso, nè in base all'art. 13, sesto capoverso, della legge del 1901, nè in base all'art. 13-*quater* della legge del 1910, il Governo ha facoltà di rifiutare in modo assoluto la patente di vettore di emigranti per una linea di navigazione diretta verso un paese, verso il quale la emigrazione non è proibita; ed anche ammesso che tale facoltà avesse, non potrebbe esercitarla, se non quando concorressero le condizioni, di cui al citato art. 1, ultimo capoverso, vale a dire o una necessità di ordine pubblico od un attuale grave pericolo per la vita, la libertà, gli averi degli emigranti; e per di più il provvedimento dovrebbe in tal caso emanare non dal solo Ministro degli Esteri, ma dai due Ministri degli Esteri e degli Interni.

Si osserva poi che il provvedimento impugnato non può neppure giustificarsi in base all'articolo 13, sesto capoverso, perchè la potestà di negare o limitare la patente di vettore non può esercitarsi allo scopo di impedire che si intensifichi la emigrazione verso una data regione, ma soltanto per la qualità delle persone, o perchè si tratti di paese, verso cui la emigrazione è proibita; e la limitazione della patente è ammessa solo in ragione della mancanza dei necessari requisiti nautici ed igienici nei piroscafi da adibirsi alla navigazione; inoltre, per quanto ampia, la limitazione non può mai giungere a vietare l'esercizio di una linea; mentre nel caso attuale non si è in realtà negata nè limitata la patente, ma si è sottoposto il trasporto degli emigranti al Brasile a condizioni che la legge non consente di imporre, cioè che il trasporto non avesse luogo con piroscafi che arrestassero il loro viaggio a Santos, anzichè proseguire fino ai porti del Plata, come si era sempre fatto in passato, e continua a farsi tuttora.

Si deduce infine a conforto di questo primo mezzo di impugnativa che il Decreto ministeriale non può giustificarsi neppure in base all'art. 13-*quater* della legge del 1910; la quale permette bensì al Governo di proibire l'impiego di nuovi piroscafi in una linea di navigazione, ma non di proibire addirittura l'esercizio di una linea; ed in ogni caso si tratta di una potestà conferita al Governo esclusivamente per tutela della bandiera nazionale contro la eccessiva concorrenza di una bandiera estera; mentre nella specie si è fatto uso della potestà stessa per impedire una ipotetica intensificazione della

emigrazione per il Brasile; e si soggiunge ancora che il Decreto ministeriale impugnato non potrebbe giustificarsi in base alle disposizioni di legge in esame, anche perchè questa esige che si provveda con Decreto Reale;

2° Col secondo motivo di gravame le Compagnie ricorrenti lamentano una nuova violazione dell'art. 13 della legge 31 gennaio 1901, n. 23, nonchè dell'art. 42 del regolamento 10 luglio 1901, n. 375; in quanto il provvedimento impugnato pecca per la contraddittorietà della sua disposizione, con la quale, mentre si voleva restringere la emigrazione al Brasile, non si raggiunge lo scopo, essendo pur sempre consentito alle Società ricorrenti di trasportare colà quanti emigranti vogliono coi piroscafi che toccano le spiagge brasiliane per proseguire quindi verso il Plata; il che si riduce in sostanza ad obbligare le Società ad un servizio più costoso, e ad impedire che esse possano fruire della sovvenzione loro accordata dal Governo Brasiliano per l'esercizio della linea diretta; sovvenzione la quale non permette alle Società di ridurre i noli al disotto dei limiti normali, essendo essa un puro compenso dei maggiori oneri derivanti dalla periodicità dei viaggi e dall'obbligo di toccare i diversi porti brasiliani, nonchè dai ribassi consentiti sui noli per trasporto di merci. E se anche fosse che la sovvenzione permettesse di ribassare i noli per gli emigranti; in tal caso al massimo il Governo avrebbe potuto rifiutare alle Compagnie ricorrenti la speciale licenza richiesta dall'art. 13 della legge 31 gennaio 1901, per il trasporto di emigranti con viaggio gratuito o sussidiato; del che non è parola nel Decreto ministeriale impugnato.

In base a questi due motivi largamente sviluppati, il ricorso chiede l'annullamento dell'impugnato Decreto 31 dicembre 1912, del Ministero degli Affari Esteri.

Resiste al ricorso il Ministero suddetto, rappresentato e difeso dalla Regia Avvocatura Generale Erariale; la quale, mercè una diffusa memoria a stampa, depositata con molti documenti il 29 novembre 1913, e con una successiva difesa aggiunta presentata il 16 dicembre corrente, eccepisce in linea di pregiudiziale la inammissibilità del gravame, trattandosi di un provvedimento emanato dal Governo nell'esercizio del potere politico, a senso dell'art. 22, secondo comma, della legge, testo unico, 17 agosto 1907, n. 638. Subordinatamente a questa eccezione pregiudiziale, la quale era stata già prevista ed anticipatamente combattuta dalle Compagnie ricorrenti, il patrocinio del Ministero rileva una seconda ragione di irricevibilità del ricorso, in quanto l'impugnato Decreto ministeriale non è che una esplicazione ed una conferma per semplice abbondanza, dell'antecedente provvedimento, in data 28 dicembre 1912, con cui il Commissariato della Emigrazione rilasciò alle Compagnie ricorrenti le nuove patenti di

vettore di emigranti per l'anno 1913, non includendovi la nuova linea diretta pel Brasile; provvedimento questo contro il quale le Compagnie non sono insorte.

Nel merito poi infondati i motivi del gravame e conclude chiedendo che i quattro ricorsi siano dichiarati inammissibili o quanto meno rigettati.

Da ultimo una delle Società ricorrenti, cioè la « Navigazione Generale Italiana », ha presentato il 17 dicembre corrente brevi note aggiunte al ricorso, tendenti a porre in luce alcune nuove circostanze di fatto; la prima delle quali è che la sovvenzione accordata dal Governo brasiliano non era tale da assicurare alle Compagnie ricorrenti così lauti guadagni, da metterle in grado di elevare la provvigione a favore dei loro agenti incaricati della vendita dei biglietti d'imbarco per gli emigranti al Brasile; il che, se fosse avvenuto, avrebbe costituito un vero reato, il reato cioè di eccitamento alla emigrazione, ed avrebbe anche giustificato il motivo del rifiuto della patente della Società. Si osserva poi che il notevole aumento della emigrazione pel Brasile, avutosi dall'autunno 1911 all'agosto 1912, fu prodotta soltanto dalla proibizione dell'emigrazione per l'Argentina, e che la apertura della linea diretta pel Brasile non porta in realtà alcun aumento di emigranti verso quel paese; mentre, sospeso nell'agosto 1913 l'esercizio della nuova linea, si ebbe un immediato rialzo dei noli per il trasporto del caffè dai porti brasiliani all'Italia e dei noli merci dall'Italia al Brasile; il che costituisce una prova che lo scopo della nuova linea era veramente quello di ottenere un ribasso nei noli per il trasporto delle merci, e non quello di aumentare l'emigrazione pel Brasile.

DIRITTO.

Attesochè i quattro ricorsi delle Compagnie di navigazione, essendo identici fra loro e rivolti ad impugnare un unico provvedimento, possono essere riuniti per formare oggetto di unica decisione.

Attesochè la eccezione pregiudiziale di inammissibilità dei ricorsi che venne sollevata dal resistente Ministero degli Affari Esteri, denunciandolo a' termini dell'art. 22, secondo capoverso, della legge organica di questo Consiglio, vigente testo unico 17 agosto 1907, n. 638, dall'asserto carattere politico del provvedimento impugnato, non apparisce sorretta da pieno fondamento, trattandosi, nel caso concreto, non già di una sospensione dell'emigrazione verso una determinata regione, in base a motivi di ordine pubblico, a senso dell'art. 1, ultimo comma, della legge 31 gennaio 1901, n. 23, ma di una semplice limitazione della patente di vettore di emigranti, in base all'art. 13, penultimo comma, della medesima legge. Ad ogni modo, poichè il ricorso si rivela nel merito privo di giuridico fondamento, come sarà più innanzi dimostrato, è lecito prescindere da siffatta eccezione, come

pure dall'altra pregiudiziale dedotta dalla Regia Avvocatura Erariale per non essere le ricorrenti Compagnie insorte contro il precedente provvedimento, in data 28 dicembre 1912, col quale il Commissariato dell'Emigrazione aveva rilasciato alle Compagnie stesse le nuove patenti di vettore di emigranti per l'anno 1913, senza escludervi la nuova linea diretta per il Brasile, che era stata espressamente indicata dalle Compagnie nelle loro rispettive istanze per la rinnovazione delle patenti.

Attesochè la legittimità di un atto o provvedimento dovendo essere valutata in base al contenuto dell'atto o provvedimento stesso, quale risulta dal suo testuale e preciso tenore, e non già sulla base di ipotesi diverse, considerando cioè il provvedimento, non quale è in realtà, ma quale avrebbe eventualmente potuto essere, non è il caso di seguire le Società ricorrenti nella lunga e complicata indagine, che esse fanno per dimostrare che il provvedimento impugnato non troverebbe la sua giustificazione nè sulla succitata disposizione dell'articolo 1, ultimo capoverso, della legge 31 gennaio 1901 sulla emigrazione, nè nell'art. 42 del relativo regolamento approvato con R. decreto 10 luglio 1901, n. 375, nè infine nell'art. 13-*quater* della legge modificatrice 17 luglio 1910, n. 538. Nessuna di queste disposizioni è richiamata od in qualunque modo accennata nel Decreto ministeriale del 31 dicembre 1912; il quale, premessa la dichiarazione non essere opportuno allo Stato attuale intensificare la emigrazione al Brasile, fu richiamato esclusivamente all'art. 13 della legge del 1901.

Attesochè, ciò posto, la sola indagine da fare è, se il Ministero degli Affari Esteri col suo Decreto abbia fatto uso legittimo della potestà conferitagli dal citato art. 13, il cui penultimo comma suona così:

« Il Ministro degli Esteri, udito il Consiglio dell'Emigrazione, può, con suo decreto motivato, negare, limitare o ritirare la patente ».

Basta aver presente il preciso tenore di questa disposizione legislativa per desumerne con piena sicurezza, che la facoltà attribuita al Ministro degli Affari Esteri in rapporto alla concessione della patente necessaria per qualunque Compagnia di navigazione od armatore di navi, che intenda adibire uno o più piroscafi al trasporto di emigranti in partenza dai porti italiani, involge la potestà di accordare o negare la relativa concessione, o di accordarla con determinate limitazioni stabilite dalla stessa autorità concedente. Quali possano essere codeste limitazioni, ed a quali intenti ispirate, la legge non dice; nè era il caso che lo dicesse, trattandosi dell'esercizio di una delicata funzione di governo rivolta alla tutela degli emigranti. E se così è, una sola via avevano le Compagnie ricorrenti per dimostrare viziato di illegittimità o di eccesso di potere il Decreto ministeriale, che escludeva dalle loro patenti di vettore di emigranti per l'anno 1913

la nuova linea da esse istituita per il trasporto diretto degli emigranti dall'Italia ai diversi porti brasiliani; e questa via sarebbe data dalla prova che l'esclusione della nuova linea non avesse in realtà lo scopo di frenare l'eccessivo incremento della nostra emigrazione verso quelle spiagge. Siffatta dimostrazione hanno tentato, per dir vero, le Compagnie ricorrenti; ma la prova non può ritenersi in alcun modo raggiunta ad avviso di questo Collegio.

Attesochè per sottrarre a qualsiasi accusa di violazione di legge o di eccesso di potere il provvedimento impugnato basta l'ovvia ed inoppugnabile riflessione, che l'apertura della nuova linea di trasporto di emigranti pel Brasile servita da un buon numero di grossi piroscafi, in aggiunta alla preesistente linea del Plata, i cui piroscafi avrebbero pur sempre continuato, come continuano tuttodi, a toccare di passaggio anche i principali porti brasiliani, non avrebbe potuto che aumentare notevolmente il numero dei nostri emigranti pel Brasile.

Attesochè le premesse considerazioni conducono alla reiezione dei ricorsi, ma l'indole della controversia induce a compensare fra le Compagnie ricorrenti e l'amministrazione resistente le spese del giudizio.

P. Q. M.

La Sezione riunisce i quattro ricorsi delle Compagnie di navigazione indicate in epigrafe e senza attendere alle eccezioni pregiudiziali dedotte dalla amministrazione resistente, tutti li rigetta.

Spese compensate.

Così deciso in Roma, li 19 dicembre 1913, dalla IV Sezione del Consiglio di Stato, in Camera di Consiglio con l'intervento dei signori:

Firmato: Perla Raffaele, Presidente; Cagnetta Luigi, Vanni G. Ant., Consiglieri; Giriodi Leone Massimo, Consigliere estensore; Avet Enrico e Carbonelli Pio, Consiglieri; Di Donato Massimo, Referendario.

Emigrazione e Colonie. — Raccolta dei rapporti dei RR. Agenti
Diplomatici e Consolari.

- Volume I: Europa: Parte I — FRANCIA E PRINCIPATO DI MONACO.
Volume I: Europa: Parte II — SVIZZERA — AUSTRIA-UNGHERIA — GRAN
BRETAGNA — SPAGNA E GIBILTERRA — PORTOGALLO — MALTA.
Volume I: Europa: Parte III — GERMANIA — LUSSEMBURGO — BELGIO —
OLANDA — STATI SCANDINAVI — RUSSIA — PENISOLA BALCANICA.
Volume II: ASIA — AFRICA — OCEANIA.
Volume III: America: Parte I — BRASILE.
Volume III: America: Parte II — ARGENTINA.
Volume III: America: Parte III — STATI UNITI — CUBA — MESSICO —
GUATEMALA — HONDURAS — NICARAGUA — COSTARICA — HAITI —
SAN DOMINGO — CURAÇAO — COLOMBIA — VENEZUELA — EQUATORE —
PERÙ — PARAGUAY — CILE.

Prezzo di ciascuna parte lire due.

Bollettino dell'emigrazione. — Pubblicazione periodica.

Fascicoli del " Bollettino „ pubblicati negli anni 1902 a 1913.

Nel 1902	fascicoli 12
» 1903	» 15
» 1904	» 18
» 1905	» 22
» 1906	» 16
» 1907	» 20
» 1908	» 24
» 1909	» 20
» 1910	» 18
» 1911	» 12
» 1912	» 12
» 1913	» 13

Le pubblicazioni del Commissariato dell'emigrazione sono in vendita presso la *Libreria F.lli Bocca* e l'*Istituto Geografico De Agostini* in Roma e presso i loro corrispondenti nel Regno.

Prezzo del presente fascicolo: L. 0.30
