

I lineamenti del diritto italiano dell'emigrazione

1. Nell'ordinamento giuridico italiano l'insieme dei fatti, rapporti e situazioni, in cui si esprime il fenomeno sociale dell'emigrazione, forma l'oggetto di un gruppo di norme, che in un trentennio di elaborazione legislativa ha avuto un incremento notevole. Si è riflesso in questo incremento con un parallelismo singolarmente marcato lo sviluppo tanto imponente, che nel medesimo periodo ha avuto l'emigrazione italiana. In termini generali, la linea seguita dall'elaborazione storica della disciplina giuridica dell'emigrazione è il progressivo formarsi di un diritto speciale dell'emigrazione. Elaborazione relativamente lenta, non orientata su uno schema ideale, costruito sopra le direttive di concezioni astratte e neppure influenzata da un sistema storico straniero, che avesse la virtù di imporsi ad esempio. Elaborazione maturatasi, si può dire, sotto l'esclusiva signoria del fatto e dell'esperienza. Gli atti legislativi, attraverso i quali si costruisce, pezzo sopra pezzo, il diritto speciale dell'emigrazione, recano l'impronta (il che significa tutti i pregi e tutti i difetti) di questa assenza totale di schemi prefissi. Ciascuno di tali atti, storicamente motivato dalla visione immediata della concreta esigenza sociale, è l'apporto di qualche elemento nuovo, spesso felicemente concepito, talora confusamente abbozzato, qualche volta anche non destinato a vita durevole. In testa ad una raccolta di leggi sull'emigrazione starebbe bene il motto italiano «provando e riprovando». Dal primitivo «indistinto» del diritto comune, il diritto speciale si viene così elaborando come una formazione naturale. L'esperienza segna giorno per giorno le direttive, fa sentire le lacune da colmare, anima a consolidare istituti che nacquero come improvvisati tentativi. Ora questo diritto speciale dell'emigrazione si presenta, anche formalmente, nella conseguita maturità del sistema. Ma senza la

Discorso per l'inaugurazione del I anno accademico della Facoltà di Scienze economiche e commerciali di Napoli (30 gennaio 1921).

storia degli atti legislativi, che lentamente lo hanno prodotto, si rinunciarebbe a vedere la caratteristica originalità della sua graduale e laboriosa tessitura.

2. La connessione diretta od indiretta, che presentano alcuni fatti o rapporti individuali con il fenomeno dell'emigrazione (si pensi, ad esempio, al contratto di trasporto che stipulano gli emigranti diretti in America) imprime a tali fatti o rapporti un aspetto che li fa distinguere dagli analoghi rapporti posti in essere da altre persone. Tutti, oggi, si rendono ragione, che quella massa di fatti o rapporti socialmente qualificati come fatti in cui si esprime il fenomeno collettivo dell'emigrazione sia contemplata dal diritto con norme speciali. Il principio di uguaglianza e l'idea di uniformità che pure sono così profondamente connaturati con l'idea di ordinamento giuridico, non sono sentiti dallo spirito pubblico in modo così formale da far vedere come una incoerenza se il contratto di trasporto transoceanico degli emigranti non è giuridicamente disciplinato in tutto e per tutto come il contratto di trasporto marittimo che stipula l'uomo d'affari o il *touriste* che va in America.

Orbene, fino al 1888 l'ordinamento giuridico italiano non contempla questa massa di rapporti come una realtà che in esso trovi una disciplina particolare. Tali rapporti cadono sotto la valutazione del diritto comune. I caratteri particolari di essi, socialmente rilevabili, ma di fatto meno avvertiti per la frequenza non ancora abbastanza imponente di essi, sono giuridicamente irrilevanti. Così il fenomeno degli accaparratori di emigranti, a cui dà rigoglio l'interesse economico delle imprese, che come quelle dei trasporti marittimi traggono profitto dall'emigrazione, è ignorato dall'ordinamento giuridico come realtà distinta, a cui corrisponda un complesso di norme destinate a darvi una valutazione appropriata. Le agenzie di emigrazione, che accaparrano emigranti per oltre oceano, rientrano nella comune categoria delle agenzie pubbliche od uffici di affari, disciplinati dalla legge di pubblica sicurezza. Con la legge 30 novembre 1888, n. 5860, si ha l'ingresso nell'ordinamento giuridico italiano di un gruppo di norme per le quali i rapporti in cui si esplica il fenomeno dell'emigrazione formano per la prima volta l'oggetto comune e specifico. È la prima legge sul-

l'emigrazione. Il primo passo dall' indistinto del diritto comune verso il distinto del diritto speciale. La legge del 1888, se è storicamente notevole come la prima legge speciale sull'emigrazione, pose, per altro, un gruppo di norme, in cui il carattere speciale non è ancora spiccatamente rilevante. L'obbiettivo della legge si limita alla creazione di norme che disciplinano i rapporti tra gli accaparratori di emigranti e gli emigranti transoceanici. È avvertito il bisogno di una particolare tutela giuridica di questi rapporti, per munire di qualche difesa gli interessi degli emigranti contro i frequenti abusi. Ma il nuovo diritto si stacca timidamente dal diritto comune. Si sottopone ad una autorizzazione amministrativa l'esercizio delle agenzie di emigrazione. Questo primo tentativo di disciplinare la singolare materia si concreta nella configurazione di un contratto speciale, il « contratto di partenza o di emigrazione » che si stipula fra gli agenti autorizzati e gli emigranti. Per la decisione delle azioni promosse dagli emigranti contro gli agenti di emigrazione in dipendenza di tale contratto, è istituita, in ogni provincia, una commissione di arbitri, primo incerto passo verso un ordinamento giurisdizionale speciale per gli emigranti; ma le attività amministrative, previste dalla prima legge sull'emigrazione, non sono attribuite ad una organizzazione a se stante, venendo lasciate al Ministero dell'interno.

3. Il processo di formazione del diritto speciale dell'emigrazione segna un notevolissimo svolgimento con la legge 31 gennaio 1901, n. 23. Un nuovo ordinamento, animato da una più ampia comprensione del fenomeno sociale dell'emigrazione, si sostituisce al diritto anteriormente vigente. Lo spirito generale del nuovo ordinamento si distingue particolarmente per l'organizzazione di un più efficace intervento di organi pubblici per la tutela e l'assistenza degli emigranti. In primo luogo il diritto speciale, quale risulta dal nuovo assetto, anzichè fermarsi a disciplinare col regime dell'autorizzazione amministrativa, gli agenti di emigrazione, intermediari fra emigranti e vettori marittimi, pone l'emigrante in diretta relazione col vettore. Il vettore diventa la figura a cui si indirizza con particolare intensità di disciplina il complesso delle nuove norme. La posizione centrale assunta dal vettore si manifesta sia dal lato pubblicistico che dal lato privatistico.

Sotto il primo aspetto si ha anzitutto l'istituto della patente di vettore di emigranti. La qualità di « vettore di emigranti » cessa di essere una situazione soggettiva meramente di fatto e diventa una situazione soggettiva giuridica. Essa si acquista con la patente, la quale è requisito non soltanto per l'esercizio del trasporto transoceanico di emigranti, ma per ogni operazione, anche preliminare, di emigrazione. Il compimento di tali operazioni da parte di chi non sia vettore di emigranti costituisce reato. Scompare quindi la categoria degli agenti di emigrazione come soggetti autonomi di rapporti contrattuali con gli emigranti, come tali. I vettori possono avere rappresentanti locali per le operazioni di accaparramento degli emigranti, ma la nomina di tali rappresentanti, in coerenza col regime di patente, è sottoposto ad un assenso amministrativo e degli atti compiuti dai rappresentanti locali sono direttamente responsabili i vettori. L'esercizio del trasporto transoceanico di emigranti è sottoposto a rigorosi controlli. In particolare, il prezzo dei noli che i vettori si propongono di percepire dagli emigranti, è sottratto alla libera determinazione dei vettori.

Sotto l'aspetto privatistico, il nuovo ordinamento del diritto dell'emigrazione, consiste nell'aver sostituito il contratto di trasporto emigratorio fra emigrante e vettore al contratto di emigrazione, che aveva per soggetti l'emigrante e l'agente. Il nuovo diritto è tutto dominato dall'intento di assicurare nella conclusione e nell'esecuzione di tale contratto un'adeguata difesa dell'interesse dell'emigrante. Il procedimento usato è quello consueto del diritto, quando esso, in considerazione delle particolari condizioni soggettive di uno dei contraenti, si propone di salvaguardare l'interesse di tale contraente, socialmente meno forte, di fronte a possibili abusi dell'altro, socialmente più forte. È il procedimento che, limitando la libertà contrattuale, disciplina il contratto con norme inderogabili.

Fra queste norme ve ne sono, poi, due che meritano di essere particolarmente rilevate. Un articolo della legge dichiara il vettore responsabile dei danni verso l'emigrante, il quale sia stato respinto dal paese di destinazione in forza delle leggi locali sull'immigrazione, quando sia provato che a lui erano note, prima della par-

tenza, le circostanze che avrebbero determinata la reiezione dell'emigrante. In un altro articolo si afferma, in linea di principio, l'obbligo del vettore di corrispondere un'indennità all'emigrante nei casi che esso venga, per qualsiasi motivo, respinto al porto d'imbarco. Cosa singolare, dagli atti parlamentari relativi alla discussione della legge del 1901, non risulta che queste due disposizioni del disegno di legge abbiano richiamato una particolare attenzione. Forse la comune convinzione dell'opportunità intrinseca di quelle disposizioni, distolse dal soffermarsi a considerare l'importanza, che esse venivano ad avere nella costruzione giuridica del contratto di trasporto emigratorio. Con la responsabilità del vettore per la reiezione dell'emigrante all'imbarco e allo sbarco, la legge del 1901 dava al contratto tra il vettore e l'emigrante una figura che non permetteva di considerarlo un puro contratto di trasporto marittimo, sia pure speciale. Ne risultava invece una figura nuova di contratto, il cui oggetto non si esaurisce in quello tipicamente proprio del contratto di trasporto. L'obbligo contrattuale, che assume il vettore, non è solo quello del trasporto dell'emigrante dal porto d'imbarco al porto di destinazione, ma contiene qualche cosa di più e di diverso: l'obbligo di assicurare all'emigrante l'entrata nel paese di destinazione. Il vettore, che prima di stipulare il contratto, con la diligenza ordinaria dell'uomo esperto nel suo speciale commercio, non si accerta dell'idoneità dell'emigrante ad emigrare e ad essere ammesso nel paese di destinazione, sia secondo le norme italiane, sia secondo le norme vigenti nel paese di destinazione, assume il rischio di dover risarcire il danno all'emigrante, che fosse respinto all'imbarco o allo sbarco. Il diritto, fissando in tal modo con norme inderogabili il contratto di trasporto emigratorio, ne ha fatto un tipo di negozio contrattuale, in cui lo scopo pratico e subiettivo dell'emigrante è elevato a scopo obbiettivo e giuridicamente rilevante del contratto.

Ma il contributo forse più fecondo, che la legge del 1901 ha portato al processo che segna lo specificarsi del diritto dell'emigrazione, concerne le norme, che riguardano gli organi ed i procedimenti per l'attuazione, in senso largo, di questo diritto speciale. La novità sotto questo aspetto più rilevante è che si crea una particolare organizzazione amministrativa, in cui si concentrano come

sua competenza specifica ed istituzionale le funzioni amministrative in materia di emigrazione. Nasce, sia pure modesto, il Commissariato dell'emigrazione. Così il differenziarsi del diritto dell'emigrazione è accompagnato, come solitamente avviene, da una specificazione di organi amministrativi. L'istituzione del Commissariato, a cui è annesso, come organo consultivo, un Consiglio dell'emigrazione, è integrata dalla creazione del Fondo dell'emigrazione, a cui sono attribuiti i proventi delle tasse e delle pene pecuniarie previste dalla legge e che ha per destinazione di sopportare le spese per i servizi dell'emigrazione. Il diritto speciale dell'emigrazione con questo suo proprio apparato amministrativo, ha creato non soltanto l'organizzazione, che ha per fine specifico di farlo valere, ma lo strumento più operoso per il suo sviluppo. Meno arduo è lo sviluppo portato al diritto dell'emigrazione dalla legge 1901 per ciò che ne riguarda la realizzazione giurisdizionale. Il diritto processuale civile per la risoluzione delle controversie di diritto privato, che possono sorgere fra emigranti e vettori, apparentemente non sembra portare profonde innovazioni a quello, assai timido, posto dalla legge 1888. La competenza a decidere tali controversie è attribuita a commissioni arbitrali, aventi sede in ogni capoluogo di provincia, ed analoghe alle commissioni di arbitri dell'ordinamento anteriore. Ma, oltre una lieve, sebbene non insignificante, variante nella composizione della commissione, la nuova legge conferisce alle commissioni arbitrali, nonostante il nome, il carattere di organi di giurisdizione, sia pure speciali, che la legge del 1888 non aveva attribuito alle commissioni di arbitri. La sfera di competenza giurisdizionale delle commissioni arbitrali è inoltre ampliata, in quanto a queste stesse commissioni è devoluta anche la decisione delle controversie dipendenti dai contratti di arruolamento di emigranti continentali. Merita pure di essere notata l'attribuzione di una competenza giurisdizionale, sia pure limitata, agli ispettori dell'emigrazione nei porti d'imbarco. È il segno di una tendenza che sarà poi proseguita con arditi sviluppi. Infine una innovazione particolarmente espressiva dello spirito generale a cui si orienta nel suo divenire il diritto dell'emigrazione, si ha per ciò che riguarda il procedimento di esecuzione delle sentenze definitive delle commissioni arbitrali che portino

la condanna di vettori al pagamento di somme ad emigranti. L'esecuzione di tali sentenze è fatta d'ufficio dal Commissariato, che sulle cauzioni versate dal vettore preleva le somme necessarie e procede al pagamento di esse a colui a cui spettano secondo la sentenza.

4. L'ordinamento creato dalla legge del 1901 conferiva al diritto speciale dell'emigrazione un'assetto abbastanza organico. Ciò fu reso manifesto dalla posizione fondamentale che, nel processo di formazione legislativa del diritto dell'emigrazione, venne ad assumere la legge del 1901. I successivi sviluppi legislativi si operano, infatti, nella forma di leggi, che hanno in quella il loro punto di riferimento. Lo svolgimento si compie modificando ed allargando il complesso delle norme poste dalla legge del 1901, come una successione di ritocchi e di sovrapposizioni, sia pure non sempre intonati, ad un edificio la cui struttura fondamentale non viene alterata. Nella successione di tali sviluppi, per altro, il senso di armonico coordinamento alla linea fondamentale dell'edificio si manifesta, almeno nella forma, spiccatamente decrescente.

5. Tale serie di sovrapposizioni ebbe inizio con la legge 17 luglio 1910, n. 538. In questa legge la cura di innestare le norme, da essa create, nel corpo di quelle poste dalla legge del 1901 ha avuto una particolare considerazione. Essa infatti, ebbe forma di un articolo unico, che statuisce la sostituzione di alcuni articoli e l'aggiunta di altri all'ordinamento della legge del 1901. Le innovazioni, così introdotte, riguardano particolarmente un rafforzamento degli organi amministrativi dei servizi dell'emigrazione. Il Commissariato dell'emigrazione si irrobustisce, secondo le tendenze consuete degli organi burocratici. Viene anche allargata la composizione del Consiglio dell'emigrazione. Allargata notevolmente è anche la sfera di materia nella quale il Governo del Re è autorizzato a integrare il diritto dell'emigrazione con norme regolamentari.

6. L'opera di costruzione legislativa prosegue con la legge 2 agosto 1913, n. 1075, sulla tutela giuridica degli emigranti. Il contributo da essa portato allo sviluppo del diritto dell'emigrazione è particolarmente notevole. Fino a questo punto il diritto dell'emigrazione riguardava quasi esclusivamente i rapporti che

interessano gli emigranti transoceanici. Nella legge del 1901 il fenomeno dell'emigrazione a paesi continentali non è ignorato, ma non vi trova neppure un complesso di norme, da cui sia specificamente contemplato. Ciò ha fatto, sia pure sommariamente, la legge del 1913, integrata, anzi corretta, in questa parte, dalla legge del 24 gennaio 1915. Viene stabilito il principio che gli arruolamenti di emigranti per lavori da eseguirsi all'estero sono sottoposti ad una autorizzazione speciale, che è fatta dipendere da un esame delle condizioni del contratto di lavoro offerto. Si gettano così le basi di un congegno, che nella sua pratica applicazione si rivelerà uno strumento validissimo per valorizzare il collocamento all'estero del lavoro italiano. Il controllo dei contratti di lavoro stipulati in Italia, diventa un mezzo, che consente di tutelare gl'interessi economici e morali dei lavori italiani nei paesi esteri. Con tale procedimento si renderà tra l'altro possibile di ottenere che nei contratti di lavoro siano inserite alcune clausole che, col valore giuridico di clausole contrattuali, colmano certe deficienze della legislazione sociale del paese estero a cui i lavoratori sono destinati, o riescono ad eliminare i trattamenti differenziali che nei riguardi degli stranieri sono stabiliti dalle leggi estere. In tal modo il contratto di lavoro si manifesterà uno strumento, mediante il quale sarà possibile ottenere alcuni effetti pratici, che sarebbero conseguibili mediante un trattato di lavoro. Attraverso le clausole del contratto di lavoro si verrà così preparando nel modo più efficace la stipulazione di accordi internazionali. Quando infatti alcune clausole sono inserite con larga frequenza nei contratti di lavoro, i Governi esteri, per insistenza degli stessi imprenditori interessati ad avere la mano d'opera italiana, sono portati a consentire alla stipulazione di un trattato di lavoro, il quale consolida, con le forme e con le garanzie di un accordo internazionale, un sistema di situazioni e di rapporti già in parte attuato mediante il fecondo strumento delle clausole dei contratti di arruolamento.

La posizione di queste norme sulla disciplina degli arruolamenti di lavoratori per l'estero è di una notevole importanza, ma non è che una parte relativamente secondaria della legge del 1913. Ciò che dà a questa legge una posizione cospicua nella formazione

del diritto dell'emigrazione è l'aver dato un nuovo assetto alle giurisdizioni speciali per le controversie di diritto privato concernenti rapporti di emigrazione. Il principio informatore del nuovo ordinamento in contrapposto al precedente è che in esso è riflessa la distinzione fra emigrazione transoceanica e emigrazione continentale.

Il diritto dell'emigrazione si è ormai fatto sensibile alle diversità che distinguono le due forme di emigrazione, ossia i rapporti in cui tipicamente si esprime ciascuna di esse. Ognuna di queste forme ha un suo proprio tipo di negozio giuridico sul quale si concentra l'intensa disciplina del diritto dell'emigrazione: il contratto di trasporto marittimo emigratorio da una parte ed il contratto di lavoro dall'altra. A questa distinzione viene conformato l'ordinamento delle giurisdizioni speciali dell'emigrazione. Gli organi per le risoluzioni giurisdizionali delle controversie di diritto privato relative all'emigrazione transoceanica si distinguono, almeno in parte, dagli organi di giurisdizione per le controversie relative all'emigrazione continentale. Il contratto di trasporto marittimo emigratorio ed il contratto di lavoro danno i punti di riferimento per delimitare la sfera di materia rispettivamente attribuita ai due gruppi di organi di giurisdizione. Organi proprii della giurisdizione per le controversie in materia di emigrazione transoceanica sono posti gli Ispettori nei porti d'imbarco e le Commissioni arbitrali, di cui la nuova legge modifica in senso tecnico la composizione, e limita in via normale la istituzione alle città dichiarate porti d'imbarco per gli emigranti transoceanici. Organi propri per la decisione giurisdizionale delle controversie tra gli emigranti non transoceanici e gli imprenditori o gli arruolatori, le quali dipendono o siano comunque connesse con contratti di lavoro stipulati in Italia e da eseguirsi all'estero, saranno nuovi e speciali «collegi di probiviri», la cui istituzione per altro è stabilita soltanto come facoltà del Governo. Al disopra di questi due distinti gruppi di organi, la legge istituisce una Commissione centrale, alla cui competenza è attribuita la cognizione dell'appello sia contro le decisioni pronunciate in primo grado dalle Commissioni arbitrali, sia contro le decisioni appellabili dei collegi probivirali. Insieme con tale ordinamento degli organi giurisdizionali per l'emigrazione, la legge

ha posto le norme del relativo diritto processuale. Sono da rilevarsi come elementi nuovi, che esprimono lo spirito generale di questo diritto processuale speciale, le disposizioni dirette ad agevolare all'emigrante il ricorso giurisdizionale; il principio che l'istruttoria delle cause è fatta d'ufficio; la facoltà attribuita al Commissariato di fare intervenire nel processo avanti le Commissioni arbitrali e la Commissione centrale avvocati erariali od altri funzionari per la difesa delle domande degli emigranti e di fornire durante il periodo istruttorio e nel giudizio documenti ed altre prove; e, particolarmente, il diritto del Commissariato di proporre appello nell'interesse dell'emigrante alla Commissione centrale, alle cui sedute in ogni caso ha la facoltà di farsi rappresentare da un suo funzionario, il quale potrà formulare le sue richieste.

7. La crisi della guerra non è stata senza influenza sullo svolgimento del diritto dell'emigrazione. Lo spirito di una più alta valutazione delle esigenze collettive, e, correlativamente, di una disciplina più rigorosa delle attività individuali, a cui durante la guerra si è orientato, in misura diversa ma in tutti i rami, l'intero ordinamento giuridico, ha pure avuto ripercussioni, non tutte transitorie, sul diritto speciale dell'emigrazione. L'innovazione più espressiva si è avuta col decreto 2 maggio 1915, n. 635, che in via temporanea stabilì l'obbligo del passaporto per i cittadini, che espatriano a scopo di lavoro, sottoponendo il rilascio del passaporto all'autorizzazione del Commissariato. La così detta legislazione di guerra, in questa parte del diritto, come è avvenuto in altre, ha introdotto dei principii, per i quali il periodo eccezionale della guerra, se diede l'occasione al loro nascere, non fu per altro un termine di vita, ma piuttosto un periodo di esperimento, durante il quale si maturò, con le opportune revisioni suggerite dall'esperienza, il loro trapasso nel diritto permanente. Fu questo il destino dei principii a cui si era informato il decreto 2 maggio 1915. Prima ancora che si fosse compiuto il termine di vigore delle norme emanate da questo decreto, quei principii, sia pure notevolmente riveduti, furono trasportati dal diritto eccezionale di guerra nel sistema del diritto normale dal decreto-legge 18 maggio 1919, n. 1379. L'obbligatorietà del passaporto per i cittadini che sono o si presumono emigranti, secondo il criterio stabilito dalla legge

del 1913, è confermata ed al Commissariato è data la facoltà di disciplinare il rilascio dei passaporti mediante istruzioni alle autorità locali. Con queste norme, che integrano quelle sull'arruolamento in Italia di mano d'opera per l'estero, il diritto dell'emigrazione ha munito gli organi preposti ai servizi dell'emigrazione dei mezzi giuridici idonei ad integrare l'attività di assistenza e di tutela degli emigranti, *uti singuli*, con un'azione rivolta a valorizzare l'emigrazione considerata come forza nazionale. Si rende possibile una politica economica dell'emigrazione, che con una prudente disciplina delle correnti emigratorie, si proponga di realizzare una distribuzione della massa emigratoria italiana sui diversi mercati esteri, nel senso più conforme all'interesse concordante degli emigranti e della nazione.

8. Il processo attraverso, il quale si viene formando un diritto speciale che regola una sfera di relazioni così singolari, come sono quelle in cui si concreta il fenomeno dell'emigrazione, si compie con un andamento che non si sottrae ad incertezze di sviluppi e ad oscillazioni di direttive. Si direbbe che è un procedimento di approssimazioni successive verso una sistemazione forse irraggiungibile, che esige una particolare sensibilità alle esigenze via via manifestate dalla esperienza. È caratteristica, a questo riguardo, la revisione operata dal decreto-legge 29 agosto 1918, n. 1379 nell'ordinamento delle giurisdizioni speciali dell'emigrazione. La legge del 1913, abolite le antiche commissioni provinciali, aveva creato le commissioni arbitrali nei porti d'imbarco. Queste commissioni vengono ora esse pure abolite. L'ispettore dell'emigrazione nei porti d'imbarco, da un lato, assurge a giudice unico di primo grado per tutte le controversie, qualunque ne sia il valore, concernenti il diritto privato dell'emigrazione transoceanica, e la Commissione centrale, dall'altro, diventa l'unico organo della giurisdizione di secondo grado. Si ha inoltre un notevolissimo ampliamento dell'autonomia delle giurisdizioni speciali dell'emigrazione, in quanto è riconosciuto nell'ispettore dell'emigrazione, conformemente del resto ad un principio generale, la competenza a decidere di ogni eccezione di incompetenza, compresa quella per materia, sopprimendosi la limitazione preesistente per cui la decisione su ogni eccezione relativa alla competenza era deferita al presidente della

Corte d'appello. Lo stesso decreto, infine, arricchisce il gruppo delle norme concernenti la particolare tutela dei diritti degli emigranti transoceanici nelle controversie di competenza delle giurisdizioni speciali dell'emigrazione, subordinando all'approvazione dell'ispettore la validità delle transazioni.

9. La serie degli atti legislativi succeduti alla legge del 1913 aveva così immesso nell'ordinamento giuridico italiano una massa cospicua di norme. Che questa massa di norme, considerate nel loro insieme, costituisse un diritto speciale, oltre risultare dal fatto dell'aver come oggetto proprio i rapporti direttamente e indirettamente attinenti all'emigrazione nelle sue varie forme, era avvertito da chiunque fosse appena abituato a scorgere, attraverso la sovrapposizione dei testi legislativi, il comporsi delle singole norme da essi poste secondo la forza di attrazione della loro concatenazione logica. Sarebbe tuttavia difficile disconoscere che la pluralità degli atti legislativi, attraverso i quali il diritto dell'emigrazione si è costituito per sovrapposizioni successive non immuni da oscillazioni e da incertezze, costituisse un ostacolo materiale a conseguire quella veduta di insieme, che sola permette di isolare concettualmente un sistema di norme e di coglierne lo spirito generale. D'altra parte un esame un pò approfondito dei singoli testi legislativi lascia vedere, come lo sviluppo del diritto dell'emigrazione posteriormente alla legge fondamentale del 1901, sia seguito senza che il lavoro di costruzione legislativa fosse sempre guidato dalla cura (così spesso estranea alla legislazione parlamentare) che gli apporti successivi si coordinassero al sistema del diritto preesistente. Le sovrapposizioni, come già si è notato, nelle grandi linee sono bensì orientate verso certe direttive relativamente costanti, ma non hanno guardato molto all'unità ed all'armonia dello stile. Ed un'altra osservazione ancora. Si sa che gli effetti prodotti da un atto legislativo nell'ordinamento giuridico talora oltrepassano quelli che possono apparire dalla considerazione isolata delle norme formulate dal singolo atto legislativo, per il fatto che queste norme, entrando nell'ordinamento giuridico, si saldano con altre reciprocamente influenzandosi. Onde avviene che gli atti legislativi, nel momento stesso in cui le norme da essi create entrano nell'ordinamento giuridico, già si presentano spesso

non più intonati allo stato del diritto, al cui assetto essi stessi hanno portato l'ultimo contributo. A questo fenomeno, in cui si manifesta l'inevitabile contrasto fra la frammentarietà propria del processo storico della produzione del diritto e lo spirito sistematico in cui vive l'ordinamento giuridico, non si è sottratto lo sviluppo legislativo del diritto dell'emigrazione. Si sentiva, quindi, per queste varie considerazioni, il bisogno che il diritto speciale dell'emigrazione, in armonia con lo sviluppo ormai raggiunto, ricevesse il riconoscimento, per così dire esteriore e formale, della sua unità sistematica in un testo in cui i gruppi di norme dei diversi atti legislativi, fossero coordinati in un piano di insieme. L'utilità pratica di questa unificazione era manifesta. Soddisfare a tale esigenza fu intento del R. decreto 13 novembre 1919, n. 2205.

10. Secondo l'intestazione ufficiale, il r. decreto 13 novembre 1919, n. 2205 « approva il testo unico dei provvedimenti sull'emigrazione e sulla tutela giuridica degli emigranti ». L'autorizzazione a coordinare in un testo unico le norme legislative in materia di emigrazione era stata data al governo del Re dalla legge 2 agosto 1913 e ripetuta da quella 24 gennaio 1915. Ma nel preambolo del decreto non si trova il richiamo, nella forma consueta, a tale autorizzazione legislativa. Tale decreto « ritenuta la necessità di coordinare e di unificare in un corpo organico i provvedimenti legislativi finora in vigore sui servizi dell'emigrazione e sulla tutela giuridica degli emigranti » approva l'annesso « testo che coordina i provvedimenti sull'emigrazione e sulla tutela giuridica degli emigranti », recante il titolo « Legge sull'emigrazione ». Il decreto che ciò ha fatto contiene la clausola della sua presentazione al Parlamento per la conversione in legge. E inoltre da rilevare che il testo della legge sull'emigrazione, così formato, contiene un articolo che abroga tutte le disposizioni legislative concernenti la materia, le quali non siano state richiamate nel testo medesimo. A prescindere da altri rilievi, quelli ora fatti sono sufficienti per avvertire che l'opera prodotta dal decreto predetto non è, dal punto di vista della tecnica legislativa, la formazione di un testo unico; essa è una c o d i f i c a z i o n e. Ed, in verità, il procedimento del testo unico, di cui è conosciuto il limitato potèrè di sistemazione, si sarebbe manifestato tecnicamente inidoneo a soddisfare l'esigenza

pratica di dare unità di sistema alla massa di norme sparse in modo frammentario nei diversi atti legislativi. Il procedimento adottato, prescindendo da ogni altra considerazione, era in grado di assumere, come di fatto ha assunto, il criterio sistematico come obiettivo essenziale del coordinamento delle norme legislative.

11. Ogni opera di codificazione sorprende un diritto in un determinato momento del suo sviluppo storico. Quando si tratta di un diritto speciale, che per la natura dei rapporti da esso contemplati è in continuo divenire, la codificazione si presenta particolarmente delicata, poichè lo spirito sistematico col quale essa procede può contrastare con le esigenze di sviluppo di quel diritto. La codificazione può rendere minimo questo pericolo soltanto se è fatta informando, sia pure con senso di misura e di prudenza, la sistemazione del diritto speciale, quale attualmente lo trova, allo spirito a cui esso si manifesta orientato nei suoi più recenti sviluppi. In altri termini, la codificazione di un diritto speciale per essere utile, deve essere prudentemente progressiva. Questo criterio direttivo appare tenuto in sufficiente considerazione nel nuovo testo della legge sull'emigrazione, in cui le norme dei vari atti legislativi sono unificati in un piano di insieme, che è informato ai più recenti orientamenti della legislazione sull'emigrazione.

12. L'unità organica, in cui ora si presenta il diritto dell'emigrazione nella sua parte legislativa, dà un rilievo più marcato ai caratteri propri, che questo diritto ha assunto nel corso del suo sviluppo. Ne risulta meglio evidente l'aspetto di un diritto speciale, nel senso rigoroso in cui questa espressione è usata dai giuristi, e ciò non solo dal punto di vista sociale, per avere come oggetto proprio delle sue norme la categoria dei fatti e delle relazioni, in cui si esprime il fenomeno dell'emigrazione, ma anche dal punto di vista formale per il carattere e lo spirito dei principi e delle norme da cui è costituito. Con estrema concisione, i caratteri più generali di questo diritto speciale si possono così fissare:

a. In primo luogo, se si può parlare di un diritto speciale dell'emigrazione, come di un insieme unitario di principi e di norme, ciò non significa che le norme da cui è costituito siano di un unico tipo. Al contrario è solitamente proprio dei diritti speciali l'essere una combinazione di norme di natura diversa. Così il

diritto dell'emigrazione non è tutto diritto pubblico, nè tutto diritto privato. Esso, anzi, se comprende gruppi di norme di diritto pubblico amministrativo, processuale, penale, finanziario, fra i quali una separazione è possibile, presenta delle parti, anche notevoli, nelle quali si ha un singolare intreccio di norme di diritto pubblico e norme di diritto privato. La disciplina del contratto di trasporto emigratorio e quella dei contratti di arruolamento di lavoratori per l'estero sono sotto questo riguardo caratteristiche. Ciò importa una notevole conseguenza per l'interprete che deve saper dare il dovuto peso, da un lato, ai principi generali propri del diritto speciale e, dall'altro, ai principi delle varie parti dell'ordinamento giuridico, a cui si collegano le varie parti del diritto speciale dell'emigrazione. Esso è una formazione relativamente unitaria, ma che non vive separata dall'ordinamento giuridico generale, a cui può raffigurarsi legata con fili diversi, dai quali penetra come elemento integratore o direttivo ora lo spirito del diritto pubblico, ora lo spirito del diritto privato.

b. Una parte del diritto dell'emigrazione è diritto privato, ma esso stesso presenta un accentuato carattere di diritto speciale. Il gruppo delle norme, che hanno per oggetto il contratto di trasporto transoceanico di emigranti ed i contratti di arruolamento di lavoratori per l'estero, se si ha riguardo ai rapporti sociali da esso contemplati, appartiene alla parte schiettamente propria del diritto privato, cioè al diritto delle obbligazioni contrattuali, ma in esso i tratti caratteristici del diritto delle obbligazioni subiscono un'attenuazione notevolissima. La cospicua funzione, che nel diritto privato delle obbligazioni è attribuita alla volontà delle parti nell'atteggiare i concreti rapporti giuridici, è sconosciuta nelle norme di cui è parola. Fra esse, a differenza di quanto avviene nel diritto privato comune, le norme assolute e inderogabili hanno una posizione preminente: alcuni degli elementi essenziali dei negozi giuridici contemplati dalle norme accennate sono sottratti alla libera determinazione della volontà dei soggetti. Così, ancora, è nello spirito generale del diritto privato, e particolarmente del diritto delle obbligazioni contrattuali, che l'ordinamento giuridico nel disciplinare i rapporti privati, assuma verso gli interessi contrapposti, che in tali rapporti sono in giuoco, un'attitudine, si

direbbe, di neutralità, che si manifesta nell'uguaglianza di trattamento, non orientando le valutazioni delle norme nel senso di dare una protezione maggiore o speciale all'interesse dell'uno o dell'altra parte del rapporto. Un orientamento notevolmente diverso hanno le norme del diritto privato dell'emigrazione. I rapporti giuridici tipici, che pongono in essere gli emigranti, come tali, con altre persone (vettori, arruolatori) sono contemplati da norme, che, considerando l'emigrante inidoneo, per situazioni soggettive economiche e culturali, a curare da sè adeguatamente il proprio interesse verso i soggetti, coi quali entra in quelle relazioni giuridiche, muniscono l'interesse dell'emigrante di una protezione speciale. L'emigrante gode di un trattamento giuridico di favore. Organi pubblici intervengono ad integrare la deficiente idoneità dell'emigrante a far valere il proprio interesse.

c. La specialità del diritto dell'emigrazione è, poi, particolarmente determinata dai caratteri, che presentano i procedimenti diretti a garantirne l'efficacia. È un diritto che in gran parte si appoggia ad un proprio apparato istituzionale. Il complesso delle attività amministrative di cui il diritto dell'emigrazione contempla l'esplicazione, forma, anzitutto, l'oggetto della competenza quasi esclusiva di una organizzazione amministrativa speciale, che ha per centro il Commissariato generale dell'emigrazione. Lo svolgimento storico del diritto dell'emigrazione si è accompagnato con una progressiva specificazione di organi amministrativi che avessero un ordinamento adeguato al carattere tecnico dei vari servizi dell'emigrazione. Tale processo di specificazione si può ritenere ormai compiuto. La specificazione degli organi amministrativi è resa anche più notevole dal fatto, che tale organizzazione ha anche un ordinamento finanziario particolare: le spese per i servizi dell'emigrazione gravano sul Fondo per l'emigrazione, a cui, d'altra parte, sono attribuite le tasse e le pene pecuniarie previste dal diritto speciale per l'emigrazione. La realizzazione giurisdizionale del diritto privato per l'emigrazione è pure attuata da un apparato di organi speciali. È da rilevarsi a questo riguardo, che la Commissione centrale dell'emigrazione, come unico organo di giurisdizione d'appello per tutte le controversie in materia di diritto privato dell'emigrazione esercita nel-

L'attuazione di questo diritto una funzione interpretativa, la cui ampiezza si deve apprezzare tenendo presente che le decisioni di tale Commissione non sono suscettibili di ricorso in Cassazione, potendosi soltanto impugnare avanti le Sezioni Unite nei limiti della legge 31 marzo 1877 nei conflitti di attribuzione. L'applicazione del diritto penale dell'emigrazione non è sottratta agli organi ordinari della giurisdizione penale, ma non è senza importanza il fatto, che per gli atti riguardanti la raccolta degli elementi di prova dei fatti contemplati come reati dalle norme penali comprese nel diritto dell'emigrazione ai fini del relativo procedimento penale sono equiparati agli ufficiali di polizia giudiziaria i funzionari appartenenti all'organizzazione amministrativa propria dei servizi dell'emigrazione.

d. Il gruppo delle norme di diritto processuale civile, la cui presenza nel diritto dell'emigrazione si deve a uno speciale ordinamento giurisdizionale per le controversie di diritto privato in materia di emigrazione, ha pure in modo accentuato il carattere di un diritto processuale speciale. Sono riflessi in esso i caratteri generali, che sono propri del diritto privato, di cui esso regola l'attuazione giurisdizionale. La caratteristica più notevole di esso, infatti, a prescindere dalla semplicità attribuita al procedimento, è la speciale tutela processuale, che in esso hanno le pretese giuridiche degli emigranti. Si hanno a questo riguardo istituti singolarissimi. A prescindere dal trattamento di favore che è fatto all'emigrante nello svolgimento del rapporto processuale, sono particolarmente da rilevarsi le funzioni che il Commissariato dell'emigrazione può esercitare nel processo. Esso può produrre documenti ed altre prove a sostegno delle ragioni degli emigranti; avanti la Commissione Centrale può fare intervenire avvocati allo stesso scopo; ha, e ciò è singolarissimo, il diritto di sostituirsi all'emigrante nel proporre l'appello, nell'interesse di lui, avanti la Commissione Centrale contro le decisioni degli organi di primo grado; può infine, assumendo una figura che può dirsi di pubblico ministero, intervenire nei giudizi avanti la Commissione Centrale e fare richieste. La realizzazione giurisdizionale del diritto privato dell'emigrazione presenta, inoltre, altre particolarità notevoli anche per ciò che concerne il procedimento di esecuzione: il Commis-

sariato infatti cura, d'ufficio, l'esecuzione delle decisioni pronunciate contro i vettori o gli arruolatori, i quali sono obbligati a versare al Commissariato le somme portate dalle decisioni di condanna; e qualora tale versamento essi non eseguiscano volontariamente entro quindici giorni dalla notifica della decisione, il Commissariato preleva le somme stesse dalla cauzione, ove esista, per pagarle agli aventi diritto.

e. Le stesse norme penali comprese nel diritto dell'emigrazione, e che contemplano i reati contravvenzionali in materia di emigrazione, si distinguono per una comune caratteristica: le pene pecuniarie da esse previste sono attribuite al Fondo dell'emigrazione.

f. Il diritto dell'emigrazione, infine, è caratterizzato da una ampia estensione conferita alle norme regolamentari. La parte legislativa del diritto si limita a norme generali. Al potere regolamentare è dato di fare il resto. Si ritrova qui in modo spiccato una tendenza, che nella recente legislazione italiana si è venuta affermando in proporzioni che forse impressionano chi ancora ha in alto concetto lo spirito di un buon ordinamento costituzionale. Nel caso concreto, peraltro, l'estensione del potere regolamentare è un procedimento che ragioni pratiche possono spiegare, come quello che permette di dare al diritto dell'emigrazione una maggiore possibilità di adattamento alle diverse e variabili esigenze messe in vista dall'esperienza.

13. Ogni codificazione, sia pure nel senso di sistemazione unitaria di una serie di testi legislativi, ha un'utilità pratica che è anzitutto risentita dall'interpretazione giurisprudenziale e dalla elaborazione dottrinale. Ma non è irrilevante l'influenza, che essa può esercitare sui fattori della produzione giuridica, alla cui attività di ulteriore svolgimento del diritto codificato, si impone lo spirito sistematico che è proprio della codificazione. Il diritto italiano dell'emigrazione se ha raggiunto un'assetto notevole per l'armonico sviluppo delle sue parti resta sempre la struttura giuridica di un insieme di fenomeni sociali di formazione troppo recente e di atteggiamenti troppo variabili perchè possa credersi, che la codificazione ne segni una stasi definitiva o comunque ne interrompa il processo di sviluppo. Si può peraltro ritenere o per lo

meno augurare, che la codificazione, nei riguardi della tecnica legislativa, abbia a disciplinare gli ulteriori sviluppi legislativi del diritto dell'emigrazione. La forma tecnica in cui potrà manifestarsi questa influenza disciplinatrice, potrà esser quella che le nuove norme in cui si esprimerà il successivo incremento del diritto dell'emigrazione, siano formulate e poste come articoli aggiuntivi al testo fondamentale, in modo che esse si collochino al loro posto appropriato nel sistema. Così gli ulteriori svolgimenti, mantenendo l'equilibrio fra il diritto e le esigenze mutevoli dei rapporti sociali che esso contempla, saranno ritocchi di un edificio, del quale rispetteranno, finchè è possibile, i lineamenti fondamentali

14. Tale nei suoi lineamenti più generali il diritto italiano dell'emigrazione. Singolare formazione giuridica non priva d'interesse pel giurista a cui offre, da un lato, una energica manifestazione della inesausta capacità del diritto a foggare la disciplina dei più disparati fenomeni della vita sociale e dall'altro un esempio particolarmente notevole di elaborazione di un diritto speciale. Ma chi parla del diritto dell'emigrazione in questa Napoli, che vede giorno per giorno la flotta degli emigranti, che salpa fra i canti nostalgici della Patria, è tratto soprattutto a pensare al valore pratico che anima questo diritto speciale.

Sarà un bene o sarà un male l'emigrazione. Per fortuna, il diritto non si è fermato inoperoso innanzi a questa domanda forse mal posta. Con il senso di realtà che gli è proprio, il diritto ha visto che l'emigrazione è un fatto: impedirlo sarebbe stato follia, ignorarlo sarebbe stata insensibilità. Ha cercato con occhio pensoso di penetrare nei rapporti in cui esso si esprime. Ha visto che il suo intervento, illuminato da un senso di operosa tutela sociale, sarebbe stato fecondo. E si è messo all'opera. L'esperienza segnò la via. Ed oggi nel diritto dell'emigrazione l'Italia ha l'arma gagliarda la quale protegge ed avvalora la folla oscura che al di là delle Alpi ed al di là dei mari, portando il contributo prezioso della fecondità e del lavoro italiano al pacifico incremento della civiltà umana, rappresenta, senza clamori retorici, l'Italia che si espande nel mondo.

T. PERASSI.