

## COMMISSIONE CENTRALE DELL'EMIGRAZIONE

Decisione 3 luglio 1926 — Navigazione generale Italiana c. Abrami Giovanni.

*Le controversie relative al contratto di trasporto emigratorio, stipulato ed eseguito all'estero tra vettore ed emigrante entrambi di nazionalità italiana, non sono di competenza della giurisdizione speciale.*

NOTA. — La massima che annotiamo fu riportata nel numero precedente del Bollettino, ove fu pubblicata per intero anche la relativa decisione, i cui argomenti ci sembrano giuridicamente esatti e di una chiarezza encomiabile. L'importanza della materia ci spinge a trattarla esaurientemente per quanto sommariamente, come si addice al carattere di una nota, prospettando le diverse ipotesi che possono verificarsi:

1°) *Contratto di trasporto stipulato ed eseguito in Italia.* — Per la nostra legge sull'emigrazione, il vettore, per eseguire il trasporto di emigranti, ha l'obbligo di munirsi della *patente*, che è rilasciata dal Commissariato generale dell'emigrazione, altrimenti incorre in una contravvenzione punita con l'arresto sino a tre mesi e con l'ammenda da L. 100 a L. 1000 (art. 18 e 68 lett. c del T. U.). Ma da ciò non segue che il vettore, il quale abusivamente eserciti l'industria emigratoria, sia sottratto, per ciò che attiene ai rapporti giuridici stretti con l'emigrante, alla legge speciale e sottoposto invece alla legge comune. Se si tien presente che il diritto emigratorio è composto di norme di polizia e di norme di diritto privato, ma d'ordine pubblico, sarà agevole rilevare che, come non è possibile sottrarsi all'impero delle prime, in forza dell'articolo 11 delle disposizioni preliminari al codice civile, non è possibile derogare alle altre, in forza dell'articolo 12 delle citate preliminari. Se fosse altrimenti, si avrebbe l'assurdo giuridico che il vettore potrebbe sempre, commettendo un reato previsto dalla legge speciale, non che derogare a leggi di ordine pubblico, impedirne l'applicazione. Non vi è chi non veda quanto ripugni alla logica e al diritto che la tutela dell'ordine sociale, che il legislatore intende raggiungere attraverso la protezione dell'emigrante, debba essere subordinata alla volontà del vettore, anzi al suo fatto illecito, e che il vettore, il quale, rispettoso

delle leggi, si è fornito di patente, si debba trovare in condizioni d'inferiorità di fronte al vettore che si mostrò insensibile all'osservanza delle leggi stesse.

La conclusione è che qualsiasi vettore, nazionale o straniero, patentato o non patentato, il quale svolga la sua industria emigratoria nel territorio del Regno, dev'essere sottoposto alle nostre leggi speciali sull'emigrazione, sia per quanto riguarda il regolamento sostanziale del contratto, sia per quanto riguarda la competenza della giurisdizione speciale per le controversie che ne derivano.

2°) *Contratto stipulato in Italia ed eseguito all'estero.* — A non diversa conclusione si addiuvano per il caso che il vettore, nazionale o straniero, concluso il contratto in Italia, avvii l'emigrante italiano ad imbarcarsi in porto estero. Tale ipotesi configura un reato che la legge (art. 28 e 68 lett. f del T. U.) punisce con l'arresto sino a sei mesi e con l'ammenda da lire 200 a lire 2000, onde può dirsi, per le medesime considerazioni or ora svolte, che il fatto illecito del vettore, compiuto in violazione di norme di ordine pubblico, non può sottrarre il contratto di trasporto alla sua legge naturale, che è la legge speciale dell'emigrazione.

Se però il contratto sia conchiuso tra un vettore di qualsiasi nazionalità ed un emigrante straniero, non si ravvisa alcuna illiceità nel fatto che l'emigrante sia inviato ad imbarcarsi in porto estero, riferendosi l'articolo 28 citato ad emigranti italiani. Infatti per la nostra legge (art. 17 T. U.) è considerato emigrante il cittadino italiano e solo eccezionalmente il cittadino straniero, qualora concorra la circostanza che questi prenda imbarco in un porto del Regno: che se, invece, egli vada ad imbarcarsi in un posto estero, la legge se ne disinteressa, nè avrebbe alcun motivo d'interessarsene. L'ipotesi che esaminiamo, adunque, richiede l'applicazione dell'articolo 58 del Codice di commercio e cioè l'applicazione della *lex loci contractus*, se i contraenti sono di diversa nazionalità e la legge comune ai contraenti, se questi appartengono alla medesima nazionalità.

All'applicazione della legge straniera non osta l'articolo 12 delle preliminari del Codice civile, dappoichè la legge speciale non è legge d'ordine pubblico internazionale, ma è legge d'ordine pubblico interno, che riguarda i soli cittadini e non anche gli stranieri: essa fu creata non perchè ritenuta indispensabile alla esistenza giuridica e politica dello Stato, nè per l'applicazione di un principio superiore di morale, ma per regolare un fenomeno essenzialmente italiano, per ragioni contingenti che consigliarono lo Stato a porre tra i suoi fini immediati una politica emigratoria. Lo scopo della legge è rivolto alla protezione dei suoi cittadini e non vien meno, se due stranieri, o un vettore italiano ed un emigrante straniero, stipulando il contratto in Italia, lo eseguano all'estero. Il rigore dei principi porterebbe ad applicare la legge straniera anche nel caso che l'emigrante

si imbarcasse in un porto del Regno e se diversamente fu disposto nell'articolo 17 capoverso 2 del T. U., che sottopose in tal caso lo straniero alla protezione della legge nostra, la ragione è da ricercarsi in motivi di opportunità e di coerenza al principio di parità di trattamento degli stranieri coi nazionali.

3°) *Contratto stipulato all'estero ed eseguito in Italia.* — Se il contratto di trasporto fu stabilito all'estero, ma l'imbarco dell'emigrante, nazionale o straniero, ha luogo in un porto del Regno, si applicano le nostre leggi sull'emigrazione, poichè queste, avendo anche carattere di leggi di polizia, obbligano tutti coloro che si trovano nel Regno e non consentono la possibilità di deroghe da parte di leggi straniere o di convenzioni private (art. 11 e 12 Disposiz. prelim. al cod. civ.). A questo principio sono informate le disposizioni contenute nell'art. 17 del T. U., il quale pareggiò ad ogni effetto l'emigrante straniero, imbarcatosi in Italia, al nazionale, e nell'art. 27 del T. U., che, regolando la ipotesi del biglietto venduto all'estero a favore di un terzo, e precisamente di un emigrante che dovesse imbarcarsi nel Regno, stabili espressamente che tutte le disposizioni delle leggi italiane sull'emigrazione si applicano agli emigranti che viaggiano in conseguenza di un biglietto *prepagato*, cioè di un contratto stipulato all'estero.

4°) *Contratto stipulato ed eseguito all'estero.* — Può verificarsi che il contratto sia stipulato ed eseguito all'estero: a) tra vettore straniero e cittadino italiano; b) tra vettore ed emigrante entrambi di nazionalità italiana.

a) Nel primo caso, la legge da applicarsi non può essere altra che la *lex loci contractus*, secondo il preciso disposto dell'articolo 58 del codice di commercio. Non è rilevante che il vettore straniero abbia la patente di vettore di emigranti italiani, poichè la concessione della patente, che importa accettazione di tutti gli obblighi derivanti dalle disposizioni vigenti in materia di emigrazione (art. 18 del T. U.), non può valere che limitatamente all'attività che il vettore straniero svolge nel territorio del Regno: per l'attività da svolgere all'estero il vettore straniero non ha bisogno di ottenere alcuna autorizzazione dalle nostre autorità. D'altra parte, la nostra legge speciale contiene delle norme di carattere pubblicistico che presuppongono la territorialità della sua applicazione, tanto che non si potrebbe concepire che lo Stato potesse imporre il prezzo del nolo di terza classe (art. 31 T. U.), per i viaggi che s'iniziano ed hanno termine in territori esteri. Vero è che in alcuni casi la nostra legge estende la sua applicazione anche agli stranieri che svolgono la loro attività all'estero nei confronti con emigranti italiani, ma ciò fa in tanto in quanto la loro attività, se ha inizio all'estero, ha termine nel territorio del Regno. Solo per tale circostanza il legislatore potè imporre al capitano di piroscafo straniero l'obbligo di munirsi di licenza da parte delle nostre autorità consolari per i trasporti di

più di cinquanta passeggeri italiani di terza classe, (art. 20 T. U.) ed al vettore straniero i prezzi dei noli di terza classe a favore di emigranti italiani: ciò potè fare, perchè la destinazione del viaggio, nell'uno o nell'altro, era un porto del Regno (art. 18 del R. D. 14 marzo 1909, n. 130). Una conferma positiva di quanto esponemmo si ha nell'art. 37 del T. U., il quale, nei confronti dei vettori stranieri, limita la competenza della giurisdizione speciale italiana alle controversie che riguardano emigranti o passeggeri di terza classe che *rimpatriano*, escludendo, di conseguenza, gli altri cittadini che, muovendosi da un territorio straniero, si dirigono verso un altro territorio straniero.

E v'ha di più. L'art. 39 del T. U., nel fissare la competenza territoriale degl'Ispettori dell'emigrazione, prende in considerazione le sole ipotesi che il viaggio dell'emigrante abbia luogo da o per l'Italia e stabilisce che, per le controversie relative ai viaggi di andata, la competenza si determina dal luogo ove fu emesso il biglietto d'imbarco.

Nell'ipotesi che esaminiamo, il biglietto essendo stato emesso all'estero in conseguenza del contratto stipulato anche all'estero, manca la possibilità di determinare la competenza territoriale, poichè all'estero non ci sono nè possono esserci Ispettori con poteri giurisdizionali. Una controversia di questa specie riguardante cioè un vettore straniero non patentato ed un emigrante italiano, fu prospettata avanti qualche Ispettore, il quale ritenne la propria competenza, partendo dai seguenti presupposti: *a)* che all'emigrante non fosse lecito di recarsi ad imbarcarsi all'estero; *b)* che l'emigrante italiano dovesse essere sempre e dovunque tutelato nei confronti di qualsiasi vettore; *c)* che in ogni modo non fosse consentito al giudice speciale dichiarare d'ufficio la propria incompetenza.

Senonchè i presupposti che formano il fondamento della decisione partono da criteri errati. Infatti, l'articolo 28 del T. U. vieta al vettore di effettuare l'imbarco degli emigranti nei porti esteri, ma non estende il divieto all'emigrante, il quale è libero di stipulare il contratto e di imbarcarsi all'estero, se ciò gli è consigliato dal suo interesse.

Come fu già superiormente accennato, la nostra legge protegge l'emigrante che espatria e quello che rimpatria e non si interessa del cittadino che si muova da un territorio estero verso un altro territorio estero. Nella decisione che annotiamo, fu fatta una elencazione di tutte le disposizioni positive della legge, le quali parlano di emigranti che espatriano e di emigranti che ritornano in patria e si disse che invano si cercherebbero disposizioni tutelari per cittadini che, già residenti in un territorio estero, si recano in altro territorio estero. L'articolo 163 del Regolamento 1901 parla di emigranti, italiani o stranieri, che si imbarcano in un porto di scalo, ma è questa una disposizione esclusivamente di polizia

che non influisce sui rapporti giuridici formati tra detti emigranti e il vettore. In tanto quei passeggeri sono chiamati emigranti, pur imbarcandosi in porti di scalo esteri, in quanto anch'essi lasciano in atto non l'Italia ma il paese estero di loro residenza.

Quanto alla irrazionale disposizione dell'art. 45 del T. U., occorre tener presente che essa va interpretata molto restrittivamente e che, comunque, la interpretazione non può estendersi sino al punto da farvi comprendere anche le controversie che sfuggano a qualsiasi potestà giurisdizionale italiana. Il concetto di giurisdizione e quello di competenza sono distinti l'uno dall'altro. Giurisdizione è l'attività dello Stato diretta a determinare ed attuare la volontà della legge nei casi concreti, mediante la risoluzione definitiva ed obbligatoria delle questioni giuridiche relative a singoli rapporti. Competenza è la parte di potestà giurisdizionale di cui è investito ciascun singolo organo: è, e cioè, il limite concreto della giurisdizione di ciascun giudice. L'articolo 45 del T. U., corrispondente all'art. 8 della legge 1913, non si occupa di giurisdizione, ma solo di competenza, togliendo all'eccezione di incompetenza assoluta il carattere di eccezione di ordine pubblico. Ma l'eccezione d'improponibilità assoluta del ricorso per mancanza di giurisdizione, secondo i principi del nostro diritto processuale, non può perdere il carattere di eccezione di ordine pubblico. Onde segue che se l'emigrante non sia assistito da un diritto subbietivo che gli permetta di esplicitare un'azione, la nostra autorità giudiziaria, ordinaria o speciale, deve rigettare la domanda proposta, per mancanza di materia per cui possa svolgersi un'attività giurisdizionale qualsiasi. Così decise fin dal 1917 la Commissione Centrale nella causa tra il vettore Cyp. Fabre e Apollario Salvatore. Applicando tali concetti alla nostra ipotesi, si ha che il contratto di trasporto, stipulato ed eseguito all'estero tra un vettore straniero ed un emigrante italiano, non può essere che regolato dalla *lex loci contractus*, cioè dalla legge straniera, e quindi sfugge del tutto alla legge italiana di guisa che nè l'autorità giudiziaria ordinaria nè quella speciale hanno la potestà di prendere cognizione della relativa controversia.

b) Nel secondo caso, e cioè quando si tratti di un contratto stipulato ed eseguito all'estero tra vettore ed emigrante entrambi di nazionalità italiana, la legge da applicarsi è quella nazionale comune ai contraenti, per il preciso disposto dell'art. 58 cod. comm. Gli argomenti furono esposti con chiarezza e precisione nella decisione pubblicata nel precedente numero del *Bollettino*, e ad essi noi ci riportiamo.

f. r.