SENATO DELLA REPUBBLICA

IV LEGISLATURA

COMMISSIONI RIUNITE

2ª (Giustizia e autorizzazioni a procedere)

e

7ª (Lavori pubblici, trasporti, poste e telecomunicazioni, marina mercantile)

MERCOLEDÌ 22 NOVEMBRE 1967

(1ª seduta, in sede deliberante)

Presidenza del Presidente della 7ª Commissione GARLATO

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

« Modifiche al Regolamento di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle strade ferrate, approvato con regio decreto 31 ottobre 1873, n. 1687 » **(1389-B)** (*D'iniziativa dei senatori Torelli ed altri*) (*Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati*) **(Discussione e approvazione con modificazioni)** (1):

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 2, 3, 5, 6
FENOALTEA 4
FLORENA, *Sottosegretario di Stato per i trasporti e per l'aviazione civile* 5
GENCO, *relatore* 2, 4, 6
GIANCANE 5
MAGLIANO 5
MARIS 3, 4, 6

(1) Il titolo del disegno di legge è stato così modificato: « Modifica degli articoli 64 e 65 del Regolamento di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle strade ferrate, approvato con regio decreto 31 ottobre 1873, n. 1687 ».

La seduta è aperta alle ore 10,25.

Sono presenti:

della 2ª Commissione, i senatori Berlingieri, Caroli, Fenoaltea, Gramegna, Grassi, Magliano Giuseppe, Maris, Mongelli, Morvidi, Nicoletti, Pace, Poët, Terracini e Tomassini.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, il senatore Lami Starnuti è sostituito dal senatore Tortora.

della 7ª Commissione, i senatori Adamoli, Chiariello, Corbellini, de Unterrichter, Fabretti, Ferrari Giacomo, Focaccia, Gaiani, Garlato, Genco, Giancane, Giorgetti, Guanti, Jervolino, Lombardi, Spataro, Tomassini e Vidali.

A norma dell'articolo 18, ultimo comma, del Regolamento, il senatore Zannier è sostituito dal senatore Bermani.

Interviene il Sottosegretario di Stato per i trasporti e l'aviazione civile Florena.

Discussione e approvazione, con modificazioni, del disegno di legge d'iniziativa dei senatori Torelli ed altri: « Modifiche al Regolamento di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle strade ferrate, approvato con regio decreto 31 ottobre 1873, n. 1687 » (1389-B) (*Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati*)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge d'iniziativa dei senatori Torelli, Corbellini, Salari e Bussi: « Modifiche al Regolamento di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle strade ferrate, approvato con regio decreto 31 ottobre 1873, n. 1687 », già approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati.

Onorevoli colleghi, il presente disegno di legge, originariamente composto di un articolo unico, approvato dalla 2ª Commissione del Senato, con il parere della 7ª, nella seduta del 24 novembre 1965, ritorna oggi al nostro esame profondamente modificato dalla Camera dei deputati. Il testo pervenutoci, infatti, risulta composto di ben 13 articoli e le modificazioni introdotte dall'altro ramo del Parlamento sono tali per cui la Presidenza del Senato ha ritenuto opportuno assegnare il disegno di legge alla competenza delle Commissioni 2ª e 7ª, che si trovano appunto qui riunite per l'esame del disegno di legge stesso.

Dichiaro aperta la discussione generale e prego il senatore Genco, incaricato di riferire sul provvedimento, di prendere la parola.

G E N C O , *relatore*. L'onorevole Presidente ha ricordato, nella sua breve esposizione, l'*iter* di questo disegno di legge.

La X Commissione (Trasporti e aviazione civile, marina mercantile, poste e telecomunicazioni) della Camera dei deputati ha introdotto nel testo approvato dal Senato numerose modificazioni relative ad una materia che è disciplinata dagli articoli 47, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 64 e 65 del Regolamento di polizia ferroviaria.

Debbo innanzitutto osservare che non mi sembra logico che si modifichino i suddetti articoli lasciando invariate le altre disposizioni contenute nel Regolamento. In secondo luogo, credo che la Camera dei deputati abbia esagerato un po', per esempio all'articolo 8, là dove si dice che è proibito alle persone estranee al servizio ed alla sorveglianza della ferrovia introdursi senza permesso nel recinto di essa e delle sue dipendenze. È chiaro che se una persona, estranea al servizio e alla sorveglianza della ferrovia, circola nella zona dei binari, nell'interno delle stazioni, commette un tipo di reato; se si introduce nella stazione ferroviaria, magari per salutare un amico che parte, commette un altro tipo di reato, eppure è soggetta alle stesse sanzioni di cui all'articolo 8. Ho citato in Senato, in altra occasione, il caso di un cittadino, entrato nella stazione di Bari, al quale, non avendo esibito all'uscita il biglietto d'ingresso, è stata notificata dopo un mese un'ammenda di 7.000 lire. Ora, quando il controllore scopre nel tram un cittadino senza biglietto, penso che verrà applicata una multa equivalente a quattro, cinque biglietti; il biglietto d'ingresso alla stazione costa 40 lire ma, secondo l'articolo 8, il contravventore viene punito con l'ammenda di lire 4.000. Mi sembra esagerato e penso che ogni pena debba essere proporzionata al tipo di reato.

Ritengo, in definitiva, che sia opportuno ripristinare il testo approvato dal Senato, demandando eventualmente all'Amministrazione ferroviaria una organica revisione del Regolamento di polizia ferroviaria e invitando anche la medesima a contenere le ammende in limiti sopportabili e adeguati ai vari reati.

Tale esigenza, del resto, appare giustificata dalla considerazione che le norme introdotte dalla Camera dei deputati non costituiscono materia di legge, ma sono di natura squisitamente regolamentare. Non ho altro da aggiungere.

P R E S I D E N T E . Vorrei tra l'altro ricordare che le norme regolamentari si possono modificare più facilmente di quelle legislative; queste ultime, infatti, possono esser modificate solo con legge, con ricorso, cioè, al Parlamento.

M A R I S . Signor Presidente, onorevoli senatori, i senatori Torelli, Corbellini, Salari e Bussi, nel presentare il disegno di legge n. 1389 furono spinti da questa ragione: essi ritennero che molti comportamenti previsti dal Regolamento del 1873, non potevano più rappresentare, per le trasformazioni tecniche intervenute nelle ferrovie, un grave pericolo e non potevano, quindi, essere puniti con sanzioni di polizia come aveva stabilito, appunto, la legge del 1873, quando cioè da pochi anni il legislatore aveva potuto assistere all'entrata in funzione delle prime ferrovie. Di qui la necessità, secondo i proponenti del disegno di legge, di togliere alle sanzioni che colpivano quei comportamenti alcuni aspetti penali troppo gravi, come l'iscrizione nel casellario giudiziale, e di ridurre le medesime a sanzioni di carattere esclusivamente pecuniario senza conseguenze secondarie dal punto di vista penale: cioè all'ammenda pura e semplice, fino a lire 20.000.

I senatori Torelli ed altri non avevano ritenuto, con la loro proposta, di dovere interferire nella materia regolamentare per modificarla al fine d'adeguare i comportamenti alle trasformazioni tecniche intervenute nelle ferrovie dal 1873 ad oggi; anche l'onorevole Ministro fece osservare, dinanzi alla 2ª Commissione del Senato, che il criterio seguito dai proponenti era molto saggio anche perchè nel nostro Paese è indubbiamente in atto un processo in base al quale per gli illeciti più tenui ci si allontana sempre più dalle norme di carattere penale per avvicinarsi a sanzioni di carattere amministrativo. Questo è l'orientamento e si cerca, anche là dove esistono sanzioni di carattere penale (nel codice della strada, nei regolamenti comunali, eccetera), di considerare i relativi comportamenti alla stregua di puri illeciti di carattere amministrativo. Recentemente è stata approvata dal Parlamento una legge per la depenalizzazione di alcune sanzioni concernenti i regolamenti comunali e il Codice della strada; la si è definita « legge pilota », in quanto deve orientare tutta la produzione legislativa in questo senso, là dove il comportamento del cittadino non sia gravemente lesivo degli interessi collettivi, ma infrange soltanto norme di costume.

La Camera de deputati, inaspettatamente devo dire, ha voluto modificare l'indirizzo originario, capovolgendolo addirittura e annullando praticamente i motivi ispiratori di questo disegno di legge. Nell'ultima parte dell'articolo 2, infatti, si ritorna, sia pure in via alternativa, all'ammenda e all'arresto, quindi al punto di partenza, cioè a considerare alcuni comportamenti tali da potersi colpire con sanzioni restrittive della libertà personale.

La Camera dei deputati ha rimaneggiato, non dico radicalmente — perchè se così fosse, si potrebbe almeno trovare una giustificazione —, ma solo parzialmente il regolamento del 1873, lasciando in piedi molte norme veramente arcaiche di cui non si è assolutamente interessata.

È chiaro che i confini tra la materia che deve essere disciplinata per legge e quella che deve essere disciplinata per regolamento non sono definiti in maniera netta. La nostra Costituzione non ha stabilito quali comportamenti debbono essere regolati dalla legge e quali, invece, dal Governo con norme secondarie derivanti dall'ordinamento principale. Soltanto per quanto riguarda i regolamenti regionali, credo, ha previsto una competenza specifica dei Consigli regionali (l'articolo 121 della Costituzione, infatti, dice che i regolamenti regionali devono essere emanati dal Consiglio regionale e promulgati dal Presidente della Giunta); ma per il resto non stabilisce nulla in ordine alla titolarità del diritto ad emanare norme regolamentari. Anche noi, quindi, potremmo emanare benissimo un regolamento con legge; ma ciò è contrario alla tradizione e non potrebbe giovare al prestigio del Parlamento.

Qui si tratta di una materia di natura strettamente regolamentare, non c'è dubbio, che è bene — come ha osservato giustamen-

te il Presidente — resti affidata all'Amministrazione ferroviaria; disciplinarla con legge significa irrigidirla, perchè soltanto un'altra legge domani potrebbe modificarla.

Ma a prescindere da questa considerazione, vi sono taluni punti specifici del disegno di legge pervenutoci dall'altro ramo del Parlamento che suscitano profonde perplessità. Si ha l'impressione, infatti, che l'articolo 2 rivoluzioni il contenuto dell'articolo 47 del Regolamento del 1873, il quale diceva: « Gli oggetti pirotecnici, fulminanti ed esplodenti ed in genere tutte le merci facilmente infiammabili dovranno essere consegnate con precisa dichiarazione e separatamente, e verranno poi trasportate con le norme e cautele stabilite dal Ministero dei lavori pubblici ». Tale articolo, quindi, proprio in base all'espressione « ed in genere tutte le merci facilmente infiammabili » era onnicomprensivo. Nell'articolo 2 del presente disegno di legge, invece, si ha una casistica che, tutto sommato, è limitata.

G E N C O , *relatore*. So che alcune persone sono state contravvenzionate per avere trasportato mezzo litro di alcool.

M A R I S . Ma l'articolo 2 non esclude questo pericolo, perchè parla di esplosivi, di infiammabili e via dicendo; anzi prevede anche l'arresto.

Quindi l'inconveniente che il collega Genco lamenta non sarebbe eliminato. Anzi, aggiungeremmo ancora l'arresto.

Ma proseguiamo nell'esame del testo approvato dalla Camera.

Nell'articolo 2, il primo comma, come ho detto, stabilisce che gli oggetti esplosivi, infiammabili, eccetera, debbono essere denunciati (questo lo prevede anche il vecchio regolamento) e debbono essere posti negli imballaggi prescritti dalle condizioni e tariffe per il trasporto delle cose sulle Ferrovie dello Stato. E fin qui sta bene. Il secondo comma recita: « Il trasporto delle merci indicato al precedente comma sarà effettuato con l'osservanza delle norme e cautele stabilite dalle disposizioni di cui al comma medesimo ». Si tratta di una forma veramente contorta; con molta buona volontà si può riuscire a comprendere che forse ci si vuole riferire alle condizioni generali di trasporto, perchè norme specifiche sul trasporto delle predette merci il comma primo non le fissa.

Quanto alle norme successive, si stabilisce, per esempio, che non si possono attraversare i binari in immediata vicinanza dei treni fermi, oppure introducendosi nei veicoli o fra due rotabili in sosta. Però può essere consentito attraversare i binari fra due colonne ferme od alle loro estremità, quando ciò sia indispensabile per il servizio viaggiatori, con l'osservanza delle avvertenze del personale.

Come si può concepire una legge di questo genere? Io credo che questo basti per accogliere una proposta formale che avanzo, e cioè il non passaggio agli articoli del testo approvato dalla Camera ed il ritorno al testo che il Senato aveva congedato e che era animato da più modeste, ma, tutto sommato, migliori intenzioni, ossia quelle di eliminare certe conseguenze penali, senza voler assumere un atteggiamento escatologico, trasformando *ab imis* la tormentata materia del comportamento del viaggiatore nelle stazioni.

F E N O A L T E A . Onorevoli colleghi, vorrei far osservare che esiste oggi una forte tendenza dottrinale verso la cosiddetta delegificazione (argomento più difficile di quanto non si creda), intesa, cioè, a limitare la produzione legislativa lasciando più ampio margine alla formulazione di norme di regolamento. Inoltre, vi è una altrettanto forte tendenza dottrinale verso la riduzione dei casi di reati, con l'obiettivo di eliminare le conseguenze della soverchia meccanicità del nostro sistema penale, in virtù o per colpa della quale chi ruba tre mandarini è soggetto a rimanere bollato per tutta la vita come un criminale.

Ora, il disegno di legge che ci sta dinanzi va in senso contrario ad ambedue queste tendenze che — ripeto — sono estremamente forti, oggi, nel campo dottrinale e anche in quello pratico.

Sarei d'avviso pertanto che la Commissione si occupasse preliminarmente del que-

sito se accogliere o meno la proposta del senatore Maris, poichè l'accoglimento di tale proposta renderebbe inutile ogni ulteriore discussione.

G I A N C A N E . Dopo le argomentazioni svolte dal senatore Maris e dopo le precisazioni del senatore Fenoaltea, sono d'accordo che si debba ritornare al testo approvato dalla Commissione giustizia del Senato, lasciando quindi le cose così com'erano nella intenzione dei proponenti. Il testo approvato dalla Camera modifica nella sostanza il disegno di legge originario, introducendo norme che costituiscono, a mio avviso, materia di regolamento.

M A G L I A N O . Aderisco pienamente alle proposte del relatore e del senatore Maris, e ciò non soltanto per le ragioni critiche che sono state esposte con tanta chiarezza dai colleghi Genco e Maris, ma anche per la ragione cui ha accennato il Presidente della 2ª Commissione permanente.

Io sono profondamente contrario a tutte le disposizioni con le quali si crede di superare le difficoltà che sorgono durante il cammino del progresso e della civiltà, introducendo pene severissime. Un inasprimento della pena non solo non raggiunge lo scopo, ma è contrario a tutti i princìpi della nostra dottrina giuridica e della nostra Costituzione. Si annunciano, per esempio, pene severissime per il contrabbando delle sigarette. Misure di questo genere non producono alcun effetto, anzi, da un punto di vista pratico, si traducono in un enorme peso per l'amministrazione della giustizia, con i conseguenti, gravi ritardi che si lamentano.

Aggiungo poi che, già quando il disegno di legge venne dinanzi a noi in prima lettura, delle critiche furono avanzate da alcuni che si espressero in senso diverso da quello che era il pensiero della Commissione. E noi fummo tutti d'accordo nel respingerle. Quindi, credo che anche da questo punto di vista, non per una questione di prestigio, ma per una questione di principio, che deve essere tenuta da noi presente nei confronti dei colleghi della Camera, non possiamo accettare l'impostazione data al disegno di legge dall'altro ramo del Parlamento.

Aderisco pertanto alla proposta di non passare agli articoli e di tornare al testo da noi precedentemente approvato.

P R E S I D E N T E . È opportuno sentire il parere del Governo.

F L O R E N A , *Sottosegretario di Stato per i trasporti e l'aviazione civile.* Desidero soltanto far presente che la proposta di ampliare ed articolare diversamente il disegno di legge approvato dal Senato mosse, alla Camera, da questo concetto. Il cittadino che si trova di fronte ad una norma in cui si elenca una serie di articoli riferentisi a leggi passate non può rendersi conto della portata della norma stessa. Che cosa dice infatti l'articolo unico del testo approvato da questo ramo del Parlamento? « Gli articoli 64 e 65 del Regolamento per la polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle strade ferrate, approvato con regio decreto 31 ottobre 1873, n. 1687, sono sostituiti dal seguente:

« I contravventori alle disposizioni degli articoli 47, 51, 52, 53, 54, 55 e 56 del presente regolamento verranno puniti con la pena dell'ammenda fino a lire 20.000, salvo che i fatti costituiscano più gravi reati ».

Ora, si è ritenuto opportuno formulare il disegno di legge in modo più intelligibile per il comune cittadino che deve rispettare le disposizioni in esso contenute. E posso dire che la formulazione sulla quale discutiamo è stata concordata con il Ministero in una riunione tenutasi con la partecipazione di alcuni deputati.

Se le due Commissioni qui riunite ritengono di non passare agli articoli del testo approvato dalla Camera, io non posso oppormi: le Commissioni stesse sono sovrane nel decidere. Io ho voluto soltanto precisare quale è stata la ragione per cui l'altro ramo del Parlamento ha ritenuto opportuno articolare diversamente il testo del disegno di legge.

P R E S I D E N T E . È evidente che di fronte alla richiesta dei colleghi della Camera il Governo non poteva rifiutarsi di concordare un testo diverso. Sta di fatto, però, che il Senato è di avviso contrario e con motivazioni ben precise.

G E N C O , *relatore*. Mi permetto di far osservare che bisognerebbe almeno cercare di graduare meglio le pene: chi entra nella stazione senza biglietto paga 4.000 lire...

M A R I S . Sarebbe il caso di stabilire finalmente l'ingresso gratuito nelle stazioni ferroviarie. Molte norme dovrebbero infatti essere considerate ormai cadute in disuso.

P R E S I D E N T E . Il Ministero dovrebbe prendersi la cura di rivedere tutto il Regolamento per agire poi in via amministrativa. Ad ogni modo l'onorevole Sottosegretario di Stato per i trasporti recepirà senz'altro la raccomandazione della Commissione.

F L O R E N A , *Sottosegretario di Stato per i trasporti e l'aviazione civile*. Prendo atto del desiderio della Commissione di non discutere affatto gli articoli approvati dall'altro ramo del Parlamento; nonchè della richiesta rivolta al Ministero perchè sia elaborato un nuovo Regolamento, più attuale.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Metto ai voti la proposta del senatore Maris di non passaggio all'esame degli articoli del testo approvato dalla Camera dei deputati e di prendere in considerazione il ripristino del testo già approvato dal Senato.

(*È approvata*).

Do lettura del disegno di legge nel testo già approvato dal Senato:

Articolo unico.

Gli articoli 64 e 65 del Regolamento per la polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle strade ferrate, approvato con regio decreto 31 ottobre 1873, n. 1687, sono sostituiti dal seguente:

« I contravventori alle disposizioni degli articoli 47, 51, 52, 53, 54, 55 e 56 del presente regolamento verranno puniti con la pena dell'ammenda fino a lire 20.000, salvo che i fatti costituiscano più gravi reati ».

Poichè nessuno domanda di parlare, lo metto ai voti.

(*È approvato*).

In conseguenza del ripristino del testo originario del disegno di legge, è necessario ripristinare anche il titolo ad esso relativo. Metto quindi ai voti il seguente nuovo titolo del disegno di legge:

« Modifica degli articoli 64 e 65 del Regolamento di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle strade ferrate, approvato con regio decreto 31 ottobre 1873, n. 1687 ».

(*È approvato*).

La seduta termina alle ore 10,55.

Dott. MARIO CARONI
Direttore generale dell'Ufficio delle Commissioni parlamentari