

SENATO DELLA REPUBBLICA

VII COMMISSIONE

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

RIUNIONE DEL 29 SETTEMBRE 1949

(37ª in sede deliberante)

Presidenza del Presidente CAPPA

INDICE

Disegni di legge:

Discussione e approvazione)

« Aumento delle sanzioni pecuniarie relative alle contravvenzioni alle disposizioni della legge 10 settembre 1939, n. 1822, sulla disciplina degli autoservizi di linea » (N. 578):

PRESIDENTE	Pag. 323
TOMMASINI, <i>relatore</i>	319, 321, 322, 323
MASTINO	320, 321
BORROMEIO	320, 321, 323
FERRARI	320, 322
FRANZA	322

(Rinvio all'Assemblea)

« Autorizzazione della spesa di lire un miliardo per la costruzione di caserme per reparti del Corpo delle guardie di pubblica sicurezza » (N. 545)

324

La riunione ha inizio alle ore 11,30.

Sono presenti i senatori: Battista, Borromeo, Buizza, Cappa, Cappellini, Casardi, Ceschi, Fazio, Ferrari, Focaccia, Franza, Genco, La-

via, Mancini, Mariotti, Mastino, Meacci, Priolo, Raja, Tommasini, Toselli, Troiano, Voccoli.

GENCO, *segretario*, legge il verbale della seduta precedente, che è approvato.

Discussione e approvazione del disegno di legge:

« Aumento delle sanzioni pecuniarie relative alle contravvenzioni alle disposizioni della legge 10 settembre 1939, n. 1822, sulla disciplina degli autoservizi di linea » (N. 578).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Aumento delle sanzioni pecuniarie relative alle contravvenzioni alle disposizioni della legge 10 settembre 1939, n. 1822, sulla disciplina degli autoservizi di linea ».

Ha facoltà di parlare l'onorevole relatore.

TOMMASINI, *relatore*. Il disegno di legge che viene sottoposto al nostro esame non si limita a portare le sanzioni pecuniarie di cui trattasi ad un adeguamento corrispondente a quella che può essere stata la svalutazione della lira dal 1939 ad oggi, ma tende ad elevare maggiormente il loro ammontare in senso assoluto per una più accentuata azione e funzione punitiva, tanto è vero che le ammende il cui ammontare andava da lire 25 a lire 300 sono portate da 5.000 lire a 25.000, con un aumento quindi di 200 volte per il minimo e di circa 80 volte per il massimo, mentre l'ammenda minima di lire 50 nei casi che interessano la sicurezza o la regolarità dell'esercizio viene portata a lire 10.000 con un aumento pure di 200 volte.

Certo, l'aumento è indiscutibilmente forte, però se si tiene conto, direi, dell'anarchia nel-

l'esercizio di questi autoservizi di linea è certo che un'azione repressiva si impone perchè troppi sono i disastri ai quali noi assistiamo, che sono dovuti spesso a vera e propria incuria da parte dei concessionari di queste linee. Per queste ragioni io ritengo che la legge possa essere senz'altro accettata. Essa modifica l'articolo 36 della legge 28 settembre 1939 la quale non è esclusivamente una legge di carattere fiscale, ma un provvedimento di carattere generale che disciplina il servizio delle autolinee ed il cui articolo 36 stabilisce precisamente le penalità in esame.

Nella relazione ministeriale è incluso un riferimento un po' fuori luogo, in quanto vi si dice: « Analogamente quindi a quanto è stato fatto per le sanzioni pecuniarie in materia di circolazione stradale, opportunamente aumentate con decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato del 21 aprile 1947, n. 421, si è predisposto l'unito disegno di legge col quale le sanzioni pecuniarie previste dall'articolo 36 della legge 28 settembre 1939, n. 1822, sono aumentate a lire 5.000 e a lire 25.000 con un minimo di lire 10.000 per i casi che interessano la sicurezza e la regolarità dell'esercizio ». Ora questo riferimento, ripeto, non è del tutto opportunamente citato poichè qui siamo al di fuori delle proporzioni di adeguamento delle sanzioni pecuniarie in materia di circolazione stradale in quanto quelle sanzioni, che erano state dapprima semplicemente raddoppiate, con il citato decreto vennero elevate di 5 volte, il chè vuol dire che in confronto di quelle di anteguerra subivano un aumento di 10 volte, mentre qui ci troviamo di fronte ad aumenti di 200 volte e di 80 volte. Non vi è quindi alcuna proporzione tra le due disposizioni legislative.

MASTINO. Osservo che il penultimo comma dice che l'accertamento delle contravvenzioni spetta esclusivamente ai funzionari dell'Ispettorato generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione. Perchè questo? Supponiamo ad esempio che una contravvenzione venga elevata da un carabiniere.

BORROMEO. Non nel caso in esame, perchè qui si parla delle violazioni della disciplina degli autoservizi di linea.

FERRARI. Appunto, qui si tratta di contravvenzioni che riguardano la mancata osservanza delle disposizioni regolamentari dei servizi che sono stabilite da questa legge.

BORROMEO. Io ritengo che noi si debba approvare questo disegno di legge che indiscutibilmente come motivo fondamentale ha quello di adeguare le contravvenzioni al valore attuale della lira. Senonchè già altre volte abbiamo parlato della necessità di una migliore disciplina degli autoservizi i quali svolgono una attività notevolissima spesse volte in concorrenza notevole con le ferrovie dello Stato, attività che dovrà essere anche incrementata dove è necessario, ma che deve essere assolutamente disciplinata nell'interesse degli stessi concessionari che svolgono con serietà la funzione che sono chiamati ad assolvere. Basti pensare, ad esempio, che oltre 100 linee automobilistiche convergono alla capitale; di queste alcune sono molto importanti, altre modeste, alcune gestite con molta serietà, altre viceversa curate da individui che cercano di sfruttare al massimo le possibilità che loro si offrono. C'è da osservare però che questo disegno di legge non si limita a rivalutare la cifra delle contravvenzioni, ma va molto più in là dei limiti proporzionali della rivalutazione. Io sono contrario a questi aumenti eccessivi e, mentre esprimo ancora una volta il voto che il Ministero al più presto presenti un nuovo progetto che riveda tutto il complesso delle norme che disciplinano gli autoservizi di linea, chiedo che l'adeguamento sia fatto in limiti più giusti rispetto alla svalutazione della moneta.

FERRARI. Devo dire in primo luogo che non sono d'accordo sulla soppressione di quella parte del vecchio articolo 36 che dice: « Senza pregiudizio dell'applicazione di ogni altra sanzione o penalità che sia prevista anche dal Codice penale o da altre leggi per ogni singola fattispecie ».

Ritengo anch'io che questo inciso è forse superfluo; so però che in molte leggi c'è questo richiamo alle disposizioni del Codice penale o di altre leggi e mi pare che anche qui non stia male, poichè si tratta, in fondo, di un avvertimento costante che si dà a questi gestori delle autolinee. Mi pare insomma che sia una abbondanza, un pleonasma che tuttavia non sarebbe inutile lasciare.

Riguardo alla questione sollevata dal senatore Borromeo, sono d'accordo con lui che tutta la materia dei servizi automobilistici debba essere riveduta, soprattutto per l'interesse e l'incolumità dei terzi, dei viaggiatori,

perchè si tratta di tutta una legislazione che ormai è sorpassata e che va aggiornato. Credo anzi che tale intenzione vi sia anche da parte dell'Ispettorato generale della motorizzazione.

Circa l'aggiornamento delle ammende non sono d'accordo con l'onorevole Borromeo. Ritengo che abbia fatto bene il Ministero a portare un aumento superiore in proporzione alla svalutazione della lira, perchè purtroppo anche quando le ammende erano aggiornate al valore della lira esse si erano dimostrate assolutamente insufficienti, essendo il contravventore disposto a pagare e a contravvenire alla legge quando non c'è una penalità che lo faccia dubitare della convenienza di continuare nelle trasgressioni. Perciò io penso che la dosatura stabilita in questo progetto sia da lasciare invariata.

MASTINO. Circa l'osservazione dell'onorevole Ferrari riguardo al richiamo al Codice penale e alle altre leggi, io dico che, se noi guardiamo alla pura formulazione giuridica, la eliminazione di quella parte sarebbe giusta perchè c'è un articolo del Codice penale, se non sbaglio l'articolo 81, che stabilisce che quando con un unico fatto si proceda a diverse violazioni, tutte quante ricadono nell'ambito del diritto penale. È giusta però l'osservazione pratica che talvolta, ciò non di meno, nelle stesse nostre leggi è spesso contenuto il riferimento «salva la applicazione ecc.» Quindi è ben vero che questo è un pleonasmo che, se noi parlassimo a stretto rigore di formulazione giuridica, dovremmo eliminare; ma se tuttavia si ritenesse di aggiungerlo non sarò io, come voto, a farne una questione importante.

Riguardo poi all'ammontare della penalità, penso che bisogna consentire che essa sia applicata nei casi gravi con adeguata sanzione, ma bisogna anche consentire la possibilità che nei casi pratici di minimo rilievo si possa applicare una pena proporzionata. Io sarei d'avviso di diminuire il minimo e di mantenere viceversa il massimo: bisogna colpire fortemente quando vi è infrazione grave, ma con equità quando si tratta di minime infrazioni.

BORROMEO. Devo dire che ho paura delle distanze troppo grandi tra minimo e massimo. A noi tutti che abbiamo avuto esperienza di trasporti non può soddisfare una disposizione per cui un funzionario possa con-

testare una contravvenzione e stabilirla in mille o in 25 mila lire. È appunto questa distanza che non ci lascia tranquilli.

D'altra parte è giusto quello che ha detto il collega Mastino, e cioè che la sanzione dovrebbe essere forte nei casi in cui si tratta della sicurezza del servizio; però qui bisognerebbe fare l'esame di tutta la legge poichè l'articolo 36 fa riferimento a tutte le inadempienze previste dalla legge del 1939. Noi tutti conosciamo i rapporti tra funzionari e concessionari e sappiamo che se si vuole colpire un concessionario e si ha la possibilità di punirlo con 25 mila lire per ogni più piccola inadempienza, lo si può mandare in poco tempo al fallimento; quindi bisognerebbe esaminare bene la legge perchè inadempienza può essere quella della fermata di un'auto in un punto non previsto dalla concessione (ed è una lieve inadempienza), ed inadempienza può essere quella di usare l'automezzo con i freni non in regola (ed allora è una gravissima inadempienza).

TOMMASINI, *relatore*. Vorrei chiarire la differenza tra il minimo e il massimo. L'ammenda di 25 mila lire in rapporto alle 300 di prima è aumentata di 80 volte, mentre è il minimo che è aumentato di 200 volte; quindi mi pare che sulle 25 mila lire non ci dovrebbe essere discussione.

MASTINO. Non possiamo, a parer mio, riferirci mentalmente oggi ad una legge che prevede tutti i casi pratici e anche se procedessimo all'esame dell'insieme delle disposizioni in materia ci troveremmo nella massima difficoltà di decidere adeguatamente, perchè l'adeguatezza riguarda i casi pratici che sono vari e mutevoli. E perchè ci sia una misura adattabile alla diversità dei casi pratici quale mezzo abbiamo? Dobbiamo muovere dal concetto che chi applica queste disposizioni parta da un criterio di giustizia e da un criterio di prudenza e di buon senso nell'esercitare la funzione punitiva; non possiamo argomentare presupponendo che ci debba essere un proposito determinato di combattere le concessioni da parte dei funzionari. E quindi le osservazioni dell'onorevole Borromeo possono trovare accoglimento soltanto in forma elastica, cioè proprio nella forma da me proposta.

VII COMMISSIONE (Lav. pub., trasp., poste e telec., mar. merc.) 37ª RIUNIONE (29 settembre 1949)

TOMMASINI, *relatore*. Accetto la proposta Mastino nel senso che il minimo di 5 mila lire venga portato a 1.000 o 2.000, ma, a parer mio, l'ammenda di lire 10 mila stabilita nel secondo comma deve assolutamente rimanere.

FRANZA. Ritengo di dover osservare che ai fini di una precisa formulazione del minimo e del massimo dovremmo conoscere quali sono i casi penalmente rilevanti contemplati nella legge del 1939. Io qui rilevo che l'accertamento di queste particolari contravvenzioni è demandato esclusivamente ai funzionari dell'Ispettorato generale, ma, secondo il mio punto di vista, ove noi potessimo conoscere particolarmente le norme che regolano la circolazione ai fini della sicurezza, potremmo stabilire immediatamente se le sanzioni sono o no adeguate al fatto contravvenzionale. Infatti, se si tratta di una inosservanza di percorso che non mette in pericolo l'incolumità pubblica noi potremmo ridurre anche il minimo. Perciò potremmo vedere quali sono i casi previsti e regolarci in conseguenza, anche al fine di vedere se questa attribuzione esclusiva dei funzionari dell'Ispettorato debba essere mantenuta o no.

TOMMASINI, *relatore*. Deve essere mantenuta assolutamente. Le osservazioni fatte dal collega Franza ripetono sostanzialmente quelle espresse poco fa dal collega Mastino al quale ha risposto l'onorevole Ferrari. Anche prima vi era questa competenza esclusiva da parte dell'Ispettorato; c'è soltanto una riserva riguardante le mancanze di carattere penale. Non credo che esaminando tutta la legge si riesca a trovare qualcosa di nuovo.

FERRARI. Desidero aggiungere poche parole per chiarire qualche concetto non esaurientemente espresso. Ormai bisogna che noi consideriamo che la quantità e l'intensità dei servizi pubblici automobilistici è tale da obbligarci a porre su di essi l'attenzione. Disgraziatamente chi ha avuto a che fare un po' con questi servizi sa che ci sono così forti manchevolezze che se non si rimedia tempestivamente e con energia si corre il rischio di avere un crescendo di incidenti che poi non sono sempre denunciati. Infatti abbiamo incidenti che riguardano la sicurezza personale che vengono denunciati e che ven-

gono portati a conoscenza di tutti, ma abbiamo anche altri incidenti che non ledono soltanto interessi di persone e di società o di ditte, ma veri interessi di Stato. L'onorevole Tommasini e l'onorevole Focaccia che hanno una larga esperienza in questo campo, ne sanno qualche cosa. Per poter impedire tutto questo bisogna pertanto avere uno strumento legislativo che abbia non solo applicazione tempestiva ed energica ma anche applicazione intensa, che agisca effettivamente e definitivamente da remora. Posso parlare per esperienza personale, poichè ho una fortuna che forse pochi di voi hanno, il possesso cioè di un « permanente », come ex Ministro dei trasporti, che mi permette di girare su tutti i servizi pubblici, e devo dire che spesso colgo l'occasione di usare questo « permanente » che mi dà occasione di conoscere le diverse posizioni e i contrasti frequentissimi tra gli interessati ai trasporti in concessione. Quasi ovunque - e nella mia provincia anche recentemente - dove c'è un servizio che da 20, 30 anni fa trasporti da una località ad un'altra, spesso sorgono un secondo e un terzo servizio che chiedono l'autorizzazione della concessione da un'altra località al punto di arrivo del primo servizio e che, dopo aver dato la garanzia che non sarà eseguita alcuna prestazione che interferisca nella precedente concessione, causano invece noie e turbative che sfociano in liti interminabili, liti che poi non riguardano soltanto le tre o quattro società direttamente interessate, ma si ripercuotono su tutto il pubblico, provocando anche degli inconvenienti dal punto di vista della sicurezza personale. Ora, è necessario che le nostre leggi provvedano a tutto questo. Purtroppo con questa legge non si provvede ancora e in questo sono d'accordo con l'onorevole Borromeo. Sarà perciò necessario che il Ministero dei trasporti arrivi a fare un testo unico, rivedendo tutte le norme regolanti questa materia; e so che il Ministero si è già preoccupato in questo senso. Vi sono state anche delle assicurazioni da parte del Direttore generale dell'Ispettorato.

Non posso a tale proposito concordare con le critiche mosse in forma larvata ai funzionari dell'Ispettorato e tengo a dire che esso

VII COMMISSIONE (Lav. pub., trasp., poste e telec., mar. merc.) 37ª RIUNIONE (29 settembre 1949)

ha una attrezzatura di uomini effettivamente di primissimo ordine.

Per concludere, perciò, debbo rivolgere una raccomandazione al Ministero perchè questa auspicata regolamentazione e coordinamento di tutte le norme avvenga il più presto possibile. Auguriamoci che sia così. Ed allora — e finisco — accetto la proposta del senatore Mastino accolta anche dal relatore, di ridurre il minimo dell'ammenda intorno alle 1.000 o 2.000 lire, ma di non toccare il massimo della pena stessa e soprattutto l'ammenda di 10.000 lire fissata per determinati casi.

PRESIDENTE. Riguardo alla diminuzione del minimo proposta dal senatore Mastino io proporrei l'abbassamento della cifra da lire 5.000 a lire 2.500 lasciando invariato il massimo di lire 25.000.

TOMMASINI, relatore. Dichiaro di accettare tale proposta.

MASTINO. Accetto anch'io l'emendamento nei termini proposti dal Presidente. Per quanto riguarda la formula «senza pregiudizio dell'applicazione di ogni altra sanzione o penalità, ecc.» essa si potrebbe lasciare; ma leggiamo la spiegazione del motivo della sua soppressione che è data nella relazione ministeriale: « tale formula infatti, rappresenta un inutile pleonasma giacchè, se il fatto integra anche un'altra figura di reato, si avrà concorso materiale delle due violazioni in base al principio generale sancito nell'articolo 81, primo comma, del Codice penale, mentre poi se il fatto costituisce anche illecito di natura non penale (amministrativo-finanziario) il problema di un eventuale assorbimento non sorge neanche a causa della diversa natura delle violazioni e quindi non è intuitivamente il caso di sancire espressamente il principio del concorso delle violazioni medesime ».

Queste sono le ragioni per cui il Ministero ha ritenuto di sopprimere quella riserva. Io sarei quindi del parere di non ripristinarla e di votare il disegno di legge con l'unico emendamento proposto dal Presidente.

TOMMASINI, relatore. Desidero fare una osservazione di forma a proposito dell'articolo. Esso dice: « L'articolo 36 della legge 28 settembre 1939, n. 1822, è abrogato e sostituito dal seguente: « Articolo 36. Le contrav-

venzioni alle disposizioni della legge 28 settembre 1939, ecc. »; ora a me sembra che si dovrebbe dire: « le contravvenzioni alle disposizioni di cui alla presente legge » e non già « della legge 28 settembre 1939 ».

FRANZA. Ma questa è una legge nuova, sarà pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale*; avrà una sua particolare configurazione, perchè nelle contravvenzioni dovrà essere richiamata sia questa legge che quella del 1939.

MASTINO. Per chiarire la dizione dell'articolo basterebbe dire che « L'articolo 36 della legge 28 settembre 1939 è modificato nei seguenti termini » oppure « All'articolo 36 della legge, ecc., è sostituito il seguente: ».

BORROMEO. È logico che una legge nuova può abrogare in tutto o in parte una legge precedente. Con questa legge nuova noi abrogiamo un articolo della legge vecchia. È evidente che chi dovrà stilare il verbale di contravvenzione dirà: « Vista la legge 28 settembre 1939, vista la legge del 1949, è inflitta la contravvenzione, ecc. ». Ed allora potrebbe anche rimanere la dizione di cui al presente disegno di legge.

Comunque per dare una formulazione più esatta propongo di sostituire all'articolo unico in esame i seguenti due articoli che tengano conto anche dell'emendamento sostanziale proposto dal Presidente ed accettato dal relatore e dal senatore Mastino:

Art. 1.

Le contravvenzioni alle disposizioni della legge 28 settembre 1939, n. 1822, sulla disciplina degli autoservizi di linea sono punibili con un'ammenda da lire 2.500 a lire 25.000.

Nei casi che interessano la sicurezza e la regolarità dell'esercizio l'ammenda non può essere inferiore a lire 10.000.

L'accertamento delle contravvenzioni spetta esclusivamente ai funzionari dell'Ispettorato generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione.

Per i servizi abusivi di linea vale quanto è stabilito nelle leggi tributarie e nelle norme in vigore per la tutela delle strade e per la circolazione.

VII COMMISSIONE (Lav. pub., trasp., poste e telec., mar. merc.) 37ª RIUNIONE (29 settembre 1949)

Art. 2.

L'articolo 36 della legge 28 settembre 1939, n. 1822, è abrogato.

PRESIDENTE. Se non si fanno osservazioni passiamo alla votazione dei due articoli proposti dal senatore Borromeo.

Pongo ai voti l'articolo 1. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Pongo ai voti l'articolo 2. Chi l'approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Pongo ai voti il disegno di legge nel suo complesso. Chi lo approva è pregato di alzarsi.

(È approvato).

Rinvio di un disegno di legge all'Assemblea.

PRESIDENTE. Comunico alla Commissione che il senatore Giacomo Ferrari con altri otto componenti la Commissione ha chiesto, a termini dell'articolo 26 del Regolamento, che il disegno di legge n. 545, concernente autorizzazione della spesa di lire un miliardo per la costruzione di caserme per reparti di Pubblica sicurezza, assegnato al nostro esame in sede deliberante, venga rinviato alla discussione e alla deliberazione dell'Assemblea.

Il disegno di legge verrà quindi posto all'ordine del giorno della nostra Commissione in sede referente.

La riunione termina alle ore 12,30.