

IX.

TORNATA DEL 9 DICEMBRE 1899

Presidenza del Presidente SARACCO.

Sommario. — *Congedi — Presentazione di progetti di legge — Svolgimento dell'interpellanza del senatore Pellegrini al ministro dell'interno — Parlano, oltre l'interpellante, il senatore Finali ed il ministro del' interno — Discussione del disegno di legge: « Provvedimenti di polizia ferroviaria riguardanti i ritardi dei treni » (N. 13) — Parlano, nella discussione generale, i senatori Ferraris e Buttini — Rinvio del seguito della discussione.*

La seduta è aperta alle ore 15^e e 30.

Sono presenti il presidente del Consiglio ed i ministri dei lavori pubblici, delle poste e dei telegrafi e del tesoro.

DI S. GIUSEPPE, *segretario*, dà lettura del verbale della tornata precedente, il quale è approvato.

Congedo.

PRESIDENTE. Il senatore D'Alì chiede congedo per 15 giorni.

Se non vi sono opposizioni, questo congedo s'intende accordato.

Presentazione di progetti di legge.

LACAVALA, *ministro dei lavori pubblici*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LACAVALA, *ministro dei lavori pubblici*. Ho l'onore di presentare al Senato due progetti di legge, testè approvati dalla Camera dei deputati.

Il primo riguarda i « Provvedimenti definitivi per gli istituti di previdenza per il personale ferroviario » e prego il Senato di rimandarlo alla stessa Commissione, che fu incaricata di esaminarlo nella passata Sessione, perchè il progetto, come il Senato ricorda, fu anche in quella Sessione approvato dalla Camera dei deputati e poi da me presentato al Senato.

L'altro progetto ha per titolo « Autorizzazione di spese per diverse opere pubbliche e determinazione degli stanziamenti nella parte straordinaria del bilancio dei lavori pubblici durante il quadriennio finanziario 1899-1900-1902-1903 ».

PRESIDENTE. Do atto al signor ministro dei lavori pubblici della presentazione di questi due disegni di legge.

Il signor ministro domanda che il primo sia inviato alla stessa Commissione alla quale fu trasmesso nella passata Sessione.

Se non si fanno obiezioni, la proposta dell'onor. ministro s'intende accolta.

L'altro disegno di legge sarà inviato, per ragione di competenza, alla Commissione permanente di finanze.

LEGISLATURA XX — 3^a SESSIONE 1899 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 9 DICEMBRE 1899**Svolgimento della interpellanza del senatore Pellegrini al ministro dell'interno.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento della interpellanza diretta dal senatore Pellegrini al ministro dell'interno.

Ne rileggo il testo:

« Il sottoscritto domanda di interpellare l'onorevole presidente del Consiglio, ministro dell'interno, sopra la legalità di alcuni articoli del regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* del 23 novembre 1899, n. 273, e sulla loro conciliabilità con l'autonomia lasciata ai corpi amministrativi locali dalle vigenti leggi ».

Ha facoltà di parlare il senatore Pellegrini.

PELLEGRINI. Confido che il Senato mi vorrà perdonare se lo intrattengo con questa interrogazione, mosso come sono, da un dubbio sopra argomento importante, dubbio che non credo fondato sopra un errore. Sarò lieto di riconoscere che sono in errore se mi sarà dimostrato. Dubito, che alcune disposizioni del regolamento per la esecuzione della legge comunale e provinciale, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 23 novembre p. p., non sieno conformi alle leggi vigenti, e limitino i diritti dei corpi amministrativi locali e di privati cittadini, restandone così offesa l'autonomia che le nostre leggi riconoscono e salvaguardano ai comuni ed alle provincie e gl'interessi legittimi dei molti cittadini.

Se questo mio dubbio è fondato, cioè se alcune disposizioni del regolamento o nuove o riprodotte da precedenti regolamenti senza la dovuta modificazione, non sono conformi alla lettera o allo spirito delle vigenti leggi, ciò deve essere avvenuto per inavvertenza o per errore, non certo con la intenzione di invadere la competenza del potere legislativo e di usurparne le attribuzioni. Così che, spiegato l'equivoco o dissipato l'errore, non dubito che verrà modificato il regolamento. Come tutti noi, così anche l'onorevole presidente del Consiglio, ministro dell'interno desidererà certo di ritornare pienamente ad *viam iuris*. Del pari le disposizioni inopportune, non conformi allo spirito liberale delle nostre istituzioni e delle tradizioni nostre, saranno mutate, ispirandosi a quei criteri di libertà dei corpi locali che fu-

rono sempre invocati negli atti e documenti parlamentari. Trattasi di dare disposizioni per la esecuzione della volontà del legislatore e non per contrariarla.

Sottopongo i miei dubbi alla sapienza vostra, ed attenderò le osservazioni dell'onorevole presidente del Consiglio; e, ripeto, credo di non essere in errore ritenendo che alcune di queste disposizioni oltrepassino i limiti del potere esecutivo e che altre siano repugnanti allo spirito liberale delle nostre istituzioni.

Dovendo sottoporre al vostro esame molte disposizioni del regolamento, sarò forse noioso e prolisso, ma mi vi costringe la necessità delle cose.

Non posso fare una esposizione sintetica senza incontrare l'accusa che affermo e non provo: sono invece costretto a porre a riscontro articolo per articolo del regolamento, con la rispettiva disposizione di legge, per dimostrare la illegalità o la non convenienza di quegli articoli. Ho bisogno quindi della tolleranza vostra di cui altre volte mi foste largamente cortesi.

Premetto che in molte parti il regolamento merita lode; che vi si trovano tracce di uno studio intelligente per bene regolare certi atti amministrativi. Premetto che potrà forse essere buona in sé alcuna delle disposizioni che passo a criticare, ma ciò non giustifica il potere esecutivo se doveva proporre al potere legislativo la modificazione trattandosi di materia della competenza di questo.

Vengo senz'altro al regolamento.

Nell'art. 1 di questo regolamento vi è un capoverso così concepito:

« Il prefetto può delegare ai sottoprefetti e commissari distrettuali, le sue attribuzioni amministrative, per le quali non occorra l'intervento della Giunta provinciale amministrativa o di altro collegio deliberativo, o consultivo, e purchè non si tratti di attribuzioni ad esso delegate dal potere centrale ».

Non è che tale disposizione sia conforme al regio decreto 26 aprile 1891, n. 221, emesso in ordine all'art. 90 della legge 30 dicembre 1888, n. 5865, con il quale fu data facoltà al Governo del Re soltanto di delegare ai prefetti *le facoltà attribuite* ALLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI. all'infuori di queste non vi è parola nella legge che autorizzi il Governo o i prefetti a de-

legare ad altri le facoltà direttamente attribuite ai prefetti *dalle* LEGGI.

Sono innumerevoli, a così dire, le attribuzioni che dalle nostre leggi, indipendentemente dalle ultime delegazioni del potere centrale, sono date ai prefetti.

Io non starò qui ad enumerare la serie lunghissima di leggi e di regolamenti legislativi per i quali al prefetto è attribuita, in cose amministrative, una data autorità o competenza.

Quando il legislatore ha attribuito una data facoltà al prefetto, quando chiamò determinatamente e nominatamente il prefetto a provvedere in tante materie diverse che interessano tutti i rami della pubblica amministrazione, sapeva di scegliere, e voleva scegliere, un determinato organo della pubblica autorità, eletto con certe condizioni di capacità, con certe garanzie che ponevano questo funzionario, secondo la mente del legislatore, in certe date condizioni di attitudine per esercitare convenientemente le tante e svariate funzioni attribuitegli.

Ma con quale diritto il potere esecutivo grauitamente suppone che il legislatore avrebbe del pari attribuito queste funzioni ad un altro organo posto gerarchicamente in condizioni tanto diverse dal prefetto?

Il regolamento vieta a questo di delegare al sottoprefetto le attribuzioni a lui delegate dal potere centrale; ma gli permette invece di delegare quelle attribuitegli dal legislatore. Ciò equivale al dire, che si riconosce minore importanza alla delegazione ed all'attribuzione di facoltà determinata per legge, che non a quella ministeriale: che il potere centrale lascia che il prefetto disponga di ciò che il legislatore gli affidò, ma non di ciò che gli affidarono i ministri. Con quale diritto può supporre il Governo di suo arbitrio che perciò solo che non si tratta delle facoltà delegate dalla autorità superiore al prefetto, ma attribuite direttamente dalla legge al prefetto, perciò solo il prefetto possa, secondo che egli creda e quando creda, sostituire alla sua autorità e alla sua persona, esclusivamente indicate nelle leggi, un sottoprefetto o un commissario distrettuale, che sono organi tanto diversi?

Persino si potrebbe giungere a questo, non essendo espressamente vietato, che al sottoprefetto per l'art. 4 del regolamento venisse

a sostituirsi, in caso di assenza o d'impedimento del sottoprefetto, il segretario della sottoprefettura, e in difetto il sottosegretario, nell'esercizio delle attribuzioni e della facoltà che le leggi attribuirono nominatamente al prefetto.

Infatti l'art. 4 dice, senza limiti nè eccezioni di sorta, chi sostituisce il sottoprefetto in caso di assenza o d'impedimento.

Cosicchè, messa in correlazione la disposizione dell'art. 1 con quella dell'art. 4, potrebbe essere che alcune delle facoltà dal legislatore attribuite al solo prefetto, facoltà anche importantissime, finissero in fondo ad essere attribuite ad un sottosegretario del sottoprefetto.

Credo che possa essere cosa utilissima dare modo ai prefetti, eccessivamente sovraccaricati da funzioni e da attribuzioni le più opposte, con un cumulo enorme di disposizioni legislative, di delegare in alcuni casi ed in alcune materie alcune delle loro attribuzioni, per il principio della divisione del lavoro, non per favorire il desiderio di un certo decentramento, col quale ciò non ha che vedere. Ma questa delegazione di poteri o di funzioni ad altra autorità non credo possa farsi dal potere esecutivo, mentre il legislatore li delegò nominatamente ai prefetti. Il potere esecutivo per sè ha fatto una riserva, dichiarando che non può il prefetto delegare ad altri le facoltà che esso potere esecutivo gli ha delegato. Meno ancora poteva il Governo lasciare che il prefetto disponesse a suo libito dell'autorità affidatagli dal legislatore. Per il Governo sta che *delegatus non potest delegare*. Si rispetti tanto più questo principio per riguardo al legislatore, al quale il Governo può proporre, ma soltanto proporre, dove, quando ed a chi il prefetto potrà delegare le sue attribuzioni. Tanto meno rispettoso del legislatore è quest'articolo, che da anni il legislatore sta studiando se siano da abolire le sottoprefetture e i commissariati distrettuali.

Vengo all'art. 10. Cercherò di esporre il più sommariamente possibile la questione a cui dà luogo per non tediare il Senato, omettendo di riferire importantissimi studi che furono fatti in argomento.

L'art. 10 riguarda l'esercizio delle attribuzioni conferite dalla legge alla Giunta provinciale amministrativa. Non ho bisogno di dirvi quale e quanta importanza abbiano per le no-

stre leggi le decisioni della Giunta provinciale amministrativa, sia essa considerata nei rapporti della tutela, sia essa considerata nei rapporti della giustizia amministrativa. La legge dichiara che la composizione della Giunta e l'esercizio della sua giurisdizione in sede contenziosa sono regolati dalla legge 1^o maggio 1890, n. 6837. Nell'art. 13 di questa è detto che essa delibera con l'intervento di due consiglieri di prefettura e di due consiglieri elettivi più anziani; e che gli altri consiglieri elettivi sono chiamati ad adempiere le funzioni dei consiglieri elettivi impediti od assenti. Per le altre attribuzioni della Giunta provinciale amministrativa, così dispone l'art. 10 del regolamento: « Per l'esercizio delle attribuzioni conferite dalla legge alle Giunte provinciali amministrative, questa delibera *con l'intervento della maggioranza dei membri che la compongono*, secondo l'art. 10 della legge ».

Voi sapete che la Giunta provinciale amministrativa ha origine da due fonti diverse, l'elemento elettivo e l'elemento governativo. Essa è composta, quanto all'elemento elettivo, di quattro membri effettivi e due supplenti nominati dal Consiglio provinciale; e quanto all'elemento governativo, da due consiglieri di prefettura e da un consigliere supplente scelti dal prefetto che presiede la Giunta.

Due le fonti quindi totalmente diverse da cui provengono i membri della Giunta provinciale amministrativa, così stabilita dalla legge, per tutte quelle considerazioni che furono ampiamente sviluppate nelle lunghe relazioni e discussioni che si leggono negli atti parlamentari relativi alla creazione ed all'ordinamento della Giunta amministrativa.

Perchè non sia violata la ragione indiscussa ed indiscutibile della legge sulla costituzione di questa, è evidente che all'atto delle deliberazioni sue è necessario, per rispettare la legge, che i membri che hanno origine da queste due fonti diverse, non confondibili fra di loro, prendano parte alle decisioni con la proporzione rispettiva imposta dalla legge di sua costituzione, con speciali sostituiti. Sarebbe inutile che la legge si fosse preoccupata della sorgente diversa, elettiva od amministrativa dei membri della Giunta, se poi, una volta la Giunta composta, fosse permesso che concorressero nella decisione i membri che la compongono

senza alcun riguardo nè distinzione alla origine rispettiva. Avvertasi che qui trattasi non di corpo consultivo, ma di autorità decidente, avente una giurisdizione amministrativa importantissima per i corpi amministrativi locali, per le Opere pie e per altri enti giuridici e private persone: e che fu sostituita ad una magistratura tutta composta di elementi elettivi, tranne il presidente. Con l'art. 10 del regolamento verrebbe sacrificato o l'uno o l'altro dei due elementi che la legge volle temperare e riunire in proporzioni diverse nella Giunta provinciale amministrativa.

Quando il regolamento dice che la Giunta delibera con l'*intervento* della maggioranza dei membri che la compongono, siccome è composta di sette membri, compreso il prefetto presidente, questi è libero di chiamare ad intervenire nella seduta soltanto quattro membri; e può invitare soltanto, secondo l'art. 10 del regolamento, due membri elettivi e due consiglieri di prefettura. La Giunta così costituita delibera a maggioranza assoluta di voti: cioè il prefetto ed i due consiglieri di prefettura possono prendere qualunque deliberazione: l'elemento elettivo è annullato. Si negherà che il prefetto possa invitare alla seduta soltanto quattro membri. Non parmi che l'art. 10 del regolamento lo proibisca, perchè non parla di un *minimo* necessario d'intervento per la legalità della seduta. Ma potessero pure intervenire a loro volontà tutti i quattro membri effettivi, non deve nè può dipendere dalla sola volontà degli eletti la regolare costituzione di un'autorità giudicante.

La legge ha voluto che concorressero i membri elettivi in numero doppio di quelli governativi a comporre la Giunta provinciale amministrativa soltanto perchè ebbe il dovuto riguardo alle decisioni ad essa commesse. Quindi la legge sarebbe delusa, cesserebbe di essere seria ed efficace se non fosse necessario che alla votazione prendessero parte i membri di tutte e due le diverse provenienze, e nelle proporzioni rispettive per legge fissate.

Perciò la legge stabilì che vi fossero speciali supplenti, i quali non possono rappresentare che i membri effettivi della propria categoria.

Questo concetto è poi chiaramente mantenuto ed espresso nella legge del 1890 dalla giustizia amministrativa, come dissi, là dove viene a

parlare del modo con cui deve funzionare la Giunta amministrativa. Nè importa che in questo caso, perchè non trattasi più di tutela sopra enti elettivi ma di vera giurisdizione, abbia chiamato a deliberare con pari numero di membri l'elemento elettivo e quello governativo, dando a questo la prevalenza del presidente. Basta che anche in materia giurisdizionale la legge posteriore volle che non andassero, dopo la composizione, dimenticate e confuse le origini diverse dei membri componenti la Giunta.

Se mai in qualche luogo, in qualche congiuntura, per negligenza o per partito preso non volessero intervenire i membri elettivi, ordinari o supplenti, necessari al suo legale e normale funzionamento, vi sono altre disposizioni da prendere; ma non è da confondere però la eccezione con lo stato generale delle cose; nè da violare la legge esistente perchè vi fosse mai la necessità d'integrarla, ma col mezzo del legislatore.

Accenno poi soltanto *ad occasionem* e non perchè rientri nel preciso tenore della mia interpellanza, ma perchè conferma pure che non sempre nè in tutto furono rispettate le leggi esistenti nei decreti del potere esecutivo, che nella pubblicazione fatta con reale decreto 4 maggio 1898 della legge comunale e provinciale l'art. 228 dice: « che sono incompatibili con le funzioni di deputato provinciale quelle di sindaco ». Invece l'art. 214 della legge testo unico 1889 dispone: « chi è sindaco di un comune o ASSESSORE COMUNALE non può esser contemporaneamente deputato provinciale nella provincia ». ecc. Cosicchè nel comprendere negli articoli 227, 228, 229 del testo 1898 le disposizioni dei precedenti articoli 214 e 235, si fece secondo il nuovo testo compatibile con l'ufficio di deputato provinciale quello di ASSESSORE di uno dei comuni della provincia, contro il tenore della legge. Ritorno al regolamento.

Gli art. 18 e 19 del regolamento riguardano la Commissione comunale per le liste amministrative.

Per l'art. 31 della legge i Consigli comunali possono nominare qualunque persona purchè sia iscritta fra gli elettori. Nessun'altra limitazione sta nella legge. Invece l'art. 18 del regolamento dichiara: « Non possono essere contemporaneamente membri della Commissione elettorale, gli ascendenti, i discendenti, i fratelli

il suocero e il genero. » È una limitazione più estesa ancora di quella scritta nell'art. 24 della legge per i consiglieri comunali. La disposizione fu tolta dall'art. 6 del regolamento 16 agosto 1894, n. 386, ma non è nell'art. 37 della legge 11 luglio 1894 n. 286.

Io non discuto la bontà della disposizione; credo anzi che per molti riguardi possa essere accettabile. Ma ciò sarà una ragione per proporla al potere legislativo in una generale o speciale modificazione della legge, ma non perchè il potere esecutivo possa di suo arbitrio introdurla, essendo una limitazione della facoltà accordata ai comuni dalla legge nell'articolo che riguarda la scelta dei commissari.

Lo stesso art. 31 della legge in conformità all'art. 20 della legge 1894, n. 286, dichiara che la Commissione è assistita dal segretario comunale. Dunque la legge chiama una persona determinata, quella che per l'art. 12 è indispensabile in ogni comune, non una persona a scelta eleggibile, come invece per la Commissione provinciale fu stabilito (art. 32 legge 1894). Il segretario comunale è di diritto segretario della Commissione. Invece il regolamento all'art. 19 lascia in facoltà del sindaco, presidente della Commissione, di scegliere il segretario fra qualunque impiegato stabile che abbia patente di segretario comunale.

La cosa è diversa. La pubblica fede e quella garanzia, in materia così delicata giustamente richiesta dalla regolarità e legalità della operazione che la legge ha affidato a chi ha la responsabilità dell'amministrazione come segretario comunale, non concorrono del pari nelle persone indicate nell'art. 19 del regolamento. Per impedire ogni preoccupazione che venga eletta segretario della Commissione una persona compiacente, la legge non accordò punto il diritto di scelta al presidente ma nominò essa il segretario della Commissione.

Essa è violata dall'art. 19 del regolamento, il quale non dispone nemmeno per il caso che il segretario manchi o sia impedito, nè dice che in questo caso lo supplisce chi lo surroga nell'ufficio di segretario comunale.

L'art. 87 della legge dispone che contro le operazioni elettorali « è ammesso il ricorso entro un mese dalla proclamazione degli eletti, e che il ricorso entro tre giorni per cura di chi

l'ha proposto deve essere notificato giudiziariamente alla parte ».

L'art. 32 del regolamento dice, che il ricorso al Consiglio comunale deve essere depositato nella segreteria del comune entro dieci giorni dalla notificazione. Bisogna dissipare l'equivoco che può sorgere da tale disposizione, nella quale non è detto che la nuova formalità del deposito susseguia alla produzione già fatta del ricorso al comune anteriormente alla notificazione. Per legge tutto il termine utile di 30 giorni sta per chi vuole ricorrere. Fino all'ultim'ora del trentesimo giorno può produrlo al comune e dopo la produzione, sebbene a termine decorso segue la notificazione entro i tre giorni successivi alla produzione.

L'art. 32 del regolamento con le parole: « Il ricorso al Consiglio comunale deve essere depositato entro dieci giorni dalla notificazione », può far credere, che questa sia una formalità necessaria integrativa del ricorso e che quindi debba essere pure compiuta entro il mese concesso dalla legge per ricorrere. In fatto di termini perentori la massima chiarezza è necessaria: nè potrebbe il regolamento restringere in sostanza il termine concesso dalla legge per ricorrere.

Ma una cosa più grave a mio giudizio contiene inoltre quest'art. 32 del regolamento dove si dice: « Le Giunte provinciali amministrative e i Consigli provinciali non possono conoscere che DELLE QUESTIONI le quali abbiano formato oggetto rispettivamente di una decisione del Consiglio comunale o della Deputazione provinciale ».

L'art. 95 della legge invece dispone, che dalle decisioni della Deputazione provinciale potrà essere interposto APPELLO al Consiglio provinciale: e che dalle decisioni di questo è ammesso RICORSO alla Corte di appello se riguardano questioni di eleggibilità; ed alla IV Sezione del Consiglio di Stato, anche per il merito, se riguardano la regolarità delle operazioni elettorali. Con le parola « potrà essere interposto APPELLO » al Consiglio provinciale, è forse necessariamente escluso per legge che possa essere provocato il voto del Consiglio provinciale da chi non mosse eccezioni o difese avanti alla Deputazione provinciale a favore o contro una elezione? Io non lo credo, perchè manca ogni termine per elevare contestazioni

avanti la Deputazione provinciale; manca ogni termine fra la elezione e la proclamazione, perchè sarebbe spesso impossibile conoscere prima della proclamazione le cause d'ineleggibilità, perchè la legge non dice che possa appellare soltanto chi abbia fatto proteste avanti la Deputazione provinciale; e perchè non vi sarebbe parità di trattamento con le elezioni comunali (art. 87). Ma in ogni ipotesi, che io non ammetto, per quella parola « appello », deve bastare il fatto che vi sia stato un reclamo a qualsiasi titolo davanti alla Deputazione provinciale per dar diritto di ricorrere al Consiglio provinciale. Invece, secondo il nuovo regolamento non può essere proposta davanti al Consiglio provinciale nessuna questione nuova, peggio anzi, nessuna questione NON DECISA. Così si confisca uno dei più importanti diritti in materia elettorale.

Non dirò che preso alla lettera l'art. 32, la Deputazione potrebbe confiscare il diritto di appello col *non decidere* la controversia proposta.

Sia pure che la Deputazione provinciale avendo un duplice ufficio, anche quello cioè di esaminare d'ufficio e di decidere come giudizio di prima istanza, della regolarità delle operazioni elettorali e della capacità degli eletti abbia ricercato se esistono irregolarità e incapacità, ma può non avere visto e può non avere conosciuto specialmente le cause d'incapacità.

Anche agli elettori che abbiano per altro titolo protestato, poteva questa non essere nota in quei brevi giorni che precedono la proclamazione. Sarebbe illegale che il ricorso non possa essere fatto per altri motivi diversi da quelli portati avanti la Deputazione provinciale, mentre la legge accordò illimitatamente il diritto di appello.

Il regolamento, vietando ai Consigli provinciali di esaminare le questioni che non sono state agitate davanti alla Deputazione provinciale, contiene una limitazione arbitraria del diritto dei cittadini e dei Consigli provinciali di discutere e di giudicare tutte le questioni dalle quali può dipendere la validità della elezione. Ciò è contrario alle norme anche della procedura civile, la quale, sebbene proibisca che si proponano in appello domande nuove, non vieta però le questioni nuove nè le nuove eccezioni.

L'art. 78 del regolamento dichiara :

« Le deliberazioni prese nel corso dell' anno dal Consiglio provinciale in adunanza straordinaria, devono essere pubblicate con gli atti della sessione ordinaria.

« Non si pubblicano le deliberazioni annullate ».

La legge invece dichiara (art. 248) senza eccezione nei limiti:

« Gli atti del Consiglio provinciale sono pubblicati colle stampe ».

Per questo articolo di regolamento le deliberazioni delle sedute straordinarie non potranno essere pubblicate colle stampe che alla fine dell'anno, quando si pubblicheranno i verbali delle sedute ordinarie.

Limitazione illegale della facoltà dei Consigli provinciali, contraria ai pubblici interessi e ai diritti dei cittadini, in contraddizione con la sollecitudine imposta dalla legge (art. 123) per l'affissione delle deliberazioni comunali, della quale tien luogo la pubblicazione a stampa di quelle provinciali.

Inoltre la legge accorda il diritto di pubblicazione per le stampe di tutti gli atti del Consiglio provinciale, anzi ne impone l'obbligo in sostituzione dell'affissione ordinata nell'art. 123. Il regolamento invece proibisce la pubblicazione delle deliberazioni annullate, che fanno pur parte degli atti. Si possono forse sopprimere i verbali?

Questa disposizione è inoltre improvvida sia per l'amministrazione pubblica, sia per il Consiglio provinciale.

Per quella, perchè impedisce di conoscere le illegalità che si fossero commesse e toglie la efficacia dell'esempio: fa credere che l'autorità tema il controllo della pubblica opinione, quasi che l'annullamento fosse non un atto di giustizia ma un sopruso. È improvvida verso i Consigli provinciali, i quali hanno fra i diritti della propria difesa anche quello d'invocare il sindacato della pubblica opinione, la quale dal confronto fra le deliberazioni ed i motivi per cui furono annullate, può aver modo di rettificare erronei apprezzamenti ed anche far comprendere al Governo o al prefetto che un errore fu commesso con l'annullamento.

Gli articoli 62, 63 e 67 del nuovo regolamento contengono una lunga enumerazione di norme che i comuni devono stabilire nei regolamenti di polizia urbana e rurale e di edilizia le quali

possono mettere alla tortura comuni e cittadini: che in molti luoghi possono essere inutili; e che nei singoli casi, se occorre il bisogno, possono essere altrimenti richieste dalle autorità. Persino le norme per il servizio dei portieri e per l'esercizio delle professioni e dei mestieri incomodi devono essere contenute nei regolamenti!

Vengo ad un argomento che, specialmente ai giorni nostri, acquistò una speciale importanza, i servizi comunali tenuti PER ECONOMIA.

L'art. 173 della legge (testo del 1898) dispone, che i servizi che per loro natura possono farsi ad economia, debbono essere determinati e retti da speciali regolamenti approvati nei modi di legge.

Se non erro, questo articolo fu per errore inserito nella legge. Il legislatore non mi pare che lo abbia mai sancito.

Non esiste un articolo corrispondente nella legge testo unico del 1889. Fu desunto dall'articolo 14 del decreto reale 6 luglio 1890, n. 7036, il quale ha forza legislativa, ma se ed in quanto rientra nella delegazione data dal legislatore al potere esecutivo con l'art. 89 della legge 30 dicembre 1888, n. 5865, e tali limiti mi sembrano oltrepassati.

Ma supposta pure la legittima inserzione nella legge dell'art. 173, per i servizi in economia non altro si richiede che uno speciale regolamento approvato.

Invece nell'art. 114 del regolamento si dispone che anche per i servizi in economia, quando l'importo di essi richiederebbe la formalità degli incanti, occorre la preventiva autorizzazione del prefetto, tranne che pel dazio consumo.

Al contrario la legge prescrive gl'incanti (articolo 166) soltanto per le alienazioni, locazioni, gli appalti eccedenti le lire 500 deliberati dai comuni, ed è parlando di questi contratti che lo stesso articolo dispone che per la licitazione o trattativa privata occorre l'autorizzazione prefettizia.

Per le provincie vale la stessa disposizione se l'importo dei predeterminati contratti supera le lire 3000. Invece l'art. 173 della legge si contenta per i servizi in economia di un regolamento speciale approvato dall'autorità tutoria.

Quindi è chiaro che il regolamento del 1899

limita la facoltà lasciata ai comuni circa ai servizi per economia.

Mentre la legge lascia i comuni liberi di deliberare l'esecuzione di servizi in economia e l'autorità superiore non interviene che in sede di approvazione dei regolamenti speciali relativi, l'art. 114 del regolamento fa dipendere dalla preventiva autorizzazione prefettizia l'esercizio di questa libertà. A che serve allora l'articolo 173 della legge?

Ora io non discuto la cosa in merito, non discuto se sia o no una regola di buona amministrazione, di fronte alla tendenza odierna ed ai grandi vantaggi conseguiti dai comuni nel tenere in economia molti pubblici servizi, questo freno che si vuole imporre ai comuni. Ma dico che non si poteva con la disposizione dell'art. 114 del regolamento togliere ai comuni la facoltà che è propria di ogni ente, e che era stata ad essi riconosciuta in vari pareri del Consiglio di Stato.

L'art. 128 del regolamento porta un'altra limitazione ai diritti che attualmente hanno i corpi amministrativi locali deliberanti. Anche qui ripeto una dichiarazione già fatta per altri articoli.

Il concetto sostanziale della disposizione contenuta nell'art. 128, dati certi casi ed in certe condizioni, per alcuni comuni lo credo buono; ma non credo che, di fronte alle nostre leggi attuali, questo provvedimento potesse essere preso dal potere esecutivo. A ciascuno il compito suo, nè il fine si può confondere col mezzo.

L'art. 128 dice: « Il fondo di riserva e quello per le impreviste non devono mai oltrepassare rispettivamente il 2% dell'ammontare delle spese effettive del bilancio ».

Tutto ciò si dispone senza alcuna distinzione, senza alcun riguardo alle condizioni economiche dell'amministrazione locale; se abbia questa ragioni speciali che giustifichino in un dato bilancio un maggior fondo di quello determinato per l'impreviste o per tenere un più largo fondo di riserva. Il regolamento stabilisce per tutti i casi e per tutti i corpi morali la misura massima del 2% delle spese effettive.

Le nostre leggi accordano, specialmente ai corpi locali che non eccedono il limite legale della sovrimposta, libertà negli stanziamenti dei loro bilanci persino per la spesa facoltative.

È uno dei modi con cui un ente afferma la propria libertà d'azione, la propria autonomia.

Così mi pare che la tabella unita al regolamento con cui si regolano i diritti di segreteria, porti un aumento nella spesa, perchè mentre prima l'esenzione dai diritti per i certificati di vita dei pensionati si estendeva sino a lire mille di pensione, ora viene limitata fino a lire cinquecento.

Una limitazione ai diritti dei comuni che riguarda la scelta del proprio segretario, la trovo anche nell'art. 42 del regolamento, il quale impone una ragione di preferenza che potrà secondo i casi essere presa in considerazione da chi nomina e paga il suo impiegato, ma che la pubblica tutela non ha titolo per imporla in via generale ed assoluta; e che o non ha alcuna efficacia pratica o conduce ad attribuire agli organi governativi l'intero giudizio sulle condizioni e sulle ragioni della scelta da parte del comune per concludere, che concorre o non concorre la parità di condizioni fra più concorrenti. A quante questioni poi non darà luogo questo articolo fra i concorrenti ed il comune! Quando ciò si stabilisce nel regolamento, questa ragione di preferenza per il tirocinio di un anno presso qualche ufficio municipale, non costituisce soltanto un consiglio gratuitamente dato ad una libera amministrazione; si dà con essa, o si fa credere che sia dato, un diritto a chi concorre di discutere la parità di condizioni per essere preferito ad altri.

Ripeto quanto dissi, parlando di bilanci: un altro dei momenti principali in cui l'amministrazione afferma la sua libertà e la sua autonomia è quella della nomina dei suoi impiegati, e qualunque disposizione che limita tale libertà, non richiesta da ragioni di pubblico diritto, ma consigliata da soli riguardi privati, o dalla credenza di amministrare meglio del comune, menoma i diritti propri di questo, e ciò può fare la legge soltanto.

Ma più grave mi sembra la disposizione degli articoli 65 ed 85 del regolamento, per cui comuni e provincie, con l'aggravante per queste che si dà alla Deputazione provinciale anche ciò che spetta per legge ai Consigli, DEVONO compilare un regolamento speciale per tutti gli impiegati e salariati comunali; il quale regolamento DEVE (lettera d) « stabilire fra l'altro le disposizioni concernenti le licenze, i congedi,

le aspettative per motivi di salute o di famiglia, le dimissioni o collocamento a riposo, il conseguimento delle indennità e pensioni»; le quali PENSIONI non possono essere mai più favorevoli di quelle stabilite per i funzionari governativi.

Nel diritto amministrativo vigente nessuno penserebbe che si possano obbligare le provincie e i comuni a stabilire la pensione per tutti i loro impiegati e salariati: nè che quelli che vollero accordarla, debbano stabilirla in una data misura, nemmeno entro un dato massimo, specialmente se la imposta non eccede il limite legale.

Io non discuto ora qui se sia bene o male lasciare questa duplice libertà ai corpi locali, ma certo non si poteva toglierla ad essi senza la sanzione legislativa. Con questo articolo si obbligano provincie e comuni a formare un regolamento e si obbligano a stabilire in esso disposizioni sulle indennità e sulle pensioni. DEVONO, dice l'articolo. Dunque viene imposto l'obbligo delle pensioni; altrimenti non si concilia l'obbligatorietà del regolamento e quello che in questo regolamento si contengano le disposizioni sulle pensioni. Da oggi, oltre a quest'obbligo nuovo, se ne impone inoltre anche la misura, in rapporto al massimo delle pensioni.

Tutto questo mi pare non si concili con la libertà propria di un ente sull'uso dei propri denari, sull'apprezzamento dei bisogni e dei servizi dei propri impiegati secondo la varietà dei casi: non si tien conto delle differenze enormi che vi sono tra comuni e comuni, fra provincie e provincie.

Vengo ad un'altra disposizione che a me pare gravissima. Si dichiara alla lettera e, di quest'art. 65 (che, ripeto, è poi anche applicabile agli impiegati provinciali per l'art. 85), che se un impiegato comunale qualsiasi ed anche un salariato, sia pure della più infima importanza, venga sottoposto a procedimento per uno dei reati previsti dall'art. 22 della legge, resta sospeso dall'impiego o servizio fino a giudizio definitivo.

Non ricorderò la enumerazione lunghissima di questi reati fra i quali vi sono quelli contro il buon costume e per eccitamento all'odio fra le varie classi sociali. D'ora in poi per il solo fatto che un impiegato o salariato venga sot-

toposto a procedimento è obbligo dei comuni e delle provincie la sospensione dei loro impiegati e salariati: e la sospensione dura per quanto tempo decorra sino a giudizio definitivo. E che sarà nei casi in cui il processo non è definitivamente chiuso ma può essere riaperto?

Molte volte, data la gravità del fatto e la serietà dell'accusa, sarà conveniente la sospensione. Ma come può un regolamento imporre a tutte le amministrazioni locali questa sospensione in ogni caso e per ogni impiegato, la quale può essere di enorme danno ad un innocente ed alla sua famiglia, perchè la sospensione porta anche la perdita dello stipendio o salario?

La imputazione o l'accusa può apparire all'ente del tutto infondata, o riguardare un fallo di tenuissima importanza. Potrebbe essere dovuta ad una querela o denuncia a scopo di ricatto.

Finora erano liberi i comuni e le provincie di pronunciare o no la sospensione. Può il potere esecutivo togliere ad essi ed a tutti gli impiegati loro questo stato di diritto? Io non lo credo.

Per gl'impiegati dello Stato, questo fu stabilito, ma in altre condizioni. E poi è naturale che altra facoltà abbia il Governo per gl'impiegati propri, altra per gl'impiegati altrui. E in caso di assoluzione, forse a giudizio divenuto definitivo dopo mesi e mesi per non dire anni, avrà diritto l'impiegato comunale e provinciale agli stipendi arretrati?

Sia per equità che s'impone, sia per la naturale esplicazione del diritto non occorre qui ricercare, ma certo la giurisprudenza accenna a riconoscere che sono dovuti all'impiegato sospeso e poi assolto gli arretrati dello stipendio. Quali conseguenze per le finanze degli enti locali avrebbe mai la disposizione del regolamento, se tale giurisprudenza prevalesse! Se la cosa andasse all'opposto, vi sarebbe contraddizione con quanto vige per gl'impiegati dello Stato, ai quali quelli comunali e provinciali si vollero equiparare per imporne ora la sospensione quando siano processati per uno dei tanti reati dell'art. 22 della legge, ma ai quali non sarebbero equiparati per il pagamento degli stipendi durante la sospensione. Nè si dica che durante questa non vi fu servizio, perchè nè per l'impiegato, nè per il comune ciò *stetit*,

ma per la ingiunzione del regolamento. Pensate finalmente il danno dell'ente che deve privarsi dell'opera di un impiegato forse utilissimo per un processo forse infondato.

Tutto ciò offende la libertà del comune e i diritti di esso e quelli di un gran numero d'impiegati.

Nell'art. 39 di questo regolamento sono determinate le condizioni per le nomine dei segretari. La legge, mentre dichiara senza limiti nè condizioni che i comuni provvedono alla nomina, al licenziamento, alla sospensione dei loro impiegati, soggiunge però per i segretari comunali che nella loro nomina devono essere osservate le norme stabilite dal regolamento. Dunque per i segretari comunali soltanto il regolamento può e deve contenere la indicazione dei requisiti necessari alla nomina di questi soli impiegati senza modificare le leggi dello Stato.

Ma la legge non poteva immaginare che nella delegazione data al potere esecutivo si contenesse la facoltà di violare codici e leggi nella determinazione di tali requisiti. S'intendeva di lasciar stabilire soltanto i modi di comprovare la capacità necessaria per esercitare l'ufficio di segretario.

Invece nell'art. 39, mantenendo le disposizioni di un altro precedente regolamento intorno al segretario comunale, si dichiara, che per essere nominato segretario comunale occorre provare di non essere mai incorso in una delle condanne per le quali non si può essere elettori nè eleggibili a termini dell'art. 22.

La disposizione sarebbe sempre gravissima, ma si potrebbe intendere, salvo il potere di decretarla, se la nomina fosse impedita, o ordinata la sospensione dall'ufficio limitatamente al tempo per il quale dura la incapacità elettorale nel detto art. 22.

Ma la frase « non essere mai stato condannato » indusse la giurisprudenza a ritenere, che per effetto di tale articolo del regolamento la interdizione dell'ufficio di segretario comunale è perpetua, per il solo fatto che condanna vi fu, per quanto rimonti a molti e molti anni prima, per quanto siano intervenute persino la riabilitazione e l'amnistia. Chi negherà le enormi conseguenze giuridiche di una tale disposizione di regolamento? Come conciliare con le leggi vigenti questa interdizione introdotta

dal regolamento per il solo fatto della condanna a qualunque epoca rimonti, qualunque tenuità avesse il reato, senza che a nulla valgano la espiazione non solo, ma nemmeno la riabilitazione e l'amnistia? Questa misura crudele contro i segretari comunali è altrettanto ingiusta quanto illegale, mentre le leggi soltanto e il Codice penale regolano l'interdizione o la sospensione dai pubblici uffici, ma non il potere esecutivo. Vano è, per non impingere nella violazione di legge, la quale non abbia per il reato a cui la condanna si riferisce comminata la interdizione nè la sospensione dall'ufficio o non in perpetuo, dire che non importa la pena della interdizione la prescrizione di provare di non essere mai stato condannato per *poter essere nominato segretario*. In che consiste la interdizione se non appunto in questo che non si può esercitare un dato ufficio? Dunque violata la legge perchè per i reati, di cui l'art. 22, si aggiunge per certi cittadini una *pena accessoria* non comminata dal Codice.

Violata la legge, quando per impedire la nomina a segretario comunale si nega la efficacia che il Codice penale attribuisce alla riabilitazione ed all'amnistia.

Mentre esso dichiara che l'amnistia estingue fin la memoria del fatto delittuoso, mentre dichiara (art. 100 Codice penale, art. 846 Codice di procedura penale) che la riabilitazione fa cessare ogni incapacità risultante da condanna, viene un regolamento ad ingiungere invece che per un fatto che può essere antichissimo, per una condanna che può essere leggerissima, sia perpetuamente interdetto ad un cittadino di conseguire la nomina di segretario e ad impedire ai comuni di farla.

Le amministrazioni sono libere nella loro scelta di tener conto o no della seguita condanna, secondo il fatto e la gravità delle circostanze. Ma proibire, con un regolamento la nomina, mi pare una enormità.

Ma dove ancora maggiore per la sua durezza e la sua estensione vedo la violazione dei diritti propri dei comuni e dei diritti dei cittadini si è negli articoli 65 e 85, nei quali si dichiara: che la surriferita disposizione, contenuta nel numero 2 dell'art. 39, si applica a tutti quanti gl'impiegati e a tutti quanti i salariati comunali ed a tutti quanti gl'impiegati e a tutti quanti i salariati provinciali. Ma a

qual numero enorme di persone in questo modo non viene confiscato il diritto alla possibile nomina agli uffici locali senza che alcuna legge lo autorizzi, e per il solo fatto di una condanna e di un reato a cui la legge non attribui tali effetti e conseguenze! Quando si trattò di colpire i segretari comunali, fu detto che quella disposizione, per quanto durissima, era giustificata dall'importanza dell'ufficio, dalla quantità delle mansioni del segretario comunale.

Per gli articoli 65 e 85 neppure questa scusa si potrà certamente invocare, dacchè la disposizione si estende alla nomina di tutti gli impiegati provinciali e comunali, perfino a quella di uno spazzino.

Io credo che non ci sia stata la intenzione nel Governo di arrogarsi la facoltà legislativa di aggiungere la interdizione dai pubblici uffici locali per reati che la legge non ha enumerati fra quelli ai quali la interdizione perpetua consegue. Ma anche senza la volontà di commettere un eccesso di potere, esso sussiste: e se i lamentati articoli del regolamento non saranno tolti, resterà illegalmente sancita l'esclusione di un numero infinito di cittadini, con danno enorme di tante famiglie. Data la disposizione del regolamento, non solo non possono essere nominati coloro che furono un tempo condannati per quei reati dell'art. 22, ma anche quelli ora in ufficio, nominati prima del regolamento, si sosterrà che dovranno essere licenziati, quasi in applicazione della regola catoniana o per analogia dall'art. 257 della legge. Forse di tanto male fu semela inclusione nell'art. 22 della condanna per l'eccitamento all'odio di classe.

A queste osservazioni ne potrei aggiungere altre di minor conto.

Ripeto, io ho parlato per un solo desiderio, per il desiderio vivissimo che in tutti gli argomenti di governo, e specialmente poi in un argomento che interessa tanti cittadini, tanti diritti, tanti enti morali pubblici, come è il regolamento comunale e provinciale, siano sempre tenuti fermi e rispettati da ogni potere i limiti ed i confini della rispettiva competenza.

Io non credo, ripeto ancora, che ci sia stata l'intenzione nel Governo di voler sorpassare i confini del suo potere esecutivo, ma certo nel fatto non furono rispettati i diritti nostri, i di-

ritti del potere legislativo. Io non discuto i meriti intrinseci di alcune delle disposizioni del regolamento che ho esaminate. Alcune saranno anche buone, tutte no certamente: alcune sono assolutamente inaccoglibili. Ma questa non è la questione. Se c'è qualche cosa di buono da fare per la migliore amministrazione degli enti locali modificando le leggi esistenti, il potere legislativo non si rifiuterà di accogliere le proposte del Governo. Ma questo non confonda il suo diritto di proporre con il diritto di operare. Il potere legislativo ha perduto la ragione di essere se tollera che il Governo faccia per decreto ciò che compete al Parlamento di fare per legge, col pretesto che la disposizione è buona. Allora non resterebbero riservate al Parlamento che le cattive statuizioni, mentre soltanto ciò che appunto è buono ed utile noi siamo disposti ad approvare. Né ci rifiutiamo di esercitare l'ufficio nostro, non vogliamo risparmiare nè fatica, nè studio per fare delle buone, delle utili leggi.

Da parte nostra non è sorto mai lagnone perchè il potere esecutivo richieda al Senato un lavoro eccessivo. Ben altri lagni ho udito in quest'aula, ed anche da altissimo loco, ma è stato sempre in senso affatto opposto.

Il potere legislativo è dispostissimo di secondare il Ministero dell'interno per migliorare il servizio amministrativo dove sia dannoso a comuni e provincie, togliendo quei difetti o colmando quelle lacune che vi fossero nelle leggi. Ma vogliamo, e fermamente, vogliamo garanzia dei diritti di tutti, e rispetto dei doveri di tutti: al quale rispetto tengo ancora più che ai diritti. Mi consenta l'onor. ministro di ritenere, che siamo perfettamente d'accordo in questi principî fondamentali. Se egli riconoscerà che le disposizioni da me citate oltrepassano i limiti di un regolamento che sono repugnanti allo spirito del nostro diritto pubblico ed inopportune, voglio sperare che egli farà sì che entro breve tempo possa dichiararmi soddisfatto delle modificazioni che avrà introdotto al regolamento stesso, senza che occorra di tornare sull'argomento e di provocare un voto del Senato.

PELLOUX, *presidente del Consiglio, ministro dell'interno.* Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

PELLOUX, *presidente del Consiglio, ministro*

dell'interno. Io anzitutto ringrazio l'onorevole senatore Pellegrini di aver richiamato l'attenzione del Senato su molte cose che meritano certamente di essere studiate con molta diligenza.

L'onorevole Pellegrini non pretenderà certamente che io possa rispondere lì per lì a tutte le obiezioni che egli ha fatto su questo regolamento. Mi riservo di farlo; ma francamente non mi riconosco la competenza sufficiente da poterne trattare direi *ex abrupto*.

Quello che posso promettere al senatore Pellegrini si è che esaminerò, appena sarà pubblicato il resoconto ufficiale della seduta d'oggi, quello che ha detto per vedere quello che è possibile di fare, quello che si può modificare, e quello che forse non ha bisogno che di qualche spiegazione. Le obiezioni che ha mosso il senatore Pellegrini si riferiscono nel senso che alcune delle disposizioni del nuovo regolamento possono essere poco legali, e altre o poco opportune o troppo spinte, o, insomma, da studiarci meglio e da modificarsi possibilmente.

Egli ha detto anche, ed io ho bisogno di rilevarlo, che di queste obiezioni che ha fatto al regolamento, talune sono nuove, ed altre riprodotte dall'antico regolamento. Ora di quelle che sono nuove posso discorrerne un po' più di quello che sono riprodotte puramente e semplicemente dall'antico regolamento. Egli comprenderà che c'è, in un lavoro di questo genere, una certa facilità e tendenza a riprodurre degli articoli di antichi regolamenti se questi articoli nella pratica non hanno trovato occasione di dar luogo ad inconvenienti.

Quindi su questo un po' di attenuante c'è, se non fosse anche perfettamente legale, si potrebbe quasi dire che l'uso, l'esperienza lo ha sanzionato, ed ha dato la sanatoria necessaria.

Il regolamento nuovo, non ho difficoltà a riconoscerlo, ha forse qualche cosa di un po' più severo dell'antico, perchè mi pare che la massima parte delle osservazioni che ha fatto il senatore Pellegrini sono piuttosto dirette a lamentare che con questo regolamento si sia in certa qual maniera ristretta la libertà amministrativa dei comuni.

Io non nego questo, ma bisogna pur tener conto di quello che l'esperienza ha dimostrato. La esperienza ha dimostrato che la libertà assoluta ai comuni ha dato luogo, purtroppo, a

molti inconvenienti; ciò non fa che questa sia una ragione per poter fare un regolamento che vada fuori dei limiti della legge, ma certamente vale per fare un regolamento un poco più severo, e tale che possa spingere le amministrazioni locali nella giusta via.

L'onorevole senatore Pellegrini ha osservato dapprima, relativamente all'art. 1° del regolamento collegato coll'art. 4, mi pare, che portava degli inconvenienti perchè dice: « Non si può delegare dal prefetto, al sottoprefetto o commissario distrettuale quello che poi il sottoprefetto o commissario distrettuale potrebbe delegare al segretario o vicesegretario della prefettura in caso di assenza ».

Ora a me pare che questo pericolo non vi sia.

Quando l'art. 1° dice « che il prefetto può delegare ai sottoprefetti e commissari quelle attribuzioni per le quali non occorre l'intervento della Giunta provinciale amministrativa o altro collegio deliberativo o consultivo, e purchè non si tratti di attribuzioni ad esso delegate dal potere centrale », sembra evidente che questo articolo non ha mai potuto supporre che quella delegazione potesse arrivare al segretario o al sottosegretario che, in casi d'urgenza o di impedimento, potesse sostituire il sottoprefetto od il commissario distrettuale.

Bisogna ricordare che è generalmente ammesso in massima il principio che *il delegato non può delegare*.

Mi pare quindi che il voler collegare l'art. 1° coll'art. 4 non costituisca alcun pericolo per l'andamento dell'amministrazione.

Uno dei motivi però di questa delegazione bisogna cercarlo nello stato attuale della nostra legislazione.

Poco per volta è venuto aggravandosi nei prefetti una mole tale di lavoro alla quale assolutamente non reggono.

E quindi questa delegazione è stata proprio studiata e fatta in modo non già da dire al prefetto: per quello che dovete fare, incaricate un altro, un vostro delegato, il sottoprefetto o un commissario, ma perchè questo sottoprefetto o commissario possono effettivamente aiutare il prefetto.

È noto al Senato, è noto a tutti, quante volte si è trattato della eventuale abolizione delle sottoprefetture e dei commissariati, perchè si

diceva che queste non avevano attribuzioni sufficienti.

Ora se ci è caso in cui si possa convenire di occupare un po' queste autorità con dei lavori che possono sottrarre il troppo che inceppa l'azione dell'autorità superiore provinciale, mi pare sia questa.

Nè credo si possa trovare in questo piccolo decentramento nulla che sia contrario ed alle disposizioni di legge ed alla opportunità.

Di decentramento credo si sia parlato molto ed anche molto si è tentato, e quando il decentramento è come questo, consistente cioè nel delegare una parte di lavoro, bene specificato, come lo è nell'art. 1^o, credo sia un bene e non vi sia nulla da ridire. Osservo poi, e ripeto all'onorevole Pellegrini, che se si riconoscesse necessario di modificare la legge, io non avrei difficoltà di presentarne proposta al Parlamento, e se si riconoscesse la necessità di correggere il regolamento per metterlo in maggiore armonia con la legge stessa, prometto di farlo, servendomi in questo caso dell'autorità dei corpi competenti nella materia e specialmente del Consiglio di Stato.

L'articolo decimo parla della Giunta provinciale amministrativa e del suo modo di funzionare. È vero che il funzionamento con la nuova legge è diverso dall'antico; ma, se si fosse dovuto eseguire alla lettera la legge antica, le Giunte provinciali amministrative non si sarebbero quasi mai potuto riunire nei momenti in cui fosse stato necessario riunirsi immediatamente.

La Giunta provinciale, come il senatore Pellegrini ha detto, è composta di due parti diverse, l'amministrativa e l'elettiva. La parte elettiva è composta di quattro membri e di due supplenti, e la parte amministrativa di due consiglieri di prefettura, e di un consigliere supplente. Tutti poi sono sotto la presidenza del prefetto.

Il senatore Pellegrini osserva giustamente che potrebbe avvenire che si dovesse discutere con la sola presenza degli elementi elettivi, o solo con quella degli elementi non elettivi. Riconosce che questo è un inconveniente, ma vi sono anche delle Commissioni, le quali sono composte di elementi che provengono da altre amministrazioni, e quando queste Commissioni deliberano a maggioranza di voti, come suole

la legge, non si va a ricercare quale dei loro membri manchi. Riconosco però, che per la Giunta amministrativa, si tratta di un caso alquanto differente, e non ho difficoltà di prendere la cosa in esame.

Il senatore Pellegrini ha qui parlato degli articoli 18 e 19. L'interpretazione, che non possono essere contemporaneamente membri della Commissione elettorale comunale gli ascendenti, i discendenti, i fratelli, il suocero e il genero, credo che sia un'interpretazione buona; e quando si dovesse venire a riesaminare questi articoli, non mi sentirei molto disposto a introdurrevi modificazioni.

Il segretario della Commissione comunale è nominato dal presidente di essa, e scelto fra gli impiegati del comune, in pianta stabile, munito di patente di segretario. E l'onor. Pellegrini dice che si dovrebbe dire: «dal segretario».

PELLEGRINI. Lo dice la legge.

PELLOUX, *presidente del Consiglio*. Ma talvolta avviene che i segretari di un comune, bisogna andarli a cercare altrove, perchè essi sono nel tempo stesso segretari di tre o quattro comuni. Qui invece si è largheggiato, e si è detto: se fra gli impiegati del Municipi, ce ne sono alcuni aventi la patente di segretario comunale, si ricorrerà ad essi piuttosto che ad altri.

Ciò porta con sé evidentemente questo sottinteso: che quando un impiegato municipale si troverà in condizione di poter fungere da segretario comunale, sarà adoperato per questo ufficio. Se poi il segretario effettivo c'è, tanto meglio.

Io non posso naturalmente seguire articolo per articolo le argomentazioni del senatore Pellegrini, che ha parlato con tanta competenza; voglio soltanto esprimere le impressioni mie, dove mi pare sia opportuno il farlo.

Si dice: l'articolo 65 collegato con l'articolo 85 a proposito delle pensioni, porta la obbligatorietà delle pensioni. Qui riconosco anch'io che è necessaria una spiegazione.

Io non ritengo che ciò porti l'obbligatorietà delle pensioni; ma, quando la pensione c'è, trovo che sarebbe un lasciare troppa libertà all'Amministrazione comunale, il dire che essa possa fissare una pensione qualunque; quindi la limitazione che si fa di non oltrepassare le

pensioni governative, mi pare abbastanza moderata.

La questione della sospensione per l'art. 32 si ha in molti altri regolamenti, nei quali si trova questo stesso articolo, che porta con sé la sospensione ed anche talvolta la dispensa dal servizio in caso di procedimento.

Ne abbiamo avuto un esempio pochi giorni sono: che per un procedimento l'impiegato fu dispensato dal servizio.

Per l'articolo 78 il senatore Pellegrini si lamenta della parte in cui si dice che non si pubblicano le deliberazioni annullate.

Questa è la riproduzione dell'articolo 101 del regolamento esistente, ed è conforme alla legge, e dico che tra il lasciare o no pubblicare le deliberazioni annullate sia meglio non lasciarle pubblicare.

L'onor. senatore Pellegrini dice che pubblicando il pubblico vede meglio le proteste e i reclami che l'operato delle autorità può sollevare, ma se questi sono troncati dallo annullamento della deliberazione, si farebbero vedere al pubblico delle cose dette, delle accuse effettivamente mosse, ma che non esistevano. Questo mi pare il fondo della cosa.

Se una dichiarazione è annullata vuol dire che non corrispondeva a quello che si doveva fare, e se essa fu emanata da un'assemblea per un reclamo fatto inopportuno, e se tale deliberazione biasima senza ragioni l'autorità quando essa è annullata, mi pare che tutto debba essere finito e che non sia proprio il caso di pubblicarla!

Che vi sia una enumerazione troppo soverchia degli obblighi dei comuni di pubblicare certi regolamenti non mi pare gran danno, ma non ho nessuna difficoltà a studiare la cosa, e vedere se sia il caso di modificarla.

Quanto all'art. 114 il senatore Pellegrini dice che esso non è necessario, ma io dico che esso è una garanzia, ed è appunto in questo che si sente quello spirito di severità che si è creduto necessario dopo l'esperienza di molti anni.

Finalmente, per quanto riguarda l'art. 128 in cui si stabilisce che il fondo di riserva e quello per l'imprevisto non deve mai oltrepassare il 2 per cento dell'ammontare delle spese effettive del bilancio, non posso essere interamente del parere dell'onorevole senatore Pellegrini.

È noto purtroppo che in tante amministrazioni, dove le cose non procedono come dovrebbero, quei fondi di riserva e per impreviste sono stabiliti in una cifra esagerata, ed è quello che sfugge più facilmente al controllo dell'autorità superiore. Del resto questa disposizione è analoga a quella messa nella legge riguardante i comuni di Sicilia, legge speciale che ha fatto prova eccellente.

Appunto nell'interesse delle amministrazioni si è introdotto anche qui, come nell'interesse della regolarità delle cose e, diciamo pure anche per l'onestà di amministrazione; ed io credo che non sia assolutamente contro la legge.

Non è che una spiegazione della legge. Certamente in legge dice che vi è questo fondo di riserva e questo fondo di spese impreviste. Nulla toglie che questo fondo possa essere limitato.

Ma io, ripeto, in questo momento non mi sento di dire altro sull'argomento. Prometto al senatore Pellegrini di rivedere quello che ha detto, di esaminare quello che sarà necessario di modificare in modo di aver un regolamento che corrisponda perfettamente agli interessi dei privati e della pubblica amministrazione. (*Approvazioni*).

Presentazione di progetto di legge.

BOSELLI, *ministro del tesoro*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BOSELLI, *ministro del tesoro*. Ho l'onore di presentare al Senato del Regno lo Stato di previsione della spesa del Ministero dell'interno per l'esercizio finanziario 1899-1900.

PRESIDENTE. Do atto al ministro del tesoro della presentazione di questo disegno di legge, il quale sarà trasmesso alla Commissione permanente di finanze.

Seguito della interpellanza del senatore Pellegrini.

FINALI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

FINALI. Fra le varie, sottili e gravi osservazioni dell'onor. Pellegrini intorno al regolamento per l'esecuzione della legge provinciale

e comunale, hanno fermato la mia attenzione specialmente quelle che riguardano l'art. 10 di questo ultimo regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale.

E non faccia meraviglia al Senato se quelle osservazioni hanno richiamato specialmente la mia attenzione, inquantochè la questione fu trattata qui in Senato quando vi fu discussa la riforma alla legge comunale e provinciale nel 1888 ed io fui relatore per la Commissione che ne esaminò il progetto.

Ora in quell'occasione fu discusso appunto della Giunta provinciale amministrativa e del suo funzionamento; e chi aveva l'onore di riferire dichiarò, consenziente il ministro dell'interno che era l'onor. Crispi, che le deliberazioni della Giunta provinciale amministrativa dovevano sempre avvenire colla partecipazione alla deliberazione della totalità dei suoi membri stabilita nel numero di sette, quattro elettivi da parte del Consiglio provinciale e due di nomina governativa, oltre al prefetto che n'è presidente; e si dichiarò allora che i supplenti erano appunto nominati in relazione al numero normale dei membri elettivi o governativi della Giunta provinciale amministrativa, affinchè non mancasse mai il numero legale in quelle proporzioni che erano desiderate dalla legge.

E la legge volle nella Giunta provinciale amministrativa una piccola preponderanza della rappresentanza elettiva provinciale in faccia ai rappresentanti governativi, appunto in riguardo degli interessi lordi e dei generali.

Ora come ha dimostrato chiaramente l'onorevole Pellegrini, per questa disposizione del regolamento, la quale rende valide le deliberazioni prese dalla semplice maggioranza della Giunta provinciale amministrativa, cioè con quattro voti, può avvenire che la deliberazione sia presa col voto di tre rappresentanti governativo contro un rappresentante elettivo, o per contro che nella deliberazione intervenga un solo rappresentante governativo contro tre membri elettivi della Giunta.

Questo non mi pare conforme alla lettera, allo spirito, nè ai fini della legge.

L'onorevole ministro ha riconosciuto che la questione merita di essere studiata; ha poi detto che per anni si è proceduto in pratica e senza inconvenienti nella via stessa che ora

stabilirebbe il regolamento; e può essere anche questa una buona ragione.

Non dubito che egli la sottoporrà, come ha detto, ai competenti consigli, e credo che questi consigli daranno un parere conforme alla tesi sostenuta dall'onor. Pellegrini, o per meglio dire confermeranno i pareri già dati.

PELLEGRINI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PELLEGRINI. Ringrazio l'onor. presidente del Consiglio della squisita cortesia con la quale, accogliendo completamente il desiderio che mi mosse a formulare la proposta interpellanza, ha assunto di studiare e di formulare le modificazioni del regolamento sia che possano competere al potere esecutivo, sia che debbano essere sottoposte al Parlamento, e con preferenza al Senato, affinchè il regolamento modificato sia per essere del tutto e pienamente conforme alle leggi ed allo spirito del nostro diritto pubblico. Imperocchè, e anche in questo non dubito di non essere completamente d'accordo col presidente del Consiglio, mi permetto di ripetere, che non devesi mai confondere la competenza di statuire con la sostanza della cosa statuita. Se convengo che possono essere buone alcune disposizioni del regolamento, che sia consigliabile un qualche restringimento, come l'onorevole ministro diceva, limitatamente però alla libertà di gestione dei comuni per impedire dei danni verificati nelle finanze locali e nella gestione del pubblico denaro, non potrei mai consentire che provveda il Governo dove spetta al legislatore di provvedere ed al Governo di proporre.

È meglio, è conveniente, anche dove fosse dubbia la competenza, che le modificazioni alle norme vigenti siano sancite dal potere legislativo, invece che introdotte soltanto per decreto del potere esecutivo.

Io non voglio, per non prolungare la discussione, discutere alcune dichiarazioni fatte dal presidente del Consiglio, dacchè egli assunse l'impegno di rivedere il regolamento e di ristudiare le questioni. Lo spirito che informerà il nuovo studio sarà per essere diverso da quello che consigliò il regolamento emanato. L'onorevole presidente del Consiglio assunse di deferire le proposte questioni ai grandi corpi consultivi. Laonde ora qui non è opportuno continuare un esame che va fatto in altro luogo e

fuori di questo ambiente. Mi giova al quale riguardo tener conto di una circostanza che mi conforta a bene sperare dei nuovi studi, perchè assicuro l'onor. presidente del Consiglio che la maggior parte delle osservazioni da me fatte trovano appoggio e conforto negli insegnamenti pubblicamente professati da persona autorevolissima e competentissima che mi permetto di nominare, il nostro egregio collega l'onor. senatore Saredo, specialmente nella sua opera magistrale per il commento alla legge comunale e provinciale.

Le sue critiche ai precedenti regolamenti valgono anche per quello ora pubblicato là dove riprodusse alcune delle disposizioni censurate ed in quelli contenute. Al quale riguardo mi permetto di rispondere al presidente del Consiglio che posso, come egli chiese, accordargli l'attenuante di aver lasciato riprodurre nel nuovo regolamento quelle precedenti disposizioni. Ma non potrei mai ammettere come giustificante la ragione da lui addotta, che una disposizione illegale, o cattiva, o inopportuna di un precedente regolamento, non ostante la sua intrinseca viziosità, perciò solo si potesse riprodurla nel nuovo regolamento perchè fu già accolta in quello precedente, quasichè l'uso, che è poi anche di breve tempo, ne avesse costituito una causa di legittimazione.

Poco importa la persona del ministro, primo autore della disposizione, di fronte al principio indiscutibile della continuità del potere. Ella, onor. ministro, sebbene non sia il primo autore delle controverse disposizioni, ne risponde perchè fece proprio il fatto altrui, accogliendo nel suo regolamento disposizioni precedenti ed oramai in questa parte costituiscono un sol tutto, il regolamento precedente ed il posteriore. Dal momento che si fa un regolamento nuovo, correggiamo quegli errori che sono incorsi nel regolamento precedente, sebbene non siano stati a tempo lamentati e tolti.

Del resto questa della origine del provvedimento è cosa di piccolo momento. La sostanza della cosa rimane con tutta la sua gravità. Io sono grato al presidente del Consiglio di aver riconosciuto, che io non caddi in errore presentando la mia interpellanza; lo ringrazio di avere preso impegno di ristudiare l'argomento appena pubblicato il resoconto stenografico e di portare al regolamento quelle modificazioni

che saranno trovate opportune in seguito ai nuovi studi, salvo di proporre al Parlamento quelle disposizioni che il Governo, pur reputandole utili, non poteva di sua autorità decretare.

Ringrazio poi l'onor. senatore Finali di aver così autorevolmente ricordato la genesi dell'art. 10 della legge che riguarda la Giunta provinciale amministrativa, dimostrando con la sua autorevolissima parola l'assoluta necessità di modificare il regolamento come io richiesi, perchè altrimenti il regolamento si mette in contraddizione colla legge comunale e provinciale quale fu voluta dal legislatore, ed anche con quella del 1890 sulla giustizia amministrativa, là dove è regolato il modo di funzionare della Giunta amministrativa come giudizio contenzioso amministrativo.

PRESIDENTE. Non essendo fatta alcuna proposta, dichiaro esaurita l'interpellanza.

Discussione del disegno di legge: « Provvedimenti di polizia ferroviaria riguardanti i ritardi dei treni » (N. 13).

PRESIDENTE. Ora l'ordine del giorno reca la discussione del progetto di legge:

« Provvedimenti di polizia ferroviaria riguardanti i ritardi di treni ».

Do lettura del disegno di legge.

(V. Stampato N. 13).

Dichiaro aperta la discussione generale.

Ha facoltà di parlare il senatore Ferraris, primo iscritto.

FERRARIS. Allorquando si seppe della presentazione di questo progetto di legge per provvedere ai ritardi dei treni, si è da molti dovuto esclamare: Finalmente si provvede!

Chi è che non abbia subito gl'inconvenienti, le noie, i fastidi pei ritardi ferroviari? Chi è che non abbia in queste circostanze, da uomo infastidito, annoiato, danneggiato, pensato a rivolgere i suoi reclami, le sue lagnanze al Governo per non avere sufficientemente provveduto colla legge delle convenzioni del 1885 o per non sapere valersi dei poteri e delle facoltà che si era riservato colla legge?

Alcuni hanno accusato le Società esercenti di avidità di lucro (infatti ne parla anche la relazione del nostro Ufficio centrale); altri hanno accusato il personale ferroviario, non in odor di santità, il quale non ha veduto migliorata la

sua condizione neppure negli anni di esercizio governativo, che precedette le convenzioni del 1885.

Ma, allorquando io vidi che era stato approvato il progetto di legge dall'altro ramo del Parlamento come era stato proposto; allorquando io pensavo che i proponenti erano insigni legisti, i quali avevano al certo studiata la materia; allorquando vidi che il nostro Ufficio centrale, nel quale sono tanti eminenti nella scienza delle leggi, aveva creduto di proporre l'approvazione del progetto, io tutto mi confortai.

Tuttavolta, per quell'istinto che è divenuto il sistema di una lunga vita, mi sono posto ad esaminare il disegno di legge, e mi sono nati dei dubbi che mi permetto di esporre al Senato in brevi considerazioni. Dico di esporre in brevi considerazioni, perchè, sapendo di elevare dei dubbi intorno ad un progetto di legge che sarebbe stato accolto con tanta facilità di consenso, non è l'oratore che vi parla il più benevisito a quelli che debbono ascoltarlo.

Ma anche per un'altra considerazione invoco la vostra indulgenza.

Dovendo esaminare un progetto di legge, il quale tiene alla legge generale ed alla legge speciale, ed agli interessi ed alle tendenze delle popolazioni, necessariamente bisogna estendersi in certi particolari che non riusciranno sempre graditi a taluni.

Tuttavolta mio debito era di esporre queste considerazioni delle quali però ho creduto di rendere informato, e l'onorevole Ministro che assiste nella discussione della legge, e l'Ufficio centrale.

Permettetemi adunque, malgrado che io abbia invocato la vostra indulgenza, che io faccia due dichiarazioni, le quali, comunque non saranno accette a tutti, sono la ragione de' miei dubbi.

Cominciamo dalle leggi speciali riguardanti le ferrovie. La materia delle strade ferrate fu regolata con la legge del 14 maggio 1865, e si provvide quasi contemporaneamente alla legge generale delle opere pubbliche, che porta la data del 20 marzo 1865.

In questa legge, di cui dovrò intrattenervi, si prometteva un regolamento. Ebbene, noi dobbiamo riconoscere che o di questo regolamento non vi era necessità, oppure si credeva di provvedervi altrimenti, giacchè emanava solo

con decreto del 31 ottobre 1873. Ma, dopo questo decreto, intervenne la legge del 27 aprile 1885, a voi notissima. Tuttavia trascorsero 26 anni, da quel tempo, senza che venisse rinviata l'esecuzione del regio decreto 31 ottobre 1873; anzi, se si dà ascolto a certe lagnanze, che pervennero fino a voi, non si sarebbe nemmeno curata rigorosamente la sua esecuzione. Comunque, è necessario ricordare che nel 1865 le ferrovie pubbliche erano esercitate dal Governo, e che con la legge del 1885 esse furono intieramente concesse a Società private.

Ebbene, vediamo che cosa propone, per evitare gl'inconvenienti dei ritardi, il progetto attuale.

Il progetto attuale consta di due articoli; il primo sostanzialmente dichiara contravvenzioni penali i ritardi, il secondo ne dichiara responsabili i direttori generali, e i direttori dell'esercizio.

Mi sembra che, avuto riguardo alle disposizioni vigenti in materia di ferrovie, si possano fare alcune osservazioni.

Ma prima ne verrebbero due preliminari. La prima è che effettivamente il regio decreto del 31 ottobre 1873, oltre all'essere rimasto quasi ineseguito per tanto tempo, fu susseguito dal nuovo Codice penale del 1889.

E ciò non basta ancora: effettivamente si trovano e nell'uno e nell'altro Codice penale, del 1875 e del 1889, principî che non sarebbero del tutto conciliabili col progetto di legge.

E prima ancora un'altra questione preliminare: si parla nella relazione del nostro Ufficio centrale di una questione d'indole contrattuale che verrebbe ad insorgere per parte delle Società concessionarie.

Io effettivamente non credo che noi ce ne dobbiamo menomamente occupare. Noi siamo legislatori, non giudici. Se avvenisse una violazione di contratto, non è col fare la legge che si potrebbe recare qualche nocimento o qualche pregiudizio. Malgrado che il legislatore avesse a sancire col suo voto il progetto attuale, rimarrebbero integre, a mio avviso, le ragioni che possano spettare alle Società concessionarie, come qualunque altro avesse contratti col Governo.

Veniamo dunque senz'altro alla sostanza degli articoli proposti. In primo luogo è necessario

l ricordare che il decreto del 31 ottobre 1873 provvede per i ritardi agli articoli 42 e 58.

E mi permetterete (ed ecco la ragione per la quale ho dovuto chiedervi venia ripetutamente) di ricordarvi anche la legge del 20 marzo 1865, alla cui esecuzione intende il regio decreto del 31 ottobre 1873. In quella è riservato al Governo, all'art. 282, la facoltà di determinare e di fissare gli orari, sentiti i concessionari.

E che l'art. 317, in esecuzione del quale sarebbero emanati gli articoli 42 e 58, che ho avanti citati, del regio decreto del 31 ottobre 1873, abbia parecchie mancanze, risulta dal confronto coll'art. 1 del progetto.

In primo luogo, l'art. 317 della legge del 1865 parla di ritardi nella partenza, nella corsa e negli arrivi. Invece per qual ragione nell'art. 1 del presente progetto di legge si parla unicamente di ritardi negli arrivi?

Non voglio al certo entrare nella materia disciplinare, ma l'uso che tutti facciamo dei treni, c'insegna che vi sono anche dei ritardi nella partenza, quando il treno non si muove all'ora determinata, e nella corsa, quando questa è rallentata o interrotta da fermate prolungate oltre l'orario.

A che cosa adunque tende il progetto parlando solamente dei ritardi negli arrivi?

È facile osservare che i ritardi negli arrivi sono per lo più prodotti da quelli della partenza o nella corsa.

Ecco la ragione per la quale in quell'art. 317 si parla dei tre periodi nei quali si divide il servizio delle ferrovie; ed è necessario che ne parli. Altrimenti si supponga, dopo che questo progetto di legge sia approvato, che venga una querela perchè vi sia stato un ritardo nella partenza o nella corsa, come si provvederà? La legge, massime se penale, quel che vuole lo dice e lo prescrive; ora nel presente progetto di legge non si parla che degli arrivi.

E non basta: volgiamo, per esempio, la nostra attenzione alla linea tra Torino e Roma.

Non bisogna soltanto provvedere perchè si arrivi a Roma precisamente nell'ora e minuto segnato dall'orario, bisogna anche rispettare i diritti che sono assicurati e che sono importantissimi per le due città principali che si trovano nel lungo percorso, cioè Genova e Pisa, con tutte le diramazioni che ne vengono, Firenze, Livorno, ecc.

Dunque per questo riguardo l'art. 1 risulta assolutamente imperfetto.

Ed avvi anche altra ragione principale per cui non credo che si possa collaudare l'articolo. Tanto il Codice penale del 1839, vigente all'epoca in cui emanava il decreto del 1873, quanto il Codice penale nuovo del 1889, sono fondati su principî diversi; e principalmente sulla misura della penalità, nella quale vi è sempre, e deve, in materia di giustizia penale, sempre ammettersi una gradualità maggiore o minore. E perchè? Non è necessario che io lo spieghi; basta che accenni che vi sia iscritta questa gradualità e nell'uno e nell'altro Codice, perchè effettivamente i fatti si presentano di tale efficacia nella loro origine e nel loro svolgimento, che richiedono una pena ora maggiore ora minore a seconda delle circostanze. Invece l'art. 58 del decreto del 31 ottobre 1873 porta in modo assoluto una penalità di 500, 750, e 1000 lire; sarebbe interdetto al giudice di fare qualunque gradazione, quantunque vi possano essere delle colpe maggiori o minori.

Infatti io leggo nell'art. 60 del Codice penale del 1889, quello relativo precisamente alla distinzione tra delitto e contravvenzione. Permettetemi che io ve la ricordi

I delitti si puniscono quando vi sia dolo, la contravvenzione incorre nella penalità anche indipendentemente dal dolo. Ciascheduno risponde della sua azione od omissione ancorchè non si dimostri che abbia voluto commettere un fatto contrario alla legge; così l'art. 45.

Tuttavia l'art. 60 dice che si deve fare una distinzione allorquando colui il quale possa essere colpito dalla pena della contravvenzione dimostri di aver usato tutta la possibile diligenza.

Sarebbe strano, Signori, che al giudice fosse interdetto di entrare in queste considerazioni, mentre la disposizione della legge è assolutamente tassativa, quale sta scritta nell'art. 60 ricordato.

Approvato questo progetto di legge, in qual modo pronunzierà il giudice allorquando dovrà applicare la nuova legge che ha dichiarato la contravvenzione penale?

Potrebbe esservi contravvenzione materiale, non penale. Ma nessun giudice potrebbe applicare l'art. 58 del regio decreto 31 ottobre 1873,

mentre nella legge generale l'art. 60 impone una gradualità anzi un esenzione od attenuazione di pena, secondo la diligenza che abbia potuto dimostrare colui che dovrebbe esser punito per la contravvenzione.

E vi è tanto maggior necessità di richiamare il progetto all'osservanza delle disposizioni sostanziali delle leggi generali, in quanto vi è nell'art. 42 una cosa che fa un certo senso a coloro i quali sono avvezzi alle disposizioni del diritto.

L'art. 42 parla solo di *forza maggiore* ma l'art. 1226 del Codice civile, il quale non solo è ispirato alla giustizia, ma è superiore a quel regio decreto, dice: « In conseguenza di forza maggiore e di caso fortuito ».

Non è adunque accettabile, a mio avviso, l'articolo 1°, perchè proporrebbe una disposizione inconciliabile coi più sicuri principî di diritto, ed inoltre perchè insufficiente, parlando solo dei ritardi nell'arrivo, non di quelli nella partenza e nella corsa.

Non è nemmeno ammissibile la frase contravvenzione penale, quando invece si tratta di contravvenzione secondo il Codice penale.

Ora passiamo all'articolo 2°.

Questo articolo, a mio avviso, porterebbe anche una perturbazione gravissima qualora approvato nell'attuale testo. Sarò in grave errore; ma me ne capaciteranno, forse, gli egregi Colleghi, i quali credono che si debba approvare questo progetto di legge tal quale venne sottoposto alle nostre deliberazioni.

Ma credo che difficilmente ciò avverrà, perchè quest'Assemblea deve avere, come ebbe sempre per norma, nelle sue deliberazioni, gli alti principî di diritto, le regole di giustizia.

Ora che cosa dice l'articolo secondo?

Dice una cosa singolare (mi si permetta l'espressione un po' vivace, perchè è mia abitudine antica di dire chiaro quello che penso), cioè che *di questi ritardi saranno responsabili i direttori generali o i direttori di esercizio*.

Ma questa, o signori, è una nuova dichiarazione mai non veduta in nessun'altra legge.

Nell'articolo 271 della legge 30 marzo 1865, in forza della quale sarebbe emanato il regio decreto del 1873, si parla di persone *civilmente responsabili*. Invece, quando si rendesse la letterale espressione del presente articolo del pro-

getto, ne avverrebbe che i direttori sarebbero responsabili di fatti a cui non hanno contribuito.

Mi insegnavano nei primordi del diritto che veramente *qui per alium facit per se facere videtur* (permettetemi qualche frase latina).

Voci. Sì, sì.

FERRARIS. E che *quasi delictum est malorum hominum opera uti*.

Questi antichi dettati di diritto sono tradotti negli articoli 1152 e 1153 del Codice civile; sono pei concessionari, riassunti dall'art. 290 della legge 20 marzo 1835, e l'art. 317 riservando ad un regolamento la facoltà di stabilire pene di polizia deve coordinarvisi.

Ed il relativo decreto del 31 ottobre 1873, sebbene applicabile piuttosto ai concessionari, non si presume volesse o potesse contrastarvi, e sebbene porti un nome venerato e venerabile, pur tuttavia è soggetto alla discussione di quelle cattive teste che sono gli avvocati (*Ilarità*).

Ebbene, quando voi approvaste l'art. 2 del progetto, ne verrebbe per conseguenza che i direttori generali, i direttori dell'esercizio, i quali stanno a Milano e a Firenze, sarebbero responsabili di fatti, di mancanze dei loro agenti, avvenuti alla distanza di 700 od 800 chilometri. Ma si obietta: Essi debbono provvedere! Ma come potreste dimenticare il principio che non si possa essere responsabile se non civilmente, nei casi di legge, ed in conformità dell'art. 555 del codice di procedura penale per un fatto che non è diretto, non imputabile personalmente? La legge può far tutto, è vero; ma non può farlo ingiustamente.

Ora, come mai si potrebbe rendere civilmente responsabile il direttore generale o i direttori dell'esercizio che stanno a Milano o a Firenze delle infrazioni che si commettono dai loro agenti, anche per forza maggiore o per casi fortuiti nel lungo percorso delle loro linee?

Il principio fondamentale in materia di responsabilità è questo: che nessuno può essere responsabile se non civilmente, allora quando si tratta di fatti non proprii, ma di esclusivo suo interesse, compiuti per opera di agenti da lui liberamente scelti.

Rileggete, o signori, l'art. 555 e seguenti del Codice di procedura penale, e troverete che in tale articolo si parla dei civilmente responsabili in rapporto agli articoli 1152 e 1153 del Co-

dice civile che sono i principi cardinali del nostro diritto nazionale.

Non credo, che per dare una soddisfazione, massime a delle lagnanze non esenti da passione, si debbano manomettere questi principi cardinali, coll' approvare senza modificazioni sostanziali questo progetto di legge.

Infatti, ammesso il principio che dei ritardi sono responsabili i direttori generali, i direttori dell'esercizio, ne avverrà intanto che tutti gli agenti inferiori, ossia tutto il personale, potrà fare tutto quello che crederà senza che possa essere ricercato, cosichè non avrà nemmeno obbligo di curarsi che ritardi non avvengano.

Ammetto che qualche cosa si debba pur fare, dal momento che dei ritardi, delle negligenze nei servizi ferroviari vi sono; ma nell'armamentario delle nostre leggi noi abbiamo tutto quanto è necessario per portare un rimedio a questi ritardi, per punire queste negligenze. Quando avrete una legge giusta la potrete applicare, ma quando una legge riesce ingiusta, contro le norme diritto, ripugna alla coscienza del giudice la sua applicazione.

Ho già parlato abbastanza a lungo; permettetemi solo, o signori, di accennarvi che ho concretato un controprogetto il quale si compone di due articoli, e che, sarebbe, a mio avviso, più conforme alle disposizioni delle leggi vigenti e più consentaneo a quei riguardi che un legislatore non può nè trascurare nè manomettere.

Noi abbiamo di fronte la legge del 1865, e l'art. 58 (non parlo del 42) di quel regio decreto, non mai eseguito e non mai applicato, del 31 ottobre 1873.

Ebbene, i ritardi (e questo sarebbe il disposto dell'art. 1) che avvengono nella partenza, nella corsa e nell'arrivo dei treni, saranno verbalizzati secondo il disposto degli articoli 313, 314, 315, dello stesso regolamento del 1873; ma solo qualora non risulti giustificato il ritardo da forza maggiore o da caso fortuito, vi sarà contravvenzione.

Noi non abbiamo il diritto, quando manchi la necessità e la opportunità, di creare contravvenzioni senza necessità.

Il Codice penale nuovo, all'art. 434, prevede un caso, che presenta la figura di quello, che in rapporto agli orari, considerati come ordine

dell'autorità pubblica, si potrebbe raffigurare nei ritardi. Infatti la contravvenzione si opera, appunto, se non si eseguisce un ordine dell'autorità pubblica, qualora l'ordine rifletta anche indirettamente la sicurezza pubblica.

Eccoci dunque, senza fare nessuna violenza, delineata la figura del ritardo, quando si verifica se non giustificato nè da forza maggiore, nè da caso fortuito; allora avviene la contravvenzione quale è prevista dal Codice penale. E noi dobbiamo rispettarlo, e se non si rispettano i Codici, non vi è più nessuna norma regolatrice dei nostri atti.

Ma si potrebbe osservare che la penalità è troppo lieve, trattandosi di una multa che nel Codice va da 20 a 50 lire; ebbene, aumentiamola; portiamola, per esempio, da 100 a 500 lire, ma solo ogni qualvolta un ritardo non sia giustificato.

Allora si applica l'articolo con l'aggiunta della penalità da 100 a 500 lire, penalità questa che parmi sia più che sufficiente.

Passiamo ora al secondo articolo. Con esso si riconosce un caso ma di responsabilità civile.

Il regolamento del 1873 prevede il modo come debbono stendersi i verbali, poscia istituirsi procedimenti avanti il tribunale competente. Ma chi deve essere il responsabile?

Il direttore dell'amministrazione non può percorrere tutta la via per vedere se sia responsabile del ritardo il capo-stazione di Genova o di Pisa, ovvero il capo-convoglio durante la corsa.

Dunque è giusto che l'autorità sappia sempre contro chi debba agire, cioè contro il rappresentante legale della Società esercente. Ma questo può non essere colpevole, può aver fatto il suo dovere. Il direttore non è che il preposito della Società, l'isitore come si diceva in antico. Ebbene, contro costui ammettiamo che si possa agire. Tuttavia noi legali abbiamo talvolta delle distinzioni singolari, ma che sono sempre fondate sui principi di giustizia.

Nelle nostre leggi abbiamo ammesso il diritto di regresso e di rilievo. Ma fra regresso e rilievo evvi distinzione.

Non è necessario che io ricordi a voi, o signori, in che consista questa distinzione. Ora col mio controprogetto io non voglio mica implicare l'Amministrazione ferroviaria in tutte queste discussioni che potrebbero avvenire tra

il direttore e i suoi subordinati. No, egli potrà esercitarle, queste ragioni di regresso in altro modo; ma in nessuna legge deve essere nemmeno implicitamente indicato che qualunque civilmente responsabile, non abbia i mezzi di potersi disculpare o di chiamare altri in rilievo.

Credo già di avervi prevenuti in principio, o signori, che vi avrei annoiato (*Voci: No! No!*) con delle sottigliezze, con delle specialità e che vi avrei fatto percorrere ora un articolo ora un altro della legge; ma vi sono certe abitudini inveterate dell'uomo e del professionista che difficilmente si possono abbandonare.

D'altronde credo che fosse mio dovere, come senatore, darvi dettagliati ragguagli della mia controproposta. Forse le mie osservazioni saranno errate, e ciò tanto più perchè legisti illustri sono quelli che hanno proposto questa legge, legisti illustri sono pur quelli che compongono l'Ufficio centrale che ha collaudato il progetto di legge.

Io posso essere in errore: se ciò sarà, mi dichiaro fin d'ora fortunato di riconoscerlo e di ammettere che non possa al progetto del Governo, collaudato dall'Ufficio centrale, sostituirsi quello che ho l'onore di mandare al banco della Presidenza.

Se l'onorevole Ministro, l'Ufficio centrale e il Senato non crederanno di tenerne calcolo, non me ne dorrò, poichè resterà sempre in me fermo il convincimento di avere adempiuto al mio dovere di uomo e di legislatore, e senza provare alcun risentimento contro coloro i quali non saranno della mia opinione. (*Benissimo vive approvazioni*).

BUTTINI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BUTTINI. Ho sentito sostenere dalla dotta parola del nostro venerando collega senatore Ferraris, che il disegno di legge che ci sta davanti, raccomandato dal voto dell'Ufficio centrale, presentava questi tre difetti: di non rispondere ad una vera necessità, di non rispondere a giustizia e nemmeno al concetto della praticità.

Vi dirò brevemente le ragioni per cui in questo dissenso non esito a schierarmi coll'Ufficio centrale.

Io ritengo che vi sieno sempre stati e che vi saranno sempre, malgrado tutti i regolamenti che si poterono e si potranno escogitare, ritardi

ferroviari. Credo però possibile il circoscriverli nei più ristretti limiti; e basta questa possibilità perchè sorga nel Governo il dovere di pensare ad esplicitare il suo alto diritto d'impero a tale intento.

Per me non vi ha dubbio che gli orari ferroviari appartengono a quelle materie nelle quali lo Stato deve esercitare la sua ingerenza quale supremo ente politico. Ammetto che in fatto di percorso dei treni ci sia qualche cosa che possa essere riservata unicamente ai contratti. Tale, ad esempio, è il numero dei treni.

Il concessionario naturalmente deve fare i suoi calcoli, prima di firmare un atto di concessione, formandosi un bilancio di spese perproporzionato a quello dell'introito e ponendo perciò il numero dei treni in rapporto colle necessità e col prodotto del movimento. Se egli s'impegnò a far correre due treni, non lo si potrà obbligare ad aggiungerne un terzo, salvo concordando una indennità; ed analogamente nelle vigenti Convenzioni ferroviarie si ebbero a stabilire con molta chiarezza e precisione sia il minimo dei treni a carico delle Società esercenti, sulla vecchia e sulla nuova rete, sia i coefficienti, secondo cui si dovesse tale minimo successivamente aumentare od anche, in certi ipotesi, diminuire.

Io ammetto che possa anche fare materia di contratto la stessa fissazione d'un limite nella velocità, ma all'infuori di questi casi, quando solo poi si tratta di provvedere perchè i treni partano, corrano ed arrivino con sicurezza e regolarità sulle varie linee secondo il rispettivo orario, e perchè le relative ore segnate sulle tabelle pubblicate siano confermate dal fatto, sorge imperioso e doveroso qui l'esercizio della suprema autorità dello Stato non più come supremo ente amministrativo, ma come ente politico.

Questi principi furono riconosciuti dalla legge sulle opere pubbliche del 20 marzo 1865 che è una delle nostre leggi fondamentali. Essa infatti nel suo art. 317 proclama solamente il diritto del Governo, di provvedere con disposizioni regolamentari penali a tutto ciò che possa riguardare la polizia, la regolarità e la sicurezza del servizio ferroviario, e specialmente la composizione, la partenza, la corsa e l'arrivo dei treni, come dichiara nel precedente art. 282 in termini espliciti « spettare al Go-

verno il diritto di fissare gli orari sentiti i concessionari » ; e meglio spiega quest'alta funzione di governo accennando all'intento di conciliare gli interessi delle varie linee ferroviarie, colle esigenze del pubblico servizio ad avere una velocità ragionevole e con quella della pubblica sicurezza.

Come dunque dubitare della legittimità del decreto del 1873 relativo ai ritardi *nelle corse e negli arrivi dei treni* che si vorrebbe riconsacrare ed afforzare col disegno di legge che ci si presenta? Non risponde il medesimo puramente e semplicemente agli obbiettivi, agli intenti, agli incarichi che al potere esecutivo venivano segnati con quello stesso art. 317 che vi ho teste ricordato e che fu anche citato dall'onorevole senatore Ferraris? E allora non sorge naturale la domanda « se l'essere intervenute le Convenzioni, approvate con la legge 27 aprile 1885, abbia potuto modificare la posizione delle Società assuntrici dell'esercizio delle nostre grandi reti rimpetto a questo stato del nostro diritto ferroviario? »

L'onorevole senatore Ferraris accennò alla questione dell'esistenza o meno di un diritto contrattuale in contrasto col disegno di legge: ma ritenne di non dovervisi neppure soffermare, perchè le ragioni contrattuali sarebbero sempre rimaste in ogni caso salve ed illese.

Io credo che in quest'aula debba essere nostro proposito informare il nostro voto, non solamente ad una giustizia di opportunità, ma anche ad una giustizia intrinseca ed assoluta; epperò considero dovere di chi dovrà dare il suffragio al disegno di legge di affrontare questa obbiezione, che venne specialmente svolta in una petizione testè diretta al Senato.

Francamente, se mi fossi convinto, pur solo dubitassi, di violare un diritto contrattuale, senza esitazione negherei la mia approvazione alle proposte del Governo e dell'Ufficio centrale; ma il mio convincimento è oggi, a quindici anni di distanza, quale era quando nel 1884 ebbi l'onore di far parte della Commissione che esaminò le Convenzioni ferroviarie nell'altro ramo del Parlamento, destinandovi (la cifra è esatta), un centinaio di sedute.

Queste Convenzioni furono allora studiate sotto un doppio punto di vista. Si ritenne naturalmente che desse creassero una legge di contratto che vincolasse egualmente da una parte

le Società e dall'altra parte lo Stato come supremo ente amministrativo; e sotto tale aspetto se ne indagarono tutte le conseguenze utili o dannose per la finanza dello Stato. Ma, ad un tempo, si volle indagare, se col pretesto di patti convenzionali corrispettivi non si venissero ad offendere e compromettere in qualunque modo gli alti diritti dello Stato. E la risposta a cui dalla maggioranza si pervenne fu negativa: e, se tale non fosse stata, certamente nessuna maggioranza sarebbesi raccolta a favore delle Convenzioni.

Ed invero dove c'è in tutte queste Convenzioni una parola che possa compromettere qualunque parte del supremo diritto d'impero dello Stato?

Farò pochissime citazioni, che collimano nella dimostrazione di questo concetto « che lo Stato, mentre non veniva ad abdicare a nessuno dei suoi diritti come *ente politico*, unicamente cercava con speciali clausole contrattuali di afforzare le sue difese contro le eventuali mancanze ed i possibili eccessi delle Società ».

Nell'art. 43 del contratto sta detto: « che nel caso di inosservanza imputabile alla Società delle prescrizioni governative in tempo di guerra, il Governo, oltre i provvedimenti, di cui all'art. 255 della legge, avrà il diritto di pronunziare la decadenza *ipso facto* della Società dal contratto ». Come potrebbe meglio delinearsi che non si mette in dubbio che le disposizioni della legge e dei regolamenti continuino ad imperare anche nei rapporti colle Società esercenti, e che solo alle loro sanzioni si vollero aggiungere altre speciali sul terreno della legge contrattuale. Ma passiamo al capitolo dove si esplicò più dettagliatamente la volontà dei contraenti.

L'art. 24 (che è lo stesso dove si enumerano i patti e le condizioni circa il numero dei treni) esordisce colla precisa dichiarazione « che il Governo *determina* gli orari, sentite le proposte e le osservazioni dei concessionari ». Viene così ripetuta la dichiarazione dell'articolo 282 della legge 20 marzo 1865: anzi ben può dirsi che la dichiarazione di quella legge viene qui riprodotta con forma più scultoria, esprimendo, più ancora dell'affermazione di un diritto, l'esplicazione di questo stesso diritto del Governo. Dove si vorrebbe trovare una formula che meglio corrisponda all'attuazione del

ius imperii, che meglio escluda l'idea d'una mera facoltà contrattuale?

Ma è soprattutto importante l'articolo che fu specialmente invocato nel memoriale, l'art. 93 del capitolato delle reti continentali (88° nel capitolato della rete Sicula).

E qui devo chieder venia se faccio una breve storia dell'articolo.

Nelle convenzioni intese dal Governo colle Società, non era desso concepito nei termini in cui appare consacrato dalle legge 27 aprile 1885; il medesimo venne ridotto, in seguito a deliberazione presa dopo non brevi discussioni, dalla Commissione dei diciotto. Il primitivo testo era questo: «Le prescrizioni contenute nelle leggi e nei regolamenti in vigore sulla polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle strade ferrate, sebbene riguardanti concessioni d'indole diversa, non che le altre disposizioni che nella materia venissero in seguito emanate dal Governo, saranno applicate all'esercizio della rete,» ecc.

La dizione, come vedete, pare che fosse abbastanza chiara.

Le Società riconoscevano «che dovevano sottostare a tutte le disposizioni regolamentari che c'erano prima; ed a tutte quelle che avrebbero potuto essere emanate dopo; e, fra le emanate prima, persino a quelle che riflettevano concessioni di natura diversa, cioè concessioni non fatte, come queste, per il semplice esercizio a periodi ventennali di linee già costrutte o da costruirsi per conto dello Stato.

Ma alla Commissione l'articolo non parve ancora abbastanza chiaro. La medesima si soffermò particolarmente sopra due concetti, ritenendo che dovesse proclamarsi in apposito inciso l'applicabilità eziandio del regolamento del 1873 in quanto ai «ritardi ferroviari con tutte le relative penalità»; e che dovesse egualmente affermarsi la responsabilità della Società per l'operato dei propri agenti verso il Governo, non già quale semplice responsabilità secondo le massime generali, ma come responsabilità diretta. E quindi l'articolo venne approvato dalla Commissione e quindi presentato alla discussione pubblica già emendato nel senso di premettere che le Società sarebbero direttamente responsabili per l'operato dei propri agenti verso il Governo e di aggiungere alla successiva riproduzione del testo

primitivo questo inciso: «comprese le pene pecuniarie per i ritardi dei treni e per altre qualsiasi mancanze», chiudendo ancora l'articolo con un ultimo inciso in cui si dichiarava «che alle penalità comminate dal regolamento approvato con regio decreto 31 ottobre 1873 sulla polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio, sarebbesi aggiunto quella relativa ai biglietti abusivi dei viaggiatori».

Dunque sta in fatto che il Governo aveva già parlato chiaro, ma la Commissione volle che si usasse un linguaggio ancor più chiaro, e questo linguaggio, così chiaro, fu accettato dalla Camera e da tutte e tre le Società.

E per finire la dimostrazione solo più ricorderò due altri articoli, uno dei quali fu taciuto nel memoriale delle Società.

In quello taciuto, che è il 95, è detto: «Il Governo potrà far procedere ad inchieste sull'andamento di servizi e - notate - sull'osservanza delle disposizioni delle leggi, dei regolamenti, del contratto, del presente capitolato».

L'art. 106, che gli succede, tante volte citato, relativo agli arbitramenti, dice «che sarà devoluta al collegio arbitrale ogni controversia insorgesse per l'interpretazione e l'esecuzione del contratto e del capitolato».

Quale maggiore conferma che tutto quanto si attiene alle leggi ed ai regolamenti su questa materia fu lasciato assolutamente in *disposizione iuris*.

Tali erano le discipline legislative e regolamentari per ogni altro esercente di ferrovie, tali potevano continuare ad imperare penalmente per tre Società esercenti: non solo non immutava, ma in modo esplicito dichiaravasi che nulla si modificava al riguardo. Le contravvenzioni alle leggi ed ai regolamenti non furono punto convertite in semplici contravvenzioni contrattuali.

Certamente dalle Convenzioni sorsero pure contravvenzioni e penalità contrattuali come conseguenza delle speciali obbligazioni imposte dai contratti e delle speciali sanzioni con cui se ne volle garantire l'esatta osservanza, ma per tutti gli obblighi già nascenti dalle leggi e dai regolamenti il diritto comune rimane inalterato anche per le Società concessionarie.

Perchè dunque ora si vorrebbe tanto recla-

mare in nome di diritti offesi contro questo disegno di legge?

Nè parmi poi discutibile che desso rispondesse ad una imperiosa necessità ed alla responsabilità del Governo circa uno dei più importanti rami di pubblico servizio.

Vi sono considerazioni che non sfuggono a niuno di noi.

Si è scritto e stampato che un ritardo ferroviario solo perturba interessi privati. Si è detto che un ritardo può far mancare una speculazione, od anche ferire il sentimento dei privati cittadini, di arrivare in tempo per dare l'estremo bacio ad una persona cara. Ma non è questo il criterio da seguire per riconoscere la vera portata delle conseguenze dei ritardi ferroviari.

Ritenete intanto che gli effetti dei ritardi si moltiplicano, quando l'esercizio comprende linee costrutte in gran parte ad un solo binario, perchè il ritardo di un treno, facendo prolungare le soste alle stazioni d'incrocio, finisce quasi sempre per estendersi ad altri treni.

Le conseguenze poi possono facilmente diventare enormi nel servizio di corrispondenza, perchè la fallita coincidenza con una linea, che ha forse appena due o tre treni al giorno, può diventare pel viaggiatore non più una perdita di 40, 50 o 60 minuti, ma bensì di 24 ore nel compimento del suo viaggio. Questa non è sola minaccia di grave iattura agli interessi e agli affetti della generalità dei cittadini, che già basterebbe a rendere la questione di interesse generale.

La minaccia tocca tutti i rami di servizio pubblico. Basta un ritardo a perturbare per una larga zona il funzionamento del servizio postale, che è forse il primo dei servizi pubblici; a causa d'un ritardo oggi un presidente d'assise dovrà sospendere o interrompere il giudizio, perchè non giunse a tempo il treno con cui dovevano arrivare i testimoni. Domani per causa di altro ritardo un drappello militare, mandato in soccorso in località dove stia in pericolo la pubblica incolumità per piene o terremoti o per sommosse, giungerà anch'esso troppo tardi sul luogo.

La minaccia tocca dunque i più alti interessi pubblici, e tocca pure la stessa sicurezza del servizio ferroviario, perchè il passaggio dei treni ad ore diverse da quelle nelle quali erano at-

tesi e la necessità di cambiare gli incroci per non estendere sempre più i ritardi, non possono che accrescere i pericoli del servizio.

Quindi a ragione fu detto trattarsi qui d'una delle materie più delicate del diritto d'impero. Ma (e questa mi pare che sia la considerazione finale che giustifica il disegno di legge) devesi ancora avvertire come per la natura stessa del servizio, e pel modo con cui desso si svolge, abbiassi qui un genere veramente speciale di contravvenzioni. Forsehè nella maggior parte dei casi il ritardo d'un treno si deve alla semplice colpa di un impiegato modesto e minuscolo, o non piuttosto ad una somma di colpe e di negligenze, alla mancanza di questo organismo per mezzo del quale funziona la Società esercente?

E vi è questo di strano, che, se voi veniste a processare gl'individui che furono diretta parte nel ritardo, voi verreste nella conseguenza di vederli spesso autorizzati ad invocare a propria discolpa individuale un fatto che costituisce invece la più inescusabile colpa dell'ente.

Ad esempio, in una stazione fra Alessandria e Genova, deve arrestarsi un treno una o più ore, perchè una traversina guasta cedette. Chi ricercherete? Il capc-stazione? Ma esso è in perfetta regola: non poteva andare a vedere minutamente come fossero le traversine in ogni punto della platea della sua stazione. Il personale del treno? che cosa ne può? Era pronto a partire dopo i due o tre minuti di fermata regolamentare. L'ufficio incaricato dell'ispezione di quel tratto di linea? Ma quanti palleggiamenti di responsabilità non sarebbero anche qui possibili! Eppure, come potrebbe sostenersi che il ritardo, in quest'ipotesi, sia giustificato? Non lo è, e non può esserlo, perchè è dovuto ad una negligenza di questo ente, che in qualunque modo doveva provvedere alla manutenzione, e non vi ha provveduto con la debita diligenza.

Oh! se questo è materia che tocca così alti interessi di pubblica utilità e sicurezza, pur dovrà il legislatore, nello stabilire le penalità, tener conto della natura, del carattere speciale delle contravvenzioni che vi si riferiscono.

Dovendo e volendo punirle, dovrà fare in modo, che le condanne siano pronte e rigorose, e possano applicarsi tutte le volte che si verificò una mancanza e non già prestare facile appiglio all'impunità.

Sembrami di avere con ciò risposto alle principali obiezioni del senatore Ferraris.

Sono giustissimi, in tesi generale, i principî da lui invocati. Ma qui non siamo in tema di Codice penale, siamo invece in tema di contravvenzione di creazione politica, relative a materie ed a leggi affatto speciali.

Versiamo appunto in quella specialità di materia in cui la necessità di provvedere con pronte ed efficaci sanzioni alle esigenze della tutela del pubblico interesse già fece introdurre sia nella legislazione italiana, sia in quella straniera, molte deroghe al principio di diritto comune, per cui la pena dovrebbe essere solamente a carico dei diretti autori e cooperatori del reato.

Ne abbiamo esempi nelle leggi doganali, nelle leggi daziarie, in quella sulla pubblica sicurezza; ma forse in nessun caso meglio che nel presente spicca la necessità di fare risalire l'intera responsabilità ai direttori dell'azienda e dell'esercizio.

Necessità imperiosa, assoluta, perchè, come ho detto, i ritardi sono quasi sempre conseguenza di una somma di mancanze e negligenze che fanno capo al complesso degli organismi, coi quali si provvede all'esercizio; i quali non sono come dovrebbero essere, o non funzionano, per colpa dell'ente rappresentato dal suo direttore generale. Ecco perchè do il mio voto a questo disegno di legge e plaudo alla determinazione presa dal Governo di presentarlo tostochè constatò che le tre diverse interpretazioni date dalla Suprema magistratura alle disposizioni legislative e regolamentari in vigore, e specialmente l'interpretazione ultima, rendevano indispensabile, a tutela della regolarità e sicurezza del servizio ferroviario, qualche disposizione interpretativa o aggiuntiva.

E neppure parmi che di ciò possano muovere lagnanze le Società, le quali contrattarono quando non era dubbia l'interpretazione e la portata del regolamento del 1873, conformi all'attuale disegno di legge, e s'impegnarono del resto a sottostare pure ad ogni legge e regolamento futuri.

D'altronde perchè l'esservi stato un giudizio penale, finito sia per condanna, sia mediante oblazione, impedirebbe ai direttori generali di promuovere inchieste e giudizi disciplinari per conoscere quali siano i responsabili dei singoli

ritardi, per addossare in tutto o in parte, in eguale o in diversa proporzione, le stesse multe al personale che colla propria colpa avrebbe specialmente concorso a produrre i ritardi?

Dunque neanche regge il timore delle Società di essere lese nei loro interessi.

Esse invece dovrebbero andare liete di un sistema che gioverà per le sue naturali conseguenze ad imprimere maggior vigore e diligenza nelle funzioni di quanti devono cooperare nella corsa esatta dei treni.

Dissero ancora la Società (ed a primo aspetto quest'osservazione parve grave) doversi pensare che si tratta di linee che, se ebbero molti lavori di consolidamento eseguiti, ne richiedono però ancora molti per rispondere all'ideale di un perfetto e sicuro esercizio.

Ma, se ben si guarda, sarebbe in ogni caso bene infelice l'argomentazione per dedurne che si debbano abolire le penalità dei ritardi.

Prima di tutto queste penalità sarebbero sempre giustificate per le ferrovie che sono in istato di assetto; non ci si vorrà dire per certo che tutte le linee delle tre reti non si trovino oggi in stato di assetto normale.

Del resto ben può chiedere l'esercente che si tenga conto delle condizioni delle singole linee, quando « se ne determinano gli orari, sentite le sue proposte od osservazioni ».

Le stesse condizioni di qualche linea potrebbero pure fornire argomento da far valere sia innanzi ad arbitri in uno speciale giudizio, quando non si volesse dal Governo tenere conto di qualche legittimo rilievo delle Società per la determinazione della durata di qualche corsa, sia innanzi al magistrato per escludere in casi speciali la contravvenzione.

Oh! quando una Società, difendendosi da una contravvenzione, potesse dimostrare chiaramente al giudice che lungo la linea su cui avvennero i ritardi furono necessari i rallentamenti e le soste eccessive che li produssero, per la condizione in cui si trovava il corso stradale a causa di lavori a cui non toccava ad essa provvedere, e per cui essa inutilmente avrebbe provocato i provvedimenti dall'Amministrazione governativa, chi taccierebbe di ingiustizia una sentenza di proscioglimento dalla contravvenzione?

E questo proscioglimento otterrebbe anzi l'approvazione nostra e della pubblica opinione,

perchè risponderebbe non solamente a giustizia ma ancora allo stesso interesse generale.

Tutti dovrebbero approvare una sentenza la quale assicurerebbe che certi lavori per troppo tempo rimandati finalmente si compierebbero.

Eccovi esposte così tutte le ragioni del mio voto.

Certamente, lo dico francamente, avrei desiderato che si fosse data al disegno di legge una forma più completa. Avrei voluto che si fosse colta questa occasione per provvedere ad una razionale riforma del regolamento 31 ottobre 1873. Onor. Lacava, da quella data ad oggi sono passati 26 anni, durante i quali la rete ferroviaria italiana si è più che raddoppiata. Abbiamo comunicazioni internazionali nuove, congegni più perfetti, ed anche bisogni nuovi: abbiamo un quarto di secolo d'esperienza di più; su certe linee si accrebbe pure notevolmente la velocità; perciò qualche riforma mi sembrava opportuna e forse anche necessaria. Credo pure ad esempio che abbia ragione il senatore Ferraris quando trova l'attuale sistema di penalità un po' troppo rigido. Io sono disposto ad ammettere in taluni casi le penalità assolute e senza gradi; ne abbiamo già esempi, se non nel Codice penale, in varie leggi speciali; ma mi pare che trattare le linee da Torino a Roma, da Roma a Napoli come una linea di allacciamento di 15, 20 o 30 chilometri, non sia nè giusto nè opportuno, essendo sensibilmente diversa la quantità degli inconvenienti prodotti dai ritardi su di esse.

Parimenti non ravviso corrispondere all'interesse di un buon servizio una graduazione di penalità che si arresta invariabile ai ritardi di 40, 50, 60 minuti a seconda della classificazione dei treni.

È opportuno dire agli esercenti di ferrovie: ora che avete ritardato, 40, 50, 60 minuti, state pure tranquillamente fermi anche 24 ore in qualunque stazione; la penalità non vi sarà più aumentata di un solo centesimo!

Un'altra incongruenza io ravviso nel regolamento del 1873 in quanto alle linee minori. Per il loro servizio, mentre è minacciata una pena eccessiva, rendete poi completamente illusoria quella stessa minaccia colla eccessività dei limiti di tolleranza ammessi quasi in eguale misura per la linee da Torino a Roma e per quella da Torino a Chieri, solo riducen-

dovi infatti per queste linee minime di un quarto i minuti di tolleranza, mentre poi si conservano invariati i periodi di ritardo che valgono a determinare le tre diverse misure della multa.

Con tale sistema ben si comprende che le piccole linee potranno solo vedere fatta una contravvenzione quando un treno venga ed impiegare per il suo percorso un tempo addirittura doppio o più che doppio di quello normale. Ma il meglio è nemico del bene; epperò non propongo emendamenti; e mi limito a rivolgere un eccitamento al Governo perchè procuri di provvedere con sollecitudine all'esercizio ferroviario anche in tema di ritardi, norme regolamentari più perfette e complete.

Un'ultima raccomandazione rivolgo al ministro dei lavori pubblici. Sta bene che vi sia una legislazione che provveda a questo importante elemento di pubblico servizio, ma non vorrei che si passasse dal periodo dei ritardi saltuari a quello dei ritardi ufficialmente approvati.

L'onor. ministro mi comprende. Quando parlo del pericolo dei ritardi ufficialmente approvati, alludo alla possibilità che le Società facciano, anzi, mi correggo, continuino a fare ciò che già incominciarono a fare in questi ultimi tempi, presentando al Governo per talune linee in prevenzione dell'attuale disegno di legge, orari allungati, e che si verifichi poi ciò che si è avverato recentemente, che il Ministero dei lavori pubblici approvi pienamente questi orari allungati. Io ricordo, onor. ministro Lacava (e lo ricordo a vostra lode), che quando si trattò dell'ultimo orario estivo, avendo rilevato che si era allungata la corsa di non pochi treni, suspendeste ed anzi rifiutaste l'approvazione di quell'orario, quantunque la Società Mediterranea già vi avesse introdotto, a vantaggio di una importante zona del Piemonte il nuovo treno diretto mattutino, in partenza da Torino alle 7 con arrivo a Genova alle 10.

Ebbene, avete ottenuto il vostro scopo per qualche grande linea, dove però finiste per concedere ancora lievi ritocchi in aumento sulla durata di qualche altra corsa.

Ma per altre linee, prive del vantaggio dei treni diretti ed accelerati, che cosa si è fatto?

L'impegno allora assunto è stato mantenuto?

Non voglio annoiare con molte cifre; vi dico solo questo, onor. ministro. Pare proprio che

fra tutte le provincie piemontesi una dovesse essere la prediletta in questo sistema di prolungamento di orari, quella precisamente a cui appartengo. Sapete ad esempio la ferrovia da Cavallermaggiore ad Alessandria di quanti minuti d'aumento di percorrenza sia stata gratificata nel nuovo orario invernale? Di 125 minuti; e l'orario precedente l'aveva già gratificata di un discreto numero di minuti. La sola linea da Cuneo verso *Limone* ebbe il non cercato regalo di 44 minuti; ponendo insieme anche le altre linee *Cuneo-Saluzzo*, *Saluzzo-Airasca-Torino*, *Barge-Pinerolo*, *Ceva-Ormea*, *Cuneo-Torino*, *Moretta-Cavallermaggiore*, *Saluzzo-Savigliano* si ebbe dalla provincia col nuovo orario il bel regalo totale di 5 ore e 13 minuti di percorrenza maggiore!

Se si proseguisse con siffatto sistema, se non vi impegnaste a riparare nei nuovi orari a questa larghezza inusitata ed ingiustificata dell'Ispettorato ferroviario, io dovrei proprio dire, onor. ministro dei lavori pubblici, che, per le linee secondarie, si correrebbe il pericolo di star peggio di prima.

Io ritengo che le leggi debbono essere fatte a tutela di tutti gl'interessi. Tutte le linee hanno diritto ad aspirare entro ragionevoli limiti ad un buon servizio.

Ed infatti lo stesso regolamento del 1873 parla non solo dei treni *diretti*, ma eziandio dei treni *omnibus*, e persino dei treni *misti*. Vogliate dunque anche pensare seriamente ad impedire che siano delusi gli intenti della legge e dei regolamenti ed i legittimi diritti delle popolazioni interessate per quelle linee che hanno già la disgrazia di non aver treni *diretti*, e di averne pochi, tutti *omnibus* e *misti*, e quasi egualmente lenti.

Con questa raccomandazione, e colla speranza che dessa non riesca vana, finisco, ringraziando il Senato della sua benevola attenzione. (*Approvazioni*).

PRESIDENTE. L'ora essendo tarda ed essendovi altri oratori iscritti, propongo al Senato di rinviare a lunedì prossimo il seguito della discussione.

Se non vi sono obiezioni, resta così stabilito.

Do lettura al Senato dei seguenti due articoli del controprogetto dal senatore Ferraris, i quali si debbono considerare come emendamenti al progetto di legge che si discute:

Art. 1.

Ogni ritardo nella partenza, nella sosta e negli arrivi dei treni sulle ferrovie pubbliche, che non venga giustificato in conseguenza di una forza maggiore o di un caso fortuito, costituisce una contravvenzione nei sensi dell'art. 434 del Codice penale e sarà punito con ammenda da L. 100 a L. 500.

Art. 2.

Coi relativi verbali di accertamento, stesi e confermati regolarmente, sarà istituito procedimento, e pel medesimo saranno citati come civilmente responsabili i direttori generali od i direttori dell'esercizio, salvo ogni loro diritto in garanzia o regresso contro chi, e come di diritto da esperirsi in altra sede competente.

L. FERRARIS.

Leggo l'ordine del giorno per la seduta di lunedì.

I. Continuazione della discussione del disegno di legge:

Provvedimenti di polizia ferroviaria riguardanti i ritardi dei treni (N. 13).

II. Discussione dei seguenti disegni di legge:

Spesa per le operazioni del riscontro effettivo dei magazzini e depositi dello Stato, in esecuzione della legge 11 luglio 1897, n. 256 (N. 17);

Estensione del servizio di navigazione affidato alla Società *Puglia* nell'Adriatico (N. 10, *urgenza*);

Conversione in legge del Regio decreto 23 settembre 1899, n. 373, per disposizioni speciali per la leva di mare della classe 1879 da chiamarsi nel gennaio 1900 (N. 21);

Conversione in legge del Regio decreto 20 settembre 1899, N. 372, contenente disposizioni per la leva sulla classe 1879 (N. 22).

III. Interpellanza del senatore Codronchi al ministro della pubblica istruzione.

La seduta è sciolta (ore 18 e 15).

Licenziato per la stampa il 14 dicembre 1899 (ore 12).

F. DE LUIGI

Direttore dell'Ufficio dei Resoconti delle sedute pubbliche.