

X.

TORNATA DELL' 11 DICEMBRE 1899

Presidenza del Presidente SARACCO.

Sommario. — *Presentazione di progetti di legge — Inversione dell'ordine del giorno — Svolgimento della interpellanza del senatore Codronchi al ministro della pubblica istruzione — Parlano, oltre l'interpellante, il senatore Roux ed il ministro della pubblica istruzione — Presentazione di progetto di legge — Deliberazione sullo svolgimento dell'interpellanza del senatore Odescalchi — Continuazione della discussione del progetto di legge: « Provedimenti di polizia ferroviaria riguardanti i ritardi dei treni » (N. 13) — Parlano, nella discussione generale, i senatori Cerruti Carlo, Vitelleschi, Massabò e Di Sambuy — Rinvio del seguito della discussione.*

La seduta è aperta alle ore 15 e 30.

Sono presenti il presidente del Consiglio ed i ministri di grazia e giustizia e dei culti, dei lavori pubblici, dell'istruzione pubblica, del tesoro, degli affari esteri e della marina.

COLONNA-AVELLA, *segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta precedente, il quale è approvato.

Presentazione di progetti di legge.

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

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BOSELLI, *ministro del tesoro*. Ho l'onore di presentare al Senato un progetto di legge, già approvato dalla Camera dei deputati per « Proroga a tutto il mese di febbraio 1900 dell'esercizio provvisorio dello stato di previsione dell'entrata e di quelli della spesa per l'anno finanziario 1899-900, non approvati entro il mese di dicembre 1899 ».

PRESIDENTE. Do atto al signor ministro del tesoro della presentazione del disegno di legge,

che sarà trasmesso, per ragione di competenza, alla Commissione permanente di finanze.

LACAVALA, *ministro dei lavori pubblici*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

LACAVALA, *ministro dei lavori pubblici*. Ho l'onore di ripresentare al Senato il progetto di legge per « Modificazioni alla legge sulla derivazione delle acque pubbliche ».

Prego il Senato di volerlo sottoporre all'esame della stessa Commissione, la quale ebbe ad occuparsene nella passata Sessione.

PRESIDENTE. Do atto al signor ministro dei lavori pubblici della presentazione del disegno di legge da lui testè enunciato.

Il signor ministro domanda che esso venga trasmesso alla stessa Commissione che nella precedente Sessione ebbe ad esaminarlo.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

Inversione dell'ordine del giorno.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno recherebbe la continuazione della discussione del progetto

di legge per « Provvedimenti di polizia ferroviaria riguardante i ritardi dei treni », ma essendo presente il signor ministro della pubblica istruzione e trattandosi d'argomento che da molti giorni è all'ordine del giorno, propongo al Senato di procedere anzitutto allo svolgimento della interpellanza del senatore Codronchi.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

Svolgimento della interpellanza del senatore Codronchi al ministro della pubblica istruzione.

PRESIDENTE. Rileggo la domanda d'interpellanza del senatore Codronchi:

« Chiedo di interpellare l'onorevole ministro dell'istruzione pubblica intorno a due libri di testo per le scuole di alcune provincie del Regno.

« CODRONCHI ».

Ha facoltà di parlare il senatore Codronchi per svolgere la sua interpellanza.

CODRONCHI. Nello svolgere la mia interpellanza devo, per amore del vero, cominciare da una dichiarazione: l'idea dei due libri di testo per le scuole popolari delle regioni alpine e marine, non è mia, ma dell'onor. Gianturco, e ricordo che il suo sottosegretario di Stato nel consegnarmi l'ufficio, me la raccomandò caldamente. Dico questo non per isfuggire alla responsabilità che m'incombe, ma perchè l'idea essendo buona e bella, non voglio un merito che non mi spetta, quello di averla concepita.

La responsabilità mia è duplice, quella di avere accettata l'idea; e dei modi coi quali fu attuata, ed io spero di dimostrare di avere fatto cosa utile, e strettamente legale. Poco m'importa se ho offeso gl'interessi dei mercanti di libri, perchè un ministro dell'istruzione siede a quel posto per promuovere gli studi non per difendere gl'interessi dei librai.

Quando l'onor. Gianturco annunciò alla Camera l'idea sua, ebbe plauso da ogni parte, perchè tutti conoscono la miseria degli attuali libri di testo, i giudizi severissimi della Commissione e degl'ispettori scolastici del Regno, le cattive prove dei concorsi banditi per avere buoni libri.

Un po' di storia delle nostre Alpi e della

nostra marina, delle loro ricchezze e delle loro glorie, deve accendere nei fanciulli di quelle regioni l'amore del natio luogo e il proposito di difenderlo.

Scelsi per compilare i due libri di testo per le Alpi e la marina, due noti autori, il Vecchi, che scrisse la storia della marina italiana; l'Abba, cui fra le altre pubblicazioni, la letteratura italiana deve un libro preziosissimo, *Noterelle di uno dei Mille*. Il Ministero si riservò l'approvazione dei manoscritti e affidò, senza spesa alcuna dello Stato, l'edizione all'istituto italiano di arti grafiche di Bergamo.

E qui finisce l'opera mia.

I miei successori la continuarono; i manoscritti furono letti ed approvati da uomini competentissimi come il Torraca, il Della Vedova, il Galanti. Dopo l'onor. ministro fu assalito da un pentimento: si tentò di concludere coll'istituto tipografico di Bergamo l'annullamento del contratto, ciò che avrebbe obbligato il bilancio del Ministero, cui la convenzione non recava alcun onere, a sopportare una spesa per indennità.

Se non vi fosse continuità nell'osservanza dei contratti, nessuno vorrebbe trattare collo Stato; poi la quistione è serotina, perchè dovevate, in caso, risolverla prima di approvare i manoscritti e autorizzarne la stampa.

Questa è la storia della convenzione, tanto maledetta dai librai.

Risponderò ora a parecchie obiezioni.

Aveva io facoltà di fare quella convenzione? Nessun dubbio su ciò; il ministro che governa le scuole e ne promuove l'incremento, ha più che il diritto, il dovere di sostituire l'azione sua quando l'azione individuale è fiacca e manchevole.

Nè mi si parli di concorsi; l'onor. Roux stesso vi raccontò che una volta un ministro ne bandì uno per un libro di lettura, e di novantatre manoscritti presentati, solo due ebbero un premio d'incoraggiamento; e non se ne parlò più.

Che cosa sieno poi, e che cosa valgano gli attuali libri di testo, ve lo dicano le relazioni della Commissione e i riferimenti degl'ispettori scolastici.

La necessità dunque di buoni libri di testo è evidente; ma, si dice, i manoscritti di Vecchi e di Abba dovevano essere giudicati dalla Commissione dei libri di testo, che l'onorevole

Roux, dopo avere biasimata perchè ha alle volte approvato delle *sgrammaticature*, lamenta non sia stata sentita pei due libri di Abba e di Vecchi.

A questa obbiezione, che non colpisce l'opera mia, perchè non fui io che sottoposi i due libri ad una Commissione speciale, potrei non rispondere; ma voglio tuttavia esprimere il parer mio.

La Commissione permanente pei libri di testo è istituita per giudicare i lavori che escono dalla libera concorrenza, non quelli commessi dal ministro.

Ma, si dice ancora, spetta al Consiglio superiore l'esaminare e proporre i libri di testo, e ciò secondo la legge Casati. È vero; ma quest'art. 10 della legge Casati è un po' come l'articolo dello Statuto, che istituì la guardia nazionale, è andato in disuso; perchè il Consiglio superiore non potè esaminare libri e trattati di giorno in giorno più numerosi. Tanto è ciò vero, che il ministro Baccelli istituì la Commissione centrale (e già l'onor. Boselli nell'89 aveva istituito Commissioni provinciali) fuori del Consiglio superiore. Si trattò nel 1894 fra il Ministero e il Consiglio superiore, e questo dichiarò di non potersi assumere il penosissimo lavoro della revisione, e si finì con lo stabilire che al Consiglio sarebbero stati mandati in appello i soli reclami degli autori e degli editori di libri non approvati dalla Commissione. L'articolo 10 parla pure di programmi: ora è noto che da lungo tempo i programmi sono pubblicati dal Ministero senza sentire l'alto consesso, e la Corte dei conti registra i decreti che li approvano.

Il senatore Roux desidera una *elevata costituzione* della Commissione preposta all'esame dei libri di testo, ma forse non si è curato di sapere di chi sia ora composta. Certo vi sono uomini egregi, delle vere *competenze*; ma non si offende alcuno notando che non vi sono appunto quelle alte indiscusse competenze che sarebbero state necessarie all'esame, e alla revisione dei libri composti con specialissimi intenti, sopra argomenti che in gran parte non furono mai per l'innanzi non dico trattati, ma toccati dai facitori di libri per le scuole elementari, per esempio le industrie marine, le valli, le Alpi. Non è offesa alla Commissione il notare che vi manca un professore di lettere

italiane, non potendosi citare in contrario un egregio uomo che di tanto in tanto vi è aggregato solo per la revisione degli elenchi di libri proposti per le scuole secondarie dai Consigli degl'insegnanti. Non è offesa aggiungere che non vi è un geografo dell'autorità di Giuseppe della Vedova, nè un professore di storia che abbia non dico pubblicata un'opera del valore di quella di Arturo Galanti, ma una sola pagina di storia. E di Francesco Torraca non mi arresto a tessere le lodi: voi lo conoscete tutti. E dunque evidente non solo la opportunità, ma la necessità in cui si trovò il ministro di rivolgersi a persone di indiscussa capacità ed autorità fuori della Commissione centrale.

Un'ultima accusa, la più acerba, fu fatta alla convenzione: si affidò la stampa ad un editore senza concorso, senz'asta: si chiamò perfino *privata* una convenzione fatta da un ministro, come tale, nell'interesse delle scuole, e senza onere del bilancio.

Questa, o signori, è la vera cagione di tutto il rumore levatosi; si sono feriti gl'interessi di editori, d'associazioni librerie, e non è bastato ad acquietarli, anzi ha forse contribuito a crescerne le ire, che lo stabilimento preferito fosse uno dei migliori d'Italia.

Adsum qui feci: sono io che preferii quello stabilimento, perchè volli un libro non solamente buono, ma bello esteriormente.

Io non sono un fautore delle aste che molte volte garantiscono gli amministratori, ma non garantiscono l'amministrazione; ed è noto ciò che accadde nel 1886 in cui fu affidata ad una ditta libraria la stampa dei quaderni di disegno per le scuole elementari, che escono con tanto di bollo dal Ministero, senza che sieno scoppiate tante ire, e quantunque la Giunta di belle arti lo avesse condannato come nocivo all'insegnamento del disegno.

Non è poi esatto l'asserire che la convenzione assicuri e garantisca all'editore un numero di copie: stabilisce solo che i libretti saranno obbligatori nelle classi quarta e quinta delle regioni alpine e marittime.

Nè la convenzione è eterna: sei anni sono assegnati alla vendita della prima edizione, dopo il qual termine il Ministero ridiventa libero di presciogliere un'altra casa editrice. Ed è fermato nella convenzione l'obbligo agli autori ed all'editore di introdurre nelle operette

LEGISLATURA XX — 3^a SESSIONE 1899 — DISCUSSIONI — TORNATA DELL' 11 DICEMBRE 1899

le correzioni e le aggiunte che fossero dimostrate opportune.

Il senatore Roux vorrebbe un monopolio a vantaggio del Governo almeno, e si duole che esso rechi danno ai librai.

Io lamento che in una discussione come questa si dimentichi il più alto, e il più grande interesse, quello della scuola, quello dell'educazione morale e civile delle nuove generazioni. Giacchè le due operette volute dal ministro Gianturco, e da me, non si rivolgono soltanto alla coltura delle menti dei giovanetti, ma intendono a ispirare e cementare negli animi l'amore al paese natio, a far conoscere questo paese così bello e così generalmente ignorato, a seminare e coltivare il sentimento del dovere, la fede nella propria forza, la coscienza che la fortuna, la prosperità, la ricchezza così degl'individui come della Nazione e dello Stato nascono dalla serietà e dalla costanza del lavoro.

Quanto alla disparità di trattamento fra regioni e regioni, è da augurare che il Ministero faccia compilare libri altrettanto buoni per le regioni interne lontane dalle Alpi e dal mare.

Una breve osservazione ancora, che mi viene suggerita dal resoconto della tornata del 21 novembre, seguendo l'ordine del discorso del senatore Roux.

L'onorevole Roux ha anche parlato dell'autorevolissima Commissione del 1884; ma allora si trattava di un libro di lettura per il popolo italiano, e non si riuscì a nulla, per le difficoltà intrinseche, inerenti al problema del libro di lettura, soprattutto per una popolazione così varia, in un paese multiforme come il nostro.

Le operette del Vecchi e dell'Abba non sono libri di lettura per tutto il paese, ma specialmente per l'istruzione geografica e storica, industriale e commerciale; e non sono un libro di lettura unico, che nessuno ha voluto. L'onorevole Baccelli, che tanto desidera di avviare le scuole al lavoro, all'industria, all'agricoltura, sarà, ne sono sicuro, il difensore più convinto di operette che appunto si propongono di far uscire dall'astrazione l'insegnamento elementare e dirigerlo a morale, civile e pratica utilità.

Mi rafforza in questa fiducia ciò che ha detto l'onor. ministro nella tornata del 21. I libri sono scritti da persone di valore, e giudicati

da una Commissione tecnica: il ministro ha ordinato si stampassero quelle operette. Se adesso un dubbio lo ha assalito, spero sarà presto risolto in favore della convenzione.

Il vostro dubbio, onorevole Baccelli, non può essere di lunga durata; perchè siffatti dubbi e tentennamenti non possono assalire e trattenere nell'opera sua un ministro, che non accetta sempre i pareri dei corpi consultivi.

Io ho dunque fede fermissima che l'onorevole Baccelli difenderà gli interessi altissimi della scuola contro quelli dei librai; egli che fu tre volte ministro, sa che se v'è Ministero in cui sia una necessità suprema pel bene degli studi di ribellarsi alle consuetudini e ai pregiudizi, è quello dell'istruzione: solo a questo patto si eleverà la coltura nazionale, e solo a questo patto si purificherà l'aria della scuola italiana.

ROUX. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

ROUX. Il Senato mi consenta due sole parole poichè fui tratto in causa dall'onor. Codronchi a proposito di questa discussione.

L'onor. senatore Codronchi ha premesso che egli ha inteso di giovare alla pubblica istruzione senza guardare gli interessi dei mercanti di libri.

E io voglio premettere che non piglio la difesa di nessun mercante di libri, ma piglio la difesa degli autori, degli editori e soprattutto dei padri di famiglia.

Ho inteso inoltre, per quanto siano deboli le mie forze, di prendere la difesa di qualche cosa che è superiore a questi interessi personali, intendo dire della libertà d'insegnamento, della giustizia e regolarità dell'atto ministeriale e del coordinamento fra libri di testo e programmi d'insegnamento.

Dei due libri dell'Abba e del Vecchi non ho discusso il valore sebbene per uno di essi mi sia avvenuto di dover notare qualche imperfezione.

Pertanto che questi due libri siano eccellenti in se stessi può anche darsi, ma io ho osservato che non corrispondono affatto ai programmi delle scuole elementari per cui sono resi obbligatori.

In quei programmi è scritto che si vogliono nozioni di geografia dell'Europa in genere e del Regno d'Italia in specie, oltre ai primi ele-

menti di cosmografia; invece nei due libri non c'è nulla di tutto questo.

Ma la convenzione che rende obbligatori i due testi di cui discorriamo e la pubblicazione loro in questi giorni ha un altro gravissimo inconveniente che riesce tutto a danno delle numerose famiglie povere degli scolari.

Ora è precisamente in difesa di questi poveri padri di famiglia che io ho levato e levo la voce; e sono lietissimo di avere concorde con me l'illustre ministro della pubblica istruzione.

Fu il ministro stesso che ha notato come nelle nostre scuole ad ogni momento si cambiano i libri di testo locchè produce una spesa grave e spesso inutile alle famiglie.

Ad ovviare a ciò il ministro Baccelli recentemente con una circolare molto opportuna ha prescritto che i libri di testo adottati un anno in una scuola non possano essere cambiati l'anno seguente, ma debbano durarvi almeno tre anni: di guisa che un testo medesimo possa essere adoperato nella stessa famiglia per tre anni e anche da tre ragazzi successivamente.

Orbene, se andasse in vigore la convenzione che riguarda i libri dell'Abba e del Vecchi, e questi libri fossero resi obbligatori nelle scuole elementari superiori secondo la lettera e lo spirito della convenzione, ne avverrebbe questa conseguenza, che invece di avere un solo testo nella quarta e quinta elementare che duri tre anni, in quest'anno gli alunni di quarta e quinta elementare dovrebbero precisamente fornirsi di due testi diversi in 15 giorni!

Voi sapete che in ottobre scorso fu pubblicato un elenco di libri di testo, autorizzati dal Ministero per le scuole elementari; in questo elenco sono compresi 76 libri appunto per la quarta e quinta classe elementare. È lecito, anzi è debito, supporre che i maestri abbiano scelto in questi 76 testi il libro adatto pei loro alunni, e questi se ne siano provvisti fino dal principio dell'anno. Ora vengono i due nuovi libri di testo, *obbligatori*; gli alunni sono dunque *obbligati* a comprare anche questi!

Ecco la spesa doppia.

Ma quali devono essere i libri di testo da spiegarsi agli alunni? Quelli scelti a capo d'anno fra i 76 autorizzati dall'elenco governativo o questi due nuovamente usciti col bollo ministeriale?

Se gli uni e gli altri, oltre la spesa doppia che imponete alle famiglie, v'è la confusione dell'insegnamento imposto a maestri e scolari.

L'onor. Codronchi, per difendere l'obbligatorietà e l'ufficialità di un testo scolastico, ha creduto poter trovare un precedente; ha citato cioè un certo corso di disegno elementare pubblicato sotto il patrocinio ministeriale per le scuole elementari. Ebbene io credo che il senatore Codronchi non sia bene informato su questo fatto.

Avvenne un anno che il Ministero della pubblica istruzione fece eseguire da una Commissione di artisti in cui esso aveva fiducia, e fece incidere dalla calcografia regia un corso di alcuni disegni per le scuole elementari. Quando ebbe questo corso elementare di disegno, pensò al modo come divulgarlo nelle scuole, non potendo il Ministero farsi negoziante di libri; epperò chiamò alcune Ditte librerie per questo ufficio; due Ditte infatti concorsero per assumere questa vendita.

Ma nella convenzione stipulata con questo due Case fu detto esplicitamente che qualunque altro corso di disegno era ammissibile nelle scuole; che qualunque altra Casa si fosse presentata poteva ottenere la rivendita di questi quaderni di disegni; c'era qualche cosa di più: le Ditte erano obbligate a versare una parte del provento al Monte pensioni per i maestri elementari, e sulla copertina di ciascun quaderno era indicato il prezzo di esso che era di pochi centesimi, 10 o 15, e l'obbligo di versarne parte al Monte pensioni. Adunque piena libertà di adozione del testo, piena libertà di insegnamento, libera concorrenza di autori, di editori, di rivenditori, e per aggiunta beneficio del Monte pensioni: non già monopolio obbligatorio a esclusivo vantaggio di privati. Infatti quei quaderni di disegno si vendettero poco e presto andarono in disuso.

Vede dunque il senatore Codronchi che il paragone da lui portato non regge, anche perchè là c'era un vantaggio pel bilancio dello Stato o per un Istituto governativo. Invece con la nuova convenzione dei libri dell'Abba e del Vecchi il Governo non ha nessun vantaggio; solamente garantisce (e son lieto di aver potuto sapere questo finalmente oggi), garantisce per sei anni l'uso obbligatorio di questi libri

in tutte le scuole del Regno a totale beneficio di un editore e di due autori.

Ora quando si tratta degli alunni di quarta e quinta elementare, l'onor. Codronchi sa benissimo che si tratta in media di non meno di 200,000 alunni per anno; e quando garantite pei sei anni l'acquisto di 200,000 libri all'anno, anzi riduciamo pure la cifra, diciamo pure soltanto 100,000 libri all'anno, quando garantite 100,000 libri scolastici obbligatori per due sole classi e per la durata di sei anni, costituite un reddito assai notevole per gli autori e per gli editori, senza alcun vantaggio del Governo e degli alunni; anzi con danno di questi ultimi, perchè questi due libri non corrispondono al programma di quarta e quinta classe elementare.

Io aveva chiesto che questi libri fossero esaminati dalla stessa Giunta, che dovette esaminare gli altri 76 libri di testo. Il senatore Codronchi mi dice che fu nominata una Giunta speciale di tre illustrazioni della geografia, della storia e della letteratura, ed io consento con lui che siano tre illustrazioni. Ma, badi che anche le illustrazioni che non siano pratiche di cose scolastiche elementari, possono errare e dare ai fanciulli libri, magari eccellenti in sè, ma inadatti allo scopo.

L'onor. Codronchi non ama i concorsi, perchè non ha fede in essi; e cita il concorso del 1884 nel quale di 93 testi presentati appena due ottennero, non il premio, ma solo un incoraggiamento: e dopo ciò il mio onorevole preopinante conchiude esser meglio affidare l'incarico di compilare i testi senza concorso ad autori in cui si abbia piena fiducia come sono gli egregi Abba e Vecchi.

Ma l'onor. Codronchi dal concorso del 1884 trae una conclusione ben diversa da quella che trassero gli illustri personaggi che esaminarono e giudicarono fallito quel concorso. Quella Commissione, tra cui erano un Rigutini, un Gioda, una Pigorini, un Gabelli, dall'insuccesso del concorso non conchiuse convenisse meglio l'incarico diretto senza concorso, ma conchiuse precisamente qualche cosa di assai diverso. Essa affermò asseverantemente che neanche in Italia è possibile far nascere la famosa camelia gialla, cioè non è possibile che un solo ingegno, per quanto elevato, possa fare il libro adatto a tutte le scuole del Regno.

CODRONCHI. Non si tratta di questo.

ROUX. L'onor. Codronchi mi avverte che non si tratta di questo; ma qui si tratta di due libri che variano secondo le diverse regioni del Regno. Ed è vero; i due testi hanno variazioni di sedici a diciotto pagine secondo che il libro è applicato alle scuole dell'alta, della media o della bassa Italia.

Ma ciò non basta per rendere un testo perfetto e degno di esser proclamato unico testo ufficiale obbligatorio.

Io esortava il ministro dell'istruzione pubblica che a tutela dei regolamenti e dei programmi governativi, facesse esaminare quei libri dalla stessa Giunta, che ha approvato gli altri. E ne avevo le mie buone ragioni: gli illustri signori Torraca, Galanti e Della Vedova possono ben dire che le due operette dell'Abba e del Vecchi sono eccellenti libri in sè; ma la Commissione dei libri di testo potrà dire che ad esempio l'*Italia marinara* del Vecchi sarà un libro oltre ogni dire lodevole, ma inadatto per forma alle nostre scuole elementari, e perchè non ha una sola parola di quello che i programmi vogliono per le classi superiori di queste scuole. E per concludere, bisogna venire ad una delle due: o devono restare questi libri, ed allora io debbo invitare il ministro Baccelli a riformare completamente i programmi delle scuole elementari per adattarli ai due nuovi testi; o si vogliono lasciare questi programmi come sono, e allora i libri dell'Abba e del Vecchi assolutamente non sono adatti. Adunque il contratto che assegna un monopolio scolastico ad una casa editrice ed a due autori, e assicura loro la vendita dalle 600,000 copie a un milione di copie di un dato libro non corrisponde agli interessi dei padri di famiglia nè dell'istruzione elementare, nè della libertà d'insegnamento.

CODRONCHI. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CODRONCHI. Non tema l'onorevole presidente che io voglia abusare dell'indulgenza del Senato, molto più che per cortesia egli ha invertito l'ordine del giorno.

Desidero fare una sola osservazione al senatore Roux, il quale ha detto che i quaderni di disegno non erano obbligatori.

Nel gennaio 1892 il Ministero pubblicò una circolare che, fra le altre cose, diceva questo:

LEGISLATURA XX — 3^a SESSIONE 1899 — DISCUSSIONI — TORNATA DELL' 11 DICEMBRE 1899

« di impartire le necessarie istruzioni alle autorità scolastiche provinciali, affinché il metodo stesso divenisse l'unico testo per l'insegnamento del disegno nelle scuole primarie e normali ».

E non più tardi del marzo 1897, i soci Calzone e Paravia chiedevano che il Ministero desse più efficace esecuzione alle disposizioni contenute nei vigenti accordi riguardanti l'interessamento delle autorità scolastiche provinciali per la introduzione del metodo stesso nelle scuole a cui è destinato.

Se tutto questo, onorevole Roux, non rendeva obbligatori quei quaderni, faceva qualche cosa che alla obbligatorietà molto assomiglia.

Non ho da aggiungere altro, perchè bisognerebbe prolungare la discussione, ed io ho promesso di non abusare della indulgenza del Senato.

BACCELLI, *ministro della pubblica istruzione*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BACCELLI, *ministro della pubblica istruzione*. A me grandemente dolse che nella passata discussione su codesto argomento non fosse presente l'onorevole senatore Codronchi; e tanto più mi dolse per la ragione che gli toccò una grave sventura, della quale anche oggi mi compiangio con lui.

Certo se si tratta dell'intenzione che ebbe l'onorevole Codronchi nello stipulare la nota Convenzione, non c'è nulla a ridire: il ministro volle fornire due ottimi libri alle nostre scuole.

Ma non è qui la questione: o almeno non è qui tutta la questione.

Debbo dir subito però che dove mi pare che il senatore Codronchi non abbia adoprata una parola molto esatta è quando ha detto che il ministro attuale ebbe un pentimento.

Io pentimento non potevo averne, onorevole Codronchi, perchè l'atto ministeriale, qualunque esso sia, non mi apparteneva...

CODRONCHI. Aveva approvato il manoscritto.

BACCELLI, *ministro dell'istruzione pubblica*... Dopo avvenuti i fatti dei quali ho reso consapevole il Senato, e sui quali per amore di brevità non tornerò, perchè lo stesso senatore Codronchi mi pare abbia letta la discussione tutta che intervenne, io mi sentii un po' a disagio,

e allora cosa doveva fare un ministro che voglia attenersi alla sfera della sua azione scrupolosamente amministrativa in un argomento tecnico? È vero che una Commissione specialmente nominata esaminò quei libri e li trovò buoni; ma è anche altrettanto vero che prima di mettere quei libri nell'elenco di quelli che sono approvati per l'insegnamento elementare, avrebbero dovuto subire una seconda analisi.

E per verità, due autori anche di primo ordine possono avere compiuto un classico lavoro; ma questo lavoro potrebbe essere inadatto alle menti piccine di coloro che frequentano le scuole elementari. Quindi il giudizio sulla idoneità didattica del libro doveva essere riservato alla Commissione centrale dei libri di testo. Questa sa per lunga esperienza ciò che possa convenire all'età fanciulla, ed in tale giudizio deve ritenersi più competente della Commissione prima nominata da me, la quale si interessò unicamente dell'intrinseco valore del libro. E che anche nell'altro ramo del Parlamento fosse mossa, a questo proposito, qualche obiezione, l'onorevole senatore Codronchi non l'ignora.

Fu l'onorevole Greppi che fece delle osservazioni, e il sottosegretario di Stato, onorevole Bonardi, a queste osservazioni rispose in un certo modo, dal quale risultò che egli stesso non era perfettamente tranquillo sui dubbi che potevano insorgere.

In cotesta congiuntura che cosa poteva fare io? Pure riconoscendo la bontà dell'intento, pur riconoscendo l'autorità del ministro che ha compiuto l'atto amministrativo, ho dovuto, in presenza dei dubbi sorti, volgermi al Consiglio di Stato. E quando questo autorevole Consesso mi avrà confortato del parere suo, questo sarà una sentenza per me.

CODRONCHI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

CODRONCHI. Ringrazio l'onorevole ministro della sua risposta, e non ho che prendere atto delle sue dichiarazioni, lieto che la questione sia stata deferita all'esame di così alto consesso, come il Consiglio di Stato.

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

Presentazione di progetto di legge.

VISCONTI VENOSTA, *ministro degli affari esteri*.
Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

VISCONTI VENOSTA, *ministro degli affari esteri*.
Mi onoro di presentare al Senato un progetto di legge, già approvato dalla Camera dei deputati. Ha per titolo: « Convalidazione del regio decreto 21 maggio 1897 per la proroga del trattato di commercio e navigazione vigente con la Grecia ».

PRESIDENTE. Do atto al signor ministro degli affari esteri della presentazione del progetto di legge, il quale, per ragione di competenza, sarà trasmesso alla Commissione permanente per l'esame dei trattati di commercio e delle tariffe doganali.

Deliberazione sullo svolgimento dell'interpellanza del senatore Odescalchi.

VISCONTI VENOSTA, *ministro degli affari esteri*.
Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

VISCONTI VENOSTA, *ministro degli affari esteri*.
Poichè vedo presente il senatore Odescalchi, sciogliendo la fatta promessa, prego il Senato di consentire che, d'accordo col senatore Odescalchi, venga assegnata la seduta del prossimo lunedì per lo svolgimento della domanda d'interpellanza da lui presentata.

PRESIDENTE. Come il Senato ha udito, il ministro degli affari esteri propone che venga iscritto all'ordine del giorno di lunedì prossimo lo svolgimento della domanda d'interpellanza a lui diretta dal senatore Odescalchi.

Se non si fanno osservazioni, rimane così stabilito.

Continuazione della discussione del progetto di legge: « Provvedimenti di polizia ferroviaria riguardanti i ritardi dei treni » (N. 13).

PRESIDENTE. Procederemo ora alla continuazione della discussione del disegno di legge: « Provvedimenti di polizia ferroviaria riguardanti i ritardi dei treni ».

Come il Senato rammenta, nella tornata di sabato venne iniziata la discussione generale. Ora ha facoltà di parlare il senatore Cerruti Carlo, secondo iscritto.

CERRUTI CARLO. Temo che approvando il disegno di legge che stiamo discutendo si commetta un errore, perchè mi pare, se non erro, che il primo dei due articoli proposti non sia opportuno ed il secondo possa arrecare, in molti casi, grandi ingiustizie.

Nuovo in mezzo a voi, io domando la facoltà di poter dire brevemente le ragioni di questo mio avviso.

Credo che la disposizione dell'art. 1 non sia opportuna.

Vi si propone infatti di dichiarare che i ritardi dei treni ferroviari, per i quali il regolamento approvato con decreto reale del 31 ottobre 1873 stabilisce pene pecuniarie, costituiscono contravvenzioni nei sensi del Codice penale.

Convieni aver presenti due fatti. Il primo ricordato nella relazione dell'Ufficio centrale, che questa Corte Suprema con quattro decisioni, due del 29 dicembre 1897 e altre due del 21 aprile e del 14 luglio 1898, ha dichiarato che le pene per il ritardo dei treni, indicate nel regio decreto 31 ottobre 1873, sono di natura essenzialmente civile e si possono pretendere dalle Società che esercitano le ferrovie, soltanto in eseguito dei contratti con i quali esse hanno avuto la facoltà, o di costruirle o di esercitarle. L'altro fatto è che nei contratti conclusi dalle Società ferroviarie col Governo ed approvati con la legge 27 aprile 1885 è dichiarato che le controversie che insorgessero fra lo Stato e le Società per l'interpretazione e per l'esecuzione dei contratti, saranno deferite al giudizio di cinque arbitri.

Onde consegue, che per effetto di questa convenzione il giudizio sull'essere o non essere dovute per i ritardi dei convogli ed a titolo di pena quelle somme che furono stabilite col regio decreto 31 ottobre 1873, appartiene al Collegio degli arbitri, essendo la natura di quelle pene contrattuale e civile.

Ma approvando l'articolo 1 del progetto e dichiarando che i ritardi dei convogli costituiscono contravvenzione nei sensi del Codice penale, alle disposizioni del regio decreto 31 ottobre 1873 si muta natura e da contrattuali, come esse sono, le si convertono in penali e si altera la condizione giuridica di uno dei contraenti; e il giudizio sull'essere o non essere dovuta la pena per i ritardi si sottra al Col-

legio degli arbitri e lo si attribuisce all' autorità penale.

Ma è opportuno arrecare ai contratti conclusi colle Società una così essenziale modificazione e imprimere a quelle sanzioni che hanno un carattere civile contrattuale indole e natura di vere pene?

Si tratta di contratti stati intesi per venti anni, dei quali più di quattordici già sono passati, onde non rimane più che breve termine perchè essi giungano alla loro fine. Non è opportuno, non è conveniente modificare come si propone gli effetti di contratti a danno di una delle parti.

Ieri l'altro il senatore Buttini diceva che il Governo può proporre e il Parlamento può approvare l'art. 1.

Che il Parlamento, volendo, possa approvare l'art. 1, consento e concedo; ma è opportuno valersi di tale facoltà?

Il Parlamento, facendo leggi, può anche mutare, e più di una volta ha mutato diritti ed effetti derivanti da contratti e da disposizioni testamentarie.

Furono resi liberi i beni vincolati a fidejcomessi ed a maggioraschi; fu data facoltà di risolvere le enfiteusi con patti più vantaggiosi agli utilisti dei patti originariamente convenuti; fu ammesso il riscatto delle annualità fondiarie dovute ad enti morali col pagamento di un capitale minore di quello indicato nel titolo di loro costituzione.

Ma ciò accadde per diritti nascenti da atti e da istituzioni antiche non rispondenti più alle necessità ed alle esigenze civili, economiche dei nostri tempi; ed accadde (e quest'è ciò che sopra tutto rileva) per atti, i quali avrebbero avuto una durata perpetua, se non fosse intervenuta una legge ad arrestarne gli effetti politicamente dannosi.

Ma ora e qui non esiste questo concorso di necessità sociali. Ho già accennato che l'esercizio delle ferrovie fu concesso dallo Stato a tre Società per venti anni soltanto e più di quattordici sono già compiuti. Perchè adunque si vuol mutare ciò che venne contrattualmente stabilito e che fra cinque anni deve naturalmente cessare?

Dov'è la convenienza e l'opportunità politica di atto così grave?

Se lo Stato si determina a nuove convenzioni

per l'esercizio ferroviario, non ha egli stesso il maggior interesse di dimostrare col fatto che, acconsentite che siano, esse non verranno alterate durante il tempo per cui furono intese?

Ieri un collega nostro mi diceva che in sostanza l'art. 1 del disegno di legge ha soltanto carattere interpretativo della natura delle pene stabilite per il ritardo dei convogli nel reale decreto 31 ottobre 1873, perchè se è vero che la nostra Corte suprema le dichiarò di natura essenzialmente civile e contrattuale, se n'è pur discusso.

Ma basta la lettura dell'art. 1 a riconoscere che non vi si interpreta il significato, per avventura dubbioso, del regio decreto, ma si propone una disposizione affatto innovativa ed ai ritardi dei convogli s'imprime un carattere, che, per il regio decreto, essi non hanno, quello, cioè, di contravvenzione nei sensi del Codice penale.

E il senatore Pellegrini, che è giureconsulto valente e nel suo scrivere accoppia sempre alla misura la precisione, riconosce alle dichiarazioni fatte dalla nostra Corte suprema il carattere di *ius receptum* e scrive che « l'interpretazione da essa data ormai fa testo in giurisprudenza ». Ed è vero. Onde l'articolo 1 ora proposto è veramente innovativo.

Aggiungasi che io non ne comprendo l'opportunità e la ragione anche sotto un altro aspetto essenzialmente pratico: ed ecco quale.

Nella legge 20 marzo 1865, nel regio decreto 31 ottobre 1873 e nelle convenzioni state approvate colla legge 27 aprile 1885, è scolpito questo concetto, che il Governo può dare norme per la partenza, la corsa e l'arrivo dei convogli; che può stabilire sanzioni se quelle norme vengono violate, imponendo il pagamento di somme; e che la Società concessionarie dell'esercizio delle ferrovie devono rispondere civilmente per qualunque trasgressione commessa dai loro agenti delle leggi e dei regolamenti.

E come se ciò non bastasse, nell'articolo 93 del capitolato approvato colla legge 27 aprile 1885 è dichiarato in specialmodo che le Società devono rispondere civilmente anche « delle pene pecuniarie per i ritardi dei treni ».

Ma essendo così certa e dichiarata la responsabilità delle Società per i ritardi, essendo così chiaro il dover loro di pagare le somme, che quali pene contrattuali sono indicate nel regio

decreto 31 ottobre 1873, per quale interesse e con quale tornaconto si vuole alle pene stesse mutar natura ed imprimere un carattere di contravvenzione penale per poter poi trarre innanzi al giudice penale il direttore generale della Società o il direttore dell' esercizio? Se costoro dovessero scontare una pena corporale, comprenderei lo esperimento della modificazione, determinata dalla speranza di rendere forse più sollecita e più viva l'opera loro, per sottrarsi al pericolo ed al danno morale e fisico di rimanere in carcere.

Ma quando ad essi non è imposto altr' obbligo che di pagare una somma di denaro, la quale si suppone che venga poi soddisfatta dalle Società, la ragione dell' art. 1 davvero non esiste. Ed è inutile, perchè per le leggi vigenti è già certo che quelle somme di denaro indicate nel regio decreto 31 ottobre 1873 devono essere pagate dalle Società civilmente responsabili. Ed è dannoso perchè non vi è motivo di non deferire, come il contratto impone, al Collegio degli arbitri il giudizio sull'essere o non essere dovute quelle somme che in caso di ritardo, non derivante da forza maggiore e da caso fortuito, sono messe a carico delle Società civilmente responsabili per l'operato dei loro agenti.

Nessuno di noi si dorrebbe di essere giudicato da un Collegio così autorevole. Nè si può immaginare consesso di persone, le quali abbiano maggior competenza e maggior capacità dei tre Collegi arbitrali costituiti secondo la legge 27 aprile 1885 per giudicare in questo argomento.

Basti ricordare, come è noto, che uno dei tre Collegi è costituito dal primo presidente della nostra Corte suprema, e da chi, con grande onore suo o nostro, ci regge in queste adunanze e da altri due Colleghi nostri, e da un alto funzionario, i quali per cognizioni amministrative, economiche e tecniche sull' argomento delle ferrovie non v'è chi li superi.

Quando nella relazione dell' Ufficio centrale io leggo che: « l' ufficio tutorio del Governo sarebbe snaturato, conservando alle multe pei ritardi il carattere di semplici clausole penali per inosservanza di contratto », perchè il Governo dovrebbe « sottomettere al giudice privato » (e, cioè, al collegio degli arbitri) « cosa di pubblico diritto ed alle lungaggini di un

difficilissimo dibattito ciò che dovrebbe essere prontamente e costantemente represso, senza altra violazione che non sia quella della vera forza maggiore, che non è più tale se vi abbiano dato causa la società col loro modo di agire », non me ne so dar ragione. Perchè nessuna impossibilità impedisce al collegio arbitrale di giudicare speditamente; nessuna di constatare prontamente per quale causa sia avvenuto il ritardo; nessuna di riconoscere che esso non è dovuta a veruna forza maggiore; nessuna di reprimere ordinando alle Società di pagare le somme che sono indicate nel regio decreto 31 ottobre 1873.

Lasciando immutata la giurisdizione degli arbitri sopra l'essere o non essere dovute queste somme in caso di ritardo di convogli, si conseguirà l' inestimabile vantaggio per il Governo e per le Società di un giudizio dato con unità costante di apprezzamento e di criterio. Onde argomentando dai precedenti, in ogni caso potrà già sapersi se le somme saranno oppur no dovute: e rimarrà eliminata la ragione di nuovo giudizio. Vantaggi questi, impossibili a conseguirsi, se per ogni ritardo devono pronunciare i pretori dei luoghi dove essi siano avvenuti.

Per tutto ciò io credo davvero che il primo articolo del progetto non sia opportuno ed utile, ma soprattutto io temo e penso che l' art. 2 del progetto possa dar luogo in molti casi a gravissime ingiustizie. Della contravvenzione per i ritardi dei convogli vi si dichiarano responsabili e si vogliono perciò puniti con le pene pecuniarie stabilite col decreto 31 ottobre 1873 i direttori generali e direttori di esercizio che legalmente rappresentano le società esercenti.

Si comprende che volendosi dare ai ritardi dei convogli il carattere di reato, bisognava dire quale persona fisica se ne dovesse punire, perchè le società, enti giuridici non possono scontare pene.

Ma perchè si propone di colpire il direttore generale o il direttore di esercizio? Nella relazione dell' Ufficio centrale se ne adduce questo argomento che « è cosa di riconosciuta pubblica utilità tener viva la cura indefessa dei direttori con la minaccia della pena pecuniaria ».

Ma una pena, per essere giusta, deve col-

pire soltanto i responsabili, coloro, cioè, che sono in colpa; perchè senza colpa non vi può essere responsabilità. È vecchio ma è sempre vero, l'insegnamento del giureconsulto: *his esse poenam ubi et noxia sit*.

All'articolo 45 il nostro Codice penale dichiara che « nessuno può essere punito per un delitto, se non abbia voluto il fatto che lo costituisce. Nelle contravvenzioni ciascuno risponde della propria azione, od omissione ». Ma anche in questo caso un'azione od una omissione bisogna che esista. Ed anche a voler argomentare dal successivo articolo 60, non vi può essere responsabilità quando « la contravvenzione (e nel nostro caso il ritardo) poteva essere impedita dalla diligenza » dell'imputato.

Ma i ritardi dei convogli possono dipendere da infinite e tutte differenti cagioni. Possono verificarsi per insufficienza del materiale, per lo stato suo, per ristrettezza di stazioni, per la condizione delle linee, per la mancanza di mezzi di carico e di scarico, per imperfetti apparecchi di segnali. Ed è certo che, indipendentemente da queste, che sono cause oggettive ed impersonali, i ritardi possono verificarsi perchè gli agenti ferroviari, dal capo stazione all'impiegato inferiore, non abbiano eseguito gli ordini ricevuti e gli obblighi che, nei limiti delle loro funzioni, sono imposti da leggi, da regolamenti, da istruzioni. Che in questi casi debba risponderne civilmente il concessionario, che assumendo l'esercizio della ferrovia assume l'obbligo di provvedervi, si comprende. Ed è giusta la disposizione dell'articolo 5 del regio decreto 31 ottobre 1873, ove sta scritto che « le Società sono responsabili verso il Governo per tutte le trasgressioni ed irregolarità che si possono verificare nell'esercizio delle ferrovie ». E diceva benissimo ieri l'altro il senatore Ferraris, che *species culpa est malorum hominum ministerio uti*. Le Società, che si valgono di agenti trascurati o inadatti al loro ufficio ne rispondano civilmente.

Ma non si comprende, e non è giusto che debba rispondere penalmente della trascuranza e degli errori non suoi, ma degli agenti inferiori, il direttore generale, inconsapevole di quelle colpe altrui, inteso a ben altre e maggiori cure, e, per ragion delle cose, messo nell'impossibilità di essere ad ogni istante in

ogni punto della linea ove sono convogli in movimento a dare ordini e disposizioni. Eppure l'articolo 2 dichiara così.

A giustificare siffatto articolo, che rende responsabile anche delle contravvenzioni avvenute per altrui colpa i direttori generali e i direttori di esercizio, nella relazione dell'Ufficio centrale trovo scritte queste parole:

« Il direttore rappresenta la Società, riassume in sé ogni potere, ogni facoltà, e quindi ogni dovere di vigilanza la più oculata e di provvedimenti opportuni all'intento. La ragione politica impone di far ricadere la pena pecuniaria sui direttori, perchè è quasi impossibile, nella maggior parte dei casi, lo stabilire quali fra i tantissimi impiegati e inservienti di vari ordini abbiano col loro fatto contribuito ai ritardi. E spesso poi nessuno di essi sarebbe punibile, quando il ritardo finale è il risultato di molti ritardi parziali, nessuno dei quali singolarmente e separatamente considerato, oltrepassa il limite di tolleranza ».

Ma se, come è vero, nella maggior parte dei casi, è impossibile stabilire quali, fra gli agenti, abbiano arrecato o contribuito col loro fatto ad arrecare il ritardo, e se nessuno di essi sarebbe punibile, quando il ritardo finale sia il risultato di molti ritardi parziali, nessuno dei quali, isolatamente preso, oltrepassi il limite di tolleranza, la conseguenza a trarsene conforme a giustizia è questa sola: che nessuno dev'esserne penalmente colpito, ma non l'altra che debba esserne punito il direttore generale, inconsapevole del ritardo ed impotente a prevenirlo, perchè esso avvenne non ostante ogni cura ed ogni sua diligenza.

È irragionevole, è contrario al senso giuridico, offende lo stesso senso comune il dire, come in sostanza si fa nell'articolo 2: siccome nessuno singolarmente preso è colpevole, e siccome in molti casi non si può determinare chi fra molti sia il colpevole, puniamo il direttore generale, che certamente non è colpevole. (*Commenti*).

Le lagnanze pei ritardi ferroviari sono antiche. L'amato nostro presidente nel 1887, quando sedeva al Ministero dei lavori pubblici, istituì una Commissione, a capo della quale aveva messo il senatore barone Tommaso Ceslesia, perchè riferisse:

I. sui ritardi dei treni, che si verificavano allora;

II. Sulle cause dei ritardi medesimi, distinte secondo la varia parte di ciascun servizio;

III. Sui mezzi atti ad eliminarle proponendo particolareggiatamente, e, in ordine di urgenza, i nuovi impianti occorrenti alle stazioni e lungo le linee delle loro adiacenze.

Allora era opinione, ed appare pregiudizio comune che i ritardi dipendessero da insufficienza di personale; e questa Commissione, per la quale riferì nel 1889 il comm. ingegnere Gioacchino Berruti, a pag. 33 della sua relazione, dichiarò « non potersi asserire che il personale sociale sia per numero inferiore ai bisogni del servizio », e riassunti risultati del confronto fatto per le condizioni del nostro paese e le condizioni degli altri, a pag. 50 scrisse: « salvo il Belgio, l'Italia è il paese d'Europa che per chilometri di ferrovia impiega il maggior numero di personale ».

Dovendo poi dire per quali cause avvenivano i ritardi, a pag. 67 la Commissione dichiarò che « le cause principali di ritardo sono gli incrociamenti sulle linee ad un solo binario, le manovre, il carico e lo scarico nelle stazioni ». E a pag. 75, accennò a sette provvedimenti, coi quali si potevano eliminare i ritardi e dichiarò che erano questi i più utili: « 6. Raddoppiare i binari sulle linee più importanti, e dove ciò fosse troppo dispendioso applicare un secondo binario, applicarvi il *block-system*, ed intercalare stazioni di incrociamiento sulle tratte troppo lunghe. 7. Sollecitare l'ingrandimento delle stazioni sopra indicate. 8. Completare le officine per le riparazioni al materiale rotabile ».

Le spese che, a giudizio di due fra le tre Società, occorreivano e dovevano farsi dal Governo, importavano la spesa di 230 milioni (pag. 66). I lavori che la Commissione riconobbe più urgenti ed enumerò a pag. 75 importano la spesa di 112 milioni.

Da allora i ministri che si sono succeduti a dirigere l'azienda dei lavori pubblici, hanno presentato molte leggi al Parlamento per avere la concessione delle somme occorrenti per alcune almeno delle opere più necessarie; ma sgraziatamente non s'è ancora potuto dar termine a tutti i lavori che fino dal 1889 erano

stati dichiarati urgenti, necessari ad un regolare esercizio delle ferrovie.

E in tale stato di cose, come si giustifica la proposta di voler far risalire ai direttori generali delle Società la responsabilità dei ritardi? Come e perchè si ricusa di riconoscere che in gran parte questi ritardi avvengono per cause indipendenti dalla volontà e dal desiderio non solo dei direttori, ma delle Società e degli stessi ministri dei lavori pubblici, i quali avrebbero voluto avere ben altre somme di quelle avute per provvedere prontamente ad un più ragionevole assetto delle ferrovie e ad un più sicuro esercizio?

Fu dimostrato ieri l'altro che ritardi possono dipendere persino dal modo con cui il Ministero abbia fatto l'orario: nel qual caso è irragionevole renderne responsabili i direttori generali. Il Ministero terrà conto sinceramente delle condizioni in cui sono le ferrovie, nel fare gli orari. Non ne dubito, ma *errare humanum est!* E anche al Ministero può parere potersi l'orario mantenere e può invece riconoscere l'impossibilità. E allora non è manifesta l'ingiustizia dell'art. 2 che ci è proposto?

Io credo che accettandolo renderemo a noi stessi un cattivo servizio, perchè il direttore generale il quale si vedrà chiamato a rispondere di certi ritardi, talvolta darà ad altri l'incarico di chiarire le cause e di difenderlo, ma altre volte crederà di dovere e in ogni caso può essere dal giudice costretto a recarsi egli stesso alla pubblica udienza. Nel qual caso non è evidente che egli, il quale ha ben altre preoccupazioni ed altre cure, dovrà necessariamente trascurarle con pubblico e comune svantaggio? Non è ancora evidente che, costringendo il direttore generale a rispondere dei ritardi avvenuti per altrui colpa, si affievolisce il sentimento della responsabilità individuale, nella grande e numerosa classe di agenti ferroviari? Miserando spettacolo quello di direttori generali ripetutamente condannati a pagare multe per ritardi avvenuti anche per il malvolere e per la trascuratezza dei loro dipendenti!

Io non so se mi inganni, ma parmi che questo disegno di legge, così come è presentato, rispecchi quel sentimento quasi di avversione a tutte le grandi Società...

Una voce: No, no.

CERRUTI CARLO. Ho premesso che io non so se m'inganni, ma se sono nel vero, il danno che ne deriva è grande.

Il nostro paese, non è ricco. Le energie individuali hanno bisogno di essere aiutate. L'azione del Governo deve esser perciò intesa a favorire tutte le specie di cooperazione. Ma la più potente e la più indispensabile, appunto perchè noi siamo poveri, è la cooperazione che ci viene dal danaro, rappresentata dalle Società anonime che possono raccoglierne e fornirne agli svariati nostri bisogni.

Di fronte a queste Società, che sono potenti e possono stravolere, il Governo non deve essere nè parere debole ed arrendevole oltre misura, ma non bisogna neanche eccedere il giusto limite ed essere o parere eccessivamente rigido e ingiusto.

In politica vale quanto il fatto è talora anche più del fatto, l'apparenza; perchè anche questa indispette, allontana e crea sfiducia.

Dunque si abbandoni questo disegno di legge eccessivo, inopportuno, non giusto. E si adotti un equo, ragionevole, giusto provvedimento.

Io non ho tanta autorità da fare proposte; e me ne asterrei, se non mi paresse di aver fatta opera insufficiente, dopo avere criticato un disegno di legge, che se fu presentato dall'onorevole ministro dei lavori pubblici ricco di ingegno, di esperienza e di accorgimento e se venne accettato dalla Camera e dal vostro Ufficio centrale, deve, se non nella forma, nello scopo finale rispondere ad una necessità, non indicare come vi si potrebbe egualmente provvedere.

Perciò io mi permetto chiedere all'onorevole ministro dei lavori pubblici e all'Ufficio centrale di dire in qual modo ad avviso mio si potrebbe raggiungere lo scopo che essi si propongono senza venir meno alla giustizia.

Si dichiari, ad esempio, che le penalità stabilite dagli articoli 42 e 58 del regio decreto 31 ottobre 1873 per i ritardi dei convogli dovranno pagarsi dalla Società esercente in ogni caso nel quale essa non giustifichi che i ritardi avvennero senza alcun concorso dei suoi agenti. Si dichiari che, accertato il ritardo, il ministro dei lavori pubblici, o per incarico suo il regio ispettore delle strade ferrate possa sentire la Società esercente per dichiarare, ove ne sia il caso, che la penalità non è dovuta. Si

stabilisca che se invece parrà al ministro che la penalità sia dovuta, la Società debba versarne l'importo nelle casse dello Stato entro il termine fissato nell'ordine di pagamento. E poi si dica che la Società, dopo aver pagato, avrà la facoltà di chiedere il rimborso della somma dimostrando avanti al Collegio degli arbitri che concorrono in suo favore le condizioni di irresponsabilità assoluta di ciascuno dei suoi agenti.

Mi sembra che in questo modo, concedendo al Governo, appena avvenuto il ritardo, di farsi apprezzatore della causa per cui esso segue, e di poter costringere la Società, se la creda colpevole, a pagare immediatamente nel termine da lui prefisso la penalità indicata negli art. 42 e 57 del regio decreto 31 ottobre 1873, non si rende necessario verun giudizio preventivo. Poi se le Società si acconciano a quest'ordine del Governo, perchè, apprezzate le cose, riconoscono che il ritardo è dovuto a colpa loro, ogni cosa è finita. Che se vogliono insorgere contro l'ordine avuto ed eseguito, esse potranno ricorrere al Collegio degli arbitri per riavere la somma, ma la dimostrazione che dovranno dare sarà questa: che il ritardo sia avvenuto senza verun concorso dei loro agenti. In questo modo si risolve e si tronca quella obbiezione che discutendosi dei ritardi fu molte volte proposta ai magistrati. Se il ritardo, si obiettava, è avvenuto lungo la linea e di pochi minuti in ciascuna stazione, andatisi però accumulando, così che, al termine della corsa, il ritardo riesca maggiore del tollerato, non si ha da farne rimprovero ad alcuno; nè perciò si può pretendere somma veruna neppure dalla Società.

Nel pensier mio, dato il ritardo finale oltre il tollerato, la Società deve pagare la somma indicata nel regio decreto. Poco importa che ciascun agente, individualmente preso, non abbia commesso irregolarità. L'irregolarità è nel ritardo finale costituito dai singoli ritardi per quanto piccoli. La Società ne risponde, toccando a lei di disporre le cose in modo che il ritardo indicato nel regolamento del 31 ottobre 1873 non si raggiunga mai.

Mi pare che in questo modo si rendono le Società interessate a voler impedire che ritardi avvengano. Si dà facoltà al Governo di reprimerli appena siano avvenuti. E si concede alle

Società di poter riavere le somme già versate, se credano ingiusto l'ordine del Governo, proponendo la loro azione a quel Collegio arbitrale stato costituito secondo la legge 27 aprile 1885, ma dimostrando che in verun modo nessuno dei loro agenti è concorso a determinare i ritardi.

Ringrazio il Senato della cortesia nell'ascoltarmi. (*Bene*).

PRESIDENTE. Prego il signor senatore Cerruti Carlo di mandare scritta la sua proposta al banco della Presidenza.

Ora ha facoltà di parlare il senatore Vitelleschi.

VITELLESCHI. Gli onorevoli preopinanti hanno esaurito la questione giuridica; quindi il Senato conosce su questo punto quello che è chiamato a giudicare.

Io ora domando soltanto il permesso, in brevissime parole, di sottoporre al Senato alcune considerazioni di carattere pratico. Veramente l'ultima parte del discorso dell'on. senatore Cerruti, quasi me ne potrebbe dispensare; ma io vorrei tornarvi sopra, perchè nel suo discorso egli trattò anche tutta la questione giurisdizionale, mentre io parlo proprio nella mia qualità di cittadino che viaggia in strada ferrata.

Mi sia concesso, quindi, di sottomettere al Senato in brevissime parole, queste mie osservazioni pratiche.

Vi sono due modi di curare un male, vi è il metodo empirico, e il metodo razionale.

Il metodo empirico, sovente, produce un altro male accanto a quello che cura; e poi, ed ogni modo, non cura mai il male radicalmente; non c'è che il metodo razionale il quale qualche volta cura i mali radicalmente.

Noi in Italia abbiamo una grande propensione per il metodo empirico.

Siamo dei sopportatori di danni e di inconvenienti di una lunganimità incommensurabile. Sopportiamo, e sopportiamo indefinitamente; ma poi viene un giorno che una cosa ci colpisce e allora facciamo una legge. Fatta la legge ci dichiariamo soddisfatti e aquel che succede poi non pensiamo più.

Le nostre strade ferrate presentano uno stato di disgraziata inferiorità in confronto a quelle di tutti gli Stati d'Europa e questa inferiorità è di diversa specie. Comincio dalla prima:

Il costo. — Le strade ferrate nostre sono le più care del mondo e come sapete le meno ben servite! Questi sono grossi inconvenienti che influiscono sulla circolazione, sui traffici, sul commercio, sulla prosperità del paese, su tutto. Si spende tanto per andare da qui a Milano quanto si spende per andare da Milano a Parigi. Non parlo della Svizzera e dell'Austria. Con quello che spendete per andare da qui a Firenze si attraversa tutta l'Austria. Si tratta di una vera imposta proibitiva, la quale è compensata d'altra parte da una quantità di gente che viaggia *gratis* o *semi gratis*.

Questa altezza di tariffa s'intende un compenso per coloro che non pagano; ma coloro che non pagano sono gente improduttiva, mentre coloro che risentono il vero effetto di queste alte tariffe e che devono realmente pagare sono la classe produttiva del paese.

Di ciò però nessuno si occupa; tanto è vero che l'anno passato, per accomodare una questione di bilancio della Cassa pensioni dei ferrovieri abbiamo aumentato del dieci per cento il prezzo dei biglietti, e siccome i senatori ed i deputati il biglietto non lo pagano, non se ne occuparono non pensando che qualcuno in definitiva avesse pagata la differenza.

Questo è un grave inconveniente di cui nessuno parla, ma che esercita pure una grandissima influenza sulla prosperità del paese. Ma procediamo oltre.

Le condizioni del materiale. Tutti sanno quali sono queste condizioni, ma chi se ne occupa? Si va avanti così, si viaggia senza sapere con quali mezzi, in qual modo e in quali condizioni.

Invece si muovono grandi lamenti pei ritardi.

Io posso dire di averla passata la mia vita viaggiando su tutte le ferrovie d'Europa. Ebbene, vi posso dichiarare che di ritardi ne ho trovati dappertutto; forse in Italia saranno più frequenti che altrove.

Per esempio. In Inghilterra ho avuto ritardi di un'ora e mezza; eppure l'Inghilterra, suole passare per uno dei paesi più esatti. Non parlo della Francia; credo che solo in Germania i ritardi siano minori, ma infine, di ritardi ce n'è dappertutto. Ma, o signori, vi siete mai occupati di sapere perchè in Italia si verificano questi ritardi?

Io ho inteso con piacere che il nostro presidente, quando era ministro dei lavori pubblici, si

è occupato della questione. Egli ricercò da cosa provenivano e ne ebbe risposta. La scusa d'ignorare da che cosa i ritardi provengono quindi non esiste.

Il perchè di essi si deve ricercare nelle condizioni in cui si trovano le nostre strade ferrate.

Voi venite ora con questa legge a stabilire una contravvenzione penale pei ritardi non giustificati da forza maggiore, o da causa fortuita; e sta bene.

Ma sopra strade come le nostre, che cosa volete che faccia un macchinista, il quale arriva ad un punto della via, dove sa che le condizioni di sicurezza non sono perfette, oppure, si trova in una di quelle combinazioni che il conduttore di un treno vede ma che non può giustificare come forza maggiore o caso fortuito? Cho cosa volete che faccia quest'uomo se si troverà col suo treno in ritardo?

Quest'uomo, se gli mettete questa legge alle spalle, arriverà a qualunque costo. E quale ne sarà il risultato? Che voi vi renderete responsabili di probabili accidenti ferroviari.

Ora, io vi confesso che questa considerazione mi impedisce di votare questa legge come è.

Io credo che neppure nella locomozione a cavalli uno possa dire a un altro: voi dovete arrivare alla tale ora, a meno che non si tratti di giocare anche la vita, se è necessario.

Nella percorrenza di un treno vi possono essere tante contingenze, che è impossibile prevederle a priori. È una responsabilità che si deve lasciare a chi lo conduce. Ad evitare i ritardi ci si arriva, ma indirettamente, con un processo razionale, vale a dire mettendo le strade ferrate in condizioni di poterlo fare.

Ma questo non è una ragione perchè voi facciate una cosa assurda, perchè diciate: dovete rompervi il collo, purchè arrivate alla tale ora *coûte ce qui coûte*.

La legge, che è stata citata tante volte col relativo regolamento, faceva proprio quello che si può fare; mettere una pena pecuniaria. E il risultato quale è? Che le Società evidentemente hanno interesse di pagare la multa il meno possibile, e di spiegare il maggior zelo perchè i ritardi diminuiscano. Ma, quando voi ne fate una questione penale, la cosa acquista un'altra importanza. E, per me, ripeto, è una violazione del buon senso il pretendere che

nelle condizioni aleatorie di un treno ferroviario nel nostro paese si debba arrivare in qualunque caso a una data ora.

L'imposizione di una multa può essere una specie di convenzione bilaterale, per la quale le Società la sopportano, e voi vi trovate in essa una garanzia che i danni saranno i minori possibili; ma farne soggetto di contravvenzione penale è semplicemente assurdo, è un prendere delle responsabilità, che io, per la mia piccolissima parte, non oserei prendere.

Quindi questa legge si risolverà così: se è presa sul serio, vi metterà nel rischio di dover far correre i treni certe volte in condizioni grandemente pericolose; se poi non è presa sul serio, si risolve in un'altra imposta messa sulle Società.

Questa considerazione mi conduce a parlare dell'art. 2. Io non ho bisogno di dire che mi unisco alle osservazioni fatte dal collega senatore Ferraris e dall'ultimo preopinante riguardo a questa singolare disposizione.

Fino ad un certo punto si capisce che la responsabilità civile si estenda fino ai rami più lontani dei cooperatori di un fatto, ma la responsabilità penale è precisata dalle leggi, e noi non possiamo farla diversa. Come si fa a chiamar responsabile penalmente chi non è nè attore, nè complice? Come volete che un direttore che sta a Milano seduto nella sua camera risponda della negligenza di un agente che sta a Cosenza? Più che una questione di diritto, è una questione di buon senso; e il buon senso deve essere il fondamento di ogni diritto.

Questa legge dunque si risolve in una imposta, messa a carico delle Società, perchè i direttori, naturalmente, non pagheranno loro, ma si rivolgeranno alle Società.

E a questo punto io mi unisco alle ultime parole del preopinante senatore Cerruti.

Noi insomma creiamo molti imbarazzi alle Società, coll'intervento del Governo in tutto il loro funzionamento; e non credo che ci sia una ragione per render loro più difficile l'esistenza; che anzi, quanto più lo faremo, tanto peggio saremo serviti.

Voi chiamate responsabili i direttori. Il direttore che cosa deve fare? Deve reagire sui suoi impiegati.

Viricorderò a questo proposito un episodio. Due anni fa, io ero stato tre volte derubato

LEGISLATURA XX — 3ª SESSIONE 1899 — DISCUSSIONI — TORNATA DELL' 11 DICEMBRE 1899

del mio bagaglio; e non era il mio un caso isolato; ma parecchi miei amici si erano trovati nelle stesse condizioni mie, e mi era anche avvenuto di sentire dei forestieri che avevano parole poco lusinghiere pel nostro paese, e mi domandavano che cosa si faceva in Italia per impedire i furti.

Io del fatto colsi occasione per farne qui non ricordo se un'interpellanza o parlarne nella discussione del progetto di legge sulle ferrovie.

E notate che ciò avrebbe dovuto portare ad un'inchiesta trattandosi di questione grave, sia come questione di proprietà, che come questione di credito. È molto doloroso che si debba viaggiare attraverso l'Italia in queste condizioni. Ebbene, invece di ottenere un'inchiesta nel senso da me detto, mi ricordo che tre o quattro giorni dopo fu votata un'inchiesta per indagare se le Amministrazioni trattavano abbastanza bene il loro personale. Ciò produsse in me una curiosa impressione. E fra le altre ragioni di sorpresa vi era anche quella che l'inchiesta non serviva certo a consolidare il credito delle Società di fronte alle migliaia e migliaia d'impiegati che le servivano.

Se credete che, indebolendo le Società, gli impiegati possano diventare migliori, credo che vi fate una pericolosa illusione.

Ma vi è qualcosa di più. Io non parlai del fatto soltanto in Senato, ne parlai anche coi direttori delle strade ferrate; perchè in quel tempo i furti erano grandemente aumentati. Ebbene, uno dei direttori mi rispose: «Noi conosciamo nominalmente gli autori di questi furti, ma non abbiamo raccolte contro di loro prove sufficienti da avere la facoltà di mandarli via. Non possiamo disfarcene.». Cosa volete fare quando si hanno leggi di tal natura?

In questo stato di cose di che può essere responsabile l'amministrazione delle ferrovie? Una grande quantità di questi impiegati non possono essere toccati, ed anzi un direttore che tentò la prova, perdette la causa e dovette pagarne le spese e i danni.

Che cosa potete ottenere da questo sistema? Finchè esso perdura, bisogna che vi contentiate di governarlo con i mezzi rispondenti allo stato reale delle cose.

Spero che non vorrete arrivare al punto di fare una legge nel senso che se il treno non arriva, vi è il Codice penale che punisce il di-

rettore della ferrovia. Voi non immaginate le conseguenze che da una legge così fatta ne possono derivare.

Non credo sia il caso d'intrattenere lungamente il Senato su questa questione, perchè lo annoierei fuori luogo; però credo che non sia poi tanto difficile rendere migliore il sistema ferroviario presente. I difetti che lo rodono sono tanto evidenti e palpabili, che è facile il riconoscere, quantunque l'opera di miglioramento non sarebbe breve.

Credo però che dei principali difetti non sia difficile la eliminazione.

Riconosco che non è qui il caso di parlarne: avremo occasione di dilungarci su questa materia discutendo altre leggi riguardanti le ferrovie.

Per ora mi limiterò soltanto ad una dichiarazione personale, ed è che se questo progetto non sarà modificato in qualche maniera (non voglio dire che qualche provvedimento, per diminuire il numero di questi ritardi non si debba prendere), in un senso che a mio avviso lo renda accettabile, io non lo voterò. Io non mi sento di assumere la responsabilità di stabilire per le strade ferrate nelle attuali condizioni in cui si trovano, una pena per i ritardi dei treni, nè sopra tutto di dichiarare responsabile il direttore generale che sta a Milano di un ritardo di arrivo a Trani.

Se si troverà una disposizione che pure ottenendo qualche risultato ci permetta di votare questa legge senza smentire completamente il nostro senso comune, od almeno per me il mio individuale, lo farò, altrimenti voterò contro. (*Approvazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Massabò.

MASSABÒ. Premetto che sono favorevole senza riserve all'odierno disegno di legge, perchè risponde a ragione di necessità ineluttabili, perchè ha i caratteri di una legge meramente dichiarativa o interpretativa, e quando pure avesse in qualche parte il carattere di una legge innovativa la credo anche in questa parte giustificata dalle esigenze della tutela del pubblico servizio, e di un servizio così importante qual'è quello ferroviario.

Anzitutto sono lieto di constatare che tutti sono concordi nel lamentare che i ritardi dei treni sono abituali, e costituiscono una piaga

inveterata, anzi una delle maggiori vergogne della nostra azienda ferroviaria.

E le stesse Società nella loro petizione non hanno osato di disconoscere questa verità, perchè esse ben sentono quanto sia per loro difficile di farsi ascoltare e quello che è di più di farsi ascoltare benevolmente in argomento come questo nel quale sta contro di esse viva ed insistente l'accusa della pubblica opinione. Invano esse rammentano che - *l'opinion l'emporte quelquefois sur la vérité* - perchè non è un'opinione nata ieri nè oggi; essa d'altronde è suffragata da fatti e documenti inoppugnabili; tanto è ciò vero che gli stessi oppositori dell'odierno disegno di legge hanno dovuto suggerire qualche nuovo provvedimento, segno questo evidentissimo ch'essi stessi riconoscono dannoso o pericoloso lo *statu quo* quale è stato creato dall'evoluzione formatasi nella giurisprudenza a seguito della sentenza 29 dicembre 1897 e delle altre tre sentenze ricordate dal senatore Cerruti.

Se non che quali altri provvedimenti si possono sostituire a quelli che il Governo ci presenta? I provvedimenti a cui ho inteso accennare sono palliativi atti tutto al più a perpetuare uno stato di cose che tutti lamentano e che ci colloca in una posizione d'inferiorità rispetto alle nazioni straniere.

Occorre rinvigorire quella tutela, che il Governo ha sempre esercitato e deve esercitare a garanzia degli importanti interessi, che si rannodano all'esercizio ferroviario, tutela, che, al dire dell'onor. ministro, è stata isterilita e resa inane da quell'infelice giurisprudenza, la quale ha rinnegato quello che era, a così dire, un *ius receptum* nel tempo trascorso dal 31 ottobre 1873 fino al 29 dicembre 1897.

Malgrado il rispetto, che ho sempre professato e professo per i responsi della suprema autorità giudiziaria, pure devoto alla massima *amicus Plato, sed magis amica veritas*, non esito a dichiarare che a me sembra una vera eresia giuridica l'affermare che le multe comminate dagli articoli 42 e 58 del regolamento 31 ottobre 1873 non abbiano un carattere assolutamente penale.

A prescindere da molti altri argomenti, è decisivo il notare, che ivi si parla di *multe e pene di polizia*, quale ultima locuzione non può atteggiarsi al concetto di multa contrattuale e

che per dippiù il precitato regolamento emanò in base all'art. 317 della legge sulle opere pubbliche che si riferisce espressamente alle precedenti disposizioni degli articoli 314, 315, 316 della stessa legge, disposizioni queste che disciplinano la forma dei verbali d'accertamento delle contravvenzioni, determinano il grado di fede che si deve a questo verbale, ed aggiungono, il che mi sembra insuperabile, che nel caso che si verificassero gli estremi d'un reato più grave d'una semplice contravvenzione, si trasmette allora il verbale al pubblico ministero per l'opportuno procedimento. A fronte d'una locuzione così perspicua parmi sia un voler contrastare lo splendore del sole in pien mezzogiorno quando si afferma che le sanzioni scritte nell'art. 48 e 52 del regolamento Spaventa non avessero e non abbiano un vero carattere penale. L'unico argomento, che vale a coonestare la tesi avversaria è quello, che si deduce dall'art. 93 del capitolato approvato colla legge 27 aprile del 1885 e che consiste nel dire che essendo stato in quel regolamento richiamato in osservanza, nei rapporti fra il Governo e le Società, mediante un semplice patto deve, come qualunque altro patto, cadere sotto l'interpretazione del Collegio arbitrale creato con quelle convenzioni. Ma anche questo argomento è più specioso che solido, perchè non si riesce a comprendere in qual modo, e per quale ragione, un semplice richiamo fatto ad abbondante cautela, a leggi e regolamenti non mai abrogati, valesse ad immutarne il carattere e a trasformare in una multa civile quella, che fu sempre una multa con caratteri ed effetti penali.

D'altra parte l'art. 17 col rimettere al giudizio di cinque arbitri le controversie, che insorgessero fra lo Stato e le Società per l'esecuzione dei contratti, non può ragionevolmente riferirsi se non alle controversie di diritto privato e d'indole strettamente contrattuale, essendo risaputo che nello Stato concorre una doppia personalità, quella cioè di persona *giuridica* che provvede e regola al pari di qualunque altra persona i suoi interessi finanziari e patrimoniali nei molteplici rapporti, che ha coi terzi; e quella poi d'ente politico incaricato di un'alta missione di tutela dell'ordine pubblico, che si esplica nel cosiddetto *ius imperii*.

Che se altrimenti volesse interpretarsi il precitato art. 93, non solamente si andrebbe in

urto colla manifesta volontà delle parti, non essendo supponibile che lo Stato abbia voluto abdicare la sua alta ed inalienabile missione di tutela, ma si impingerebbe nel divieto scritto nel capoverso dell'art. 8 del Codice di procedura civile, che non permette deferire ad arbitri le controversie sulle quali non è lecito transigere, quali sono quelle che involgono una azione penale ed interessano l'ordine pubblico.

È insegnamento antico trasmesso dalla sapienza del Diritto romano, ma sempre in osservanza, quello che non permette di coartare e disciplinare con patti materie che sfuggono al contenuto dei contratti, e s'attengono all'esercizio del *ius imperii*.

Ad ogni modo, e poichè malgrado queste ragioni, che a me sembrano irrefutabili, prevalse in questi ultimi anni una giurisprudenza in senso opposto, con evidente rallentamento di quella tutela, che è una suprema necessità, si rendeva indispensabile, quanto meno era opportuno, una legge interpretativa.

Ma si dice: Con quest'interpretazione che danno le sentenze, la giustizia non è manomessa, è aperta l'azione civile a chiunque ha avuto un danno in dipendenza del ritardo.

Primieramente io ho imparato anche per esperienza che è sempre vero quel detto: *Noli contendere contra potentem*. È innegabile poi che le Società hanno una posizione privilegiata, inquantochè nelle convenzioni sta scritto che la Società è rappresentata dal *direttore generale*, sicchè chi vuol muovere lite per un'azione personale di danno, deve necessariamente intenderla presso la sede centrale di Milano.

Ora quando trattasi di danno specialmente di poca entità, torna sommamente incomodo e riesce costoso il dover piatire davanti una sede lontana; il quale ostacolo congiunto a quello che deriva dalle lungaggini della procedura e dalle non poche spese irripetibili, cui si espone sempre un litigante, costituisce una remora all'esperimento delle proprie ragioni in sede giudiziaria.

In Francia la giurisprudenza incalzata dalle esigenze della pratica è riuscita a proclamare che le stazioni di maggiore importanza si possono considerare come stabilimenti sociali, ma questa massima presso di noi non ha prevalso

e non può prevalere per la tassativa disposizione dell'art. 832 Cod. comm. e per l'art. 137 delle tariffe che considerano il capostazione come rappresentante legale della Società limitativamente alle controversie nascenti dal contratto di trasporto.

Io volli richiamare su di ciò la vostra attenzione per dire che se voi concedete solamente un'azione civile, gl'interessi danneggiati restano disarmati. E anche perchè riesce malagevole in un giudizio civile stabilire rigorosamente le responsabilità delle Società esercenti, mentre invece una sentenza penale di condanna, la quale fa stato rispetto a tutti può da qualunque interessato essere invocata, come titolo per ottenere prontamente la liquidazione dell'indennità dovuta.

Corre quindi notevole divario fra il sistema di chi propugna l'esperimento dell'azione civile, e quello invece di chi predilige, perchè più pronta ed efficace, l'azione penale sostenuta dal pubblico ministero nell'interesse generale.

Nè mi smuovono le ragioni di opportunità a cui si rifugiava il mio amico e collega Cerruti allorquando, lasciando in disparte la questione della giustizia del procedimento penale, si limitava a combatterne l'opportunità in considerazione della prossima scadenza del primo periodo delle Convenzioni.

Ma io invito qui il collega Cerruti a distinguere. Certamente se si attentasse alla santità dei patti contrattuali in tutto ciò che ha tratto all'interesse patrimoniale, direi al Governo *pacta servabis* e mi opporrei *totius viribus* all'attentato alla fede contrattuale. Ma che interessi hanno a preoccuparsi, a turbarsi?

Quando invece è in giuoco non una questione di *mio* o di *tuo*, ma il puro e semplice esercizio di quel supremo *ius imperii*, a cui lo Stato non ha mai abdicato e non poteva abdicare, è vano, infondato ed illegittimo qualunque timore.

Tanto è ciò vero che quando venne in discussione il nuovo Codice penale, e s'introdusse la disposizione molto più severa dell'art. 314, le Società non mossero veruna rimostranza.

E non è a dimenticare, che se si volesse procedere a rigore di diritto, si potrebbe sicuramente, nel caso di gravi ed abituali ritardi, che fanno sorgere indubbiamente il pericolo di un disastro, invocare, e sarebbe calzante la

precitata disposizione dell'art. 314 il quale punisce con la pena del carcere chiunque (e quindi anche il direttore generale) il quale per imprudenza, o negligenza, o imperizia della propria arte o per inosservanza di regolamento fa sorgere sulla strada ferrata un pericolo contro la pubblica incolumità. E che questo pericolo sia insito in qualunque ritardo, ne è malaugurata prova e conferma il gravissimo scontro avvenuto ieri nella galleria di Berggigi sul quale mi permetto richiamare l'attenzione del Senato, deplorando la frequenza con cui simili disastri si ripetono seminando una piena sfiducia sul nostro deplorabile servizio ferroviario.

Questi fatti, provano come ben lungi dal peccare per soverchio rigore, possa dirsi invece peccare per soverchia mitezza l'art. 1° del progetto, che si limita a richiamare in osservanza il reato contravvenzionale sancito dal regolamento del 1873, mentre avrebbe potuto stimolare l'azione vigile del pubblico ministero sull'applicabilità del precitato art. 314.

E notate, o signori, che i danni che provengono dai ritardi dei treni, sono molto più gravi di quelli che potete immaginare.

Pensate che noi abbiamo ferrovie in Italia, le quali attraversano l'abitato, anche di grandi centri, ed intersecano vie provinciali e comunali, ferrovie che per la loro importanza internazionale e lo sviluppo sempre crescente del traffico, avrebbero dovuto essere costrutte a doppio binario ed essere provviste dei necessari apparecchi di sicurezza.

Io appartengo ad una città della riviera ligure che ha la gravissima insopportabile servitù d'essere intersecata da cinque passaggi a livello in tutte le direzioni, sicchè quando si verifica l'abituale ritardo dei treni, questa città rimane intieramente bloccata e deve assistere per lunghe ore alla chiusura dei cancelli, che impediscono, turbano e paralizzano la di lei vita economica e intercettano le ordinarie comunicazioni.

A parte i gravissimi danni materiali e morali che ne derivano, è impossibile descrivere il malcontento che viene suscitato da questa insopportabile situazione, sulla quale finora si è richiamata senz'alcun frutto l'attenzione del Governo, per quanto non sieno mancati autorevoli affidamenti.

Vi basti il sapere che tanto nel Consiglio comunale, quanto nel Consiglio provinciale di Porto Maurizio si agitò la proposta d'intentare contro il Governo e contro la Società un'azione in risarcimento di danni a cui si dovrà addivenire qualora il Governo non si accinga, come è suo dovere, a provvedere sollecitamente.

Credo che anche l'autorità politica non abbia ommesso d'informare il presidente del Consiglio della perturbazione che produce nello spirito pubblico questo stato di cose, che eccita a giusto diritto le lagnanze e le inquietudini delle popolazioni.

Ora, in presenza di tutti questi inconvenienti, non mi pare si possa dire che il progetto è inopportuno e soverchiamente rigoroso.

Ma veniamo alla seconda parte. Confesso che il secondo punto, in cui si stabilisce che il direttore è responsabile dei ritardi personalmente, a primo aspetto sembra che urti contro tutti i principî giuridici.

Ma se ben si considera, si deve venire ad una diversa conclusione. Anzitutto, è forse un principio nuovo nella nostra legislazione quello, che è scritto in questo progetto di legge, che cioè il direttore risponda personalmente della colpa dell'ente morale? Non è un principio nuovo, e citerò, come caso tipico, il fallimento delle Società anonime, nel qual caso secondo l'art. 863 del Codice di commercio, la dichiarazione del fallimento provoca una procedura penale contro i direttori e gli amministratori per titolo di bancarotta semplice o fraudolenta secondo le circostanze. Dunque il concetto della responsabilità diretta e personale di chi è preposto all'azienda d'una Società anonima, è accolto dalla nostra legislazione.

Inoltre l'art. 60 del vigente Codice penale in materia di contravvenzioni, proclama la responsabilità non tanto dell'autore materiale, quanto di colui che essendo preposto alla direzione avrebbe potuto impedire il fatto, in cui la contravvenzione si connette.

Il principio scritto nelle leggi romane: *Pecata sua tenent auctores* subisce per consenso generale un'eccezione nei reati di mera creazione politica, come se ne ha un esempio tipico nell'istituto del gerente responsabile nella materia della stampa periodica. Infine è da notare che se si considerano le cause d'onde generalmente dipendono i ritardi ferroviari, questi si

devono ascrivere a difetto di vigilanza da parte della direzione generale. — A questo riguardo si sono invocate le risultanze d'un'inchiesta eseguitasi nel 1889, la quale avrebbe segnalato la necessità d'una spesa complessiva di 112 milioni per porre in completo assetto le ferrovie, soggiungendo che circa 67 milioni rappresentavano la spesa presunta per impianti.

Ma si è tralasciato di ricordare che dopo l'inchiesta del 1889, vi è stata quella più recente del 1898 compilata a cura del compianto senatore Gagliardo.

Da questo documento si deduce che i ritardi in massima parte procedono:

1° Dalla poca diligenza del servizio del personale dei treni, che pur di fare presto ciò che deve fare nelle soste, non si cura abbastanza;

2° Dallo scarso personale di scorta dei treni e del servizio della stazione, che influisce nel far perdere tempo per l'apertura delle vetture per chi scende e per chi sale, per il carico e scarico dei bagagli e delle merci e per le manovre;

3° Dall'esagerato peso dei treni in casi prevedibili, che dovrebbero essere sostituiti da treni *bis*;

4° Dall'irregolare utilizzazione dei treni *omnibus* per trasporto di merci a piccola velocità;

5° Dall'insufficiente manutenzione del materiale rotabile;

6° Dalla qualità del combustibile.

E se tutte queste cause sono ad evidenza imputabili alle Società, le quali per loro natura non possono essere assoggettate a penale procedimento, è giusto, è legale ed opportuno che si chiami in causa il direttore che legalmente rappresenta la Società, massime trattandosi di una pena meramente contravvenzionale, pecuniaria che in definitiva non ricade su lui, ma sull'ente sociale.

Quindi se si tien conto di tutte queste circostanze, che implicano la responsabilità personale diretta del direttore, si troverà la giustificazione della disposizione dell'art. 2.

E questo è l'unico rimedio pratico per attenuare l'entità degli inconvenienti che si lamentano.

A questo riguardo mi torna opportuno il rammentare che dopo l'immane disastro della gal-

leria dei Giovi, bastò l'annuncio del procedimento penale iniziato contro il direttore della Rete mediterranea, perchè senz'altro venissero amichevolmente transatte e conciliate le indennità delle parti lese, che in caso diverso sarebbero state trascinate ed implicate in lunghi, interminabili giudizi.

Sono perciò favorevole al principio scritto nell'art. 2.

Nè mi fanno impressione gli inconvenienti additati dagli oppositori. È conforme a giustizia ed al concetto dell'eguaglianza che chi occupa nella gerarchia sociale il primo posto debba dare l'esempio dell'adempimento del proprio dovere e soggiacere a responsabilità quando a tale dovere vien meno. D'altronde il principio della responsabilità diretta personale e penale degli amministratori e direttori di Società anonime, i quali mancano ai principali doveri, è scritto a chiare note nel Codice di commercio; e non vedo perchè a tale principio si debba derogare a proposito dei direttori delle Società incaricate dell'importantissimo servizio ferroviario, tanto più quando è accertato che la massima parte dei ritardi è imputabile a loro colpa.

Neppure deve preoccuparci il pericolo che il direttore delle strade ferrate debba correre per tutte le Preture della penisola per rispondere delle contravvenzioni che potranno essergli addebitate, essendo ammessa la rappresentanza per mezzo di procura nelle cause contravvenzionali punibili con pena pecuniaria.

Sono queste le ragioni per cui non posso aderire alle censure degli oppositori.

Havvi però un punto in cui non posso dividere l'apprezzamento dell'Ufficio centrale.

Le Società hanno allegato in una loro petizione che l'incremento del traffico fu assai notevole dal 1894 in poi, che quest'incremento portò per necessaria conseguenza l'aumento considerevole nel numero, nel peso e nella velocità dei treni, e che l'aumento nel numero dei treni è reso frustraneo dalla deficiente potenzialità delle stazioni e delle linee: le prime mancanti dei necessari binari di servizio, di piani caricatori abbastanza ampi; le seconde per la maggior parte a semplice binario e sprovviste d'apparecchi di sicurezza.

A quest'obbietto l'onor. relatore ha risposto col dire, che gli orari sono concordati sempre

LEGISLATURA XX — 3^a SESSIONE 1899 — DISCUSSIONI — TORNATA DELL' 11 DICEMBRE 1899

con le Società e che dello stato delle linee tiene conto, allorquando vengono degli orari compilati.

La ragione è plausibile, fino ad un certo punto ma non è esauriente, credo che dobbiamo avere una politica ferroviaria chiara e precisa, e se vogliamo spiegare energia e fermezza rispetto alle Società, parmi opportuno che noi dobbiamo adempiere rigorosamente il nostro dovere. E difatti l'onor. ministro se ne mostrò compreso, perchè ho letto la relazione presentata all'altro ramo del Parlamento, nella quale si propone lo stanziamento di 28 milioni per concorso dello Stato nelle spese a carico delle Casse, per gli occorrenti patrimoniali.

Ma, anche qui le Società insistono col dire che quello stanziamento è insufficiente e che mancano 30 milioni e mezzo per sopperire alle esigenze delle due reti Mediterranea e Adriatica.

Ora io vorrei che l'onor. ministro potesse su questo punto rassicurare il Senato, per dire se effettivamente coi lavori che si hanno in progetto nel quadriennio si possa tacitare queste che credo legittime esigenze della Società; e quando si abbiano soddisfacenti spiegazioni su questo punto, credo che possiamo tranquillamente votare il progetto di legge.

Se i fondi non bastano, val meglio rinunciare a qualche linea che è forse di contestabile utilità, anzichè lasciare le linee esistenti nello stato cattivo in cui si trovano.

Il problema ferroviario non può e non deve essere risolto con espedienti e palliativi.

È necessario che il Governo ed il Parlamento abbiano all'occorrenza il coraggio di rinunciare ad ogni nuova ferrovia non indispensabile per poter devolvere tutte le risorse del bilancio al miglioramento della rete esistente.

Lo ripeto, prima di pensare all'aumento del nostro patrimonio ferroviario val meglio conservare e migliorare quello che già abbiamo. D'altra parte noi non possiamo autorevolmente esigere dalle Società che facciano in tutto e per tutto il loro dovere se lo Stato a sua volta non adempie all'obbligo di mettere le Società ferroviarie in grado di fare un servizio rispondente ai bisogni del pubblico.

Intanto raccomando al Governo di perseverare nell'atteggiamento di fermezza e di energia, di cui è prova l'odierno disegno di legge. Le convenzioni ferroviarie non tolgono, ma au-

mentano la responsabilità del Governo, che ha la suprema tutela di tutti i pubblici servizi.

Conchiudo affermando che l'attuale progetto merita l'approvazione del Senato e rappresenta una soddisfazione data alle vive insistenze della pubblica opinione che esige regolarità e sicurezza nel servizio ferroviario. (*Vivissime approvazioni*).

PRESIDENTE. Il senatore Di Sambuy ha facoltà di parlare.

DI SAMBUY. Più di una volta mi sono fatto eco, in quest'aula, delle lagnanze pubbliche contro i pessimi esercizi ferroviari; sarebbe pertanto un'inconseguenza la mia se oggi non mi dichiarassi d'accordo col senatore Vitelleschi, per le giuste sue querele, or ora esposte, intorno ai lamentati servizi, e se pure venendo a conclusione diversa dalla sua, io non sorgessi a dirmi favorevole al progetto di legge che ci sta dinanzi agli occhi.

Si tratta, o signori, di far cessare inveterati e dannosi inconvenienti, i quali preoccupano da molto tempo l'opinione pubblica, come le stesse amministrazioni ferroviarie riconoscono, e lo ricordò testè il senatore Massabò.

Si tratta di porre rimedio ad uno stato di cose intollerabile, avvegnachè sia insufficiente la espressione di *inconvenienti*, da me usata, e certo non occorre che proprio oggi io provi quanto *dannosi* siano gl'inconvenienti portati dai ritardi ferroviari.

Ieri accadeva una funesta catastrofe nel tunnel di Bergeggi; e perchè, o signori? In causa del ritardo di un treno. Ecco, onorevole senatore Cerruti, dove io vedo, e dove ella deve pur trovare l'opportunità di seri provvedimenti.

Li invocano la catastrofe di ieri, nè mi preoccupa tanto, sapendo sempre imperfette le umane cose, se le deliberazioni, che spero vorranno prendersi, non soddisferanno il mio collega ed amico senatore Vitelleschi, mentre io constato le disgrazie che accadono e che si faranno sempre più gravi se non provvederemo.

Io so bene che forse non sarebbe neppure necessario il progetto di legge che stiamo discutendo, se il pubblico sapesse far valere meglio le sue ragioni. Il pubblico si lagna, mormora, s'indispettisce, ma non agisce, ignaro spesso del suo diritto. Se il pubblico traducesse le amministrazioni davanti ai tribunali ogni

volta che avviene un ritardo, noi non avremmo bisogno di speciali provvedimenti legislativi.

E il pubblico ne ha il diritto, perchè io considero che il biglietto ferroviario costituisca un contratto bilaterale tra il viaggiatore che acquista il biglietto e la Società che glie lo vende a note condizioni per un dato trasporto in un determinato tempo.

Il viaggiatore che acquista il biglietto acquista il diritto di essere trasportato da un luogo all'altro nelle condizioni stabilite dall'orario.

Se egli trovasse modo di viaggiare senza pagare il biglietto, o che non sarebbe tradotto davanti ai tribunali dall'amministrazione ferroviaria? E quando l'amministrazione ferroviaria manca ai suoi patti, o perchè non è tradotta davanti ai tribunali dall'acquirente del biglietto? Io però non auguro alle Società il milione di liti e di conseguenti indennità che avverrebbero quando si procedesse a questo modo; e do lode al Governo di provvedere per togliere un fomite costante di inconvenienti per i privati e di pericoli per la sicurezza pubblica.

Non tema il Senato che io dopo i discorsi di valenti e sagaci giureconsulti, voglia entrare, incompetente, nella questione di diritto. Certamente io non verrò qui a dire se l'art. 93 abbia realmente trasformate in civili delle multe che erano ed a parer mio devono essere penali. Ma considerando i dissensi che sono avvenuti alla Cassazione stessa, io dico e sostengo che non dobbiamo lasciare disarmato il Governo dell'arma necessaria perchè non accadano più i diuturni costanti ritardi ferroviari dannosi e pericolosi.

Io devo metterlo in condizioni non solo di tutelare i servizi pubblici, ma eziandio di garantire la sicurezza pubblica, e perciò io sto colla Giunta centrale e coll'onorevole suo relatore là dove dice: « Se per il solo fatto che l'art. 93 fa parte dell'atto di concessione i ritardi ferroviari fossero divenuti materia contrattuale, anche la polizia e sicurezza delle ferrovie avrebbero subito questa trasformazione inconcepibile! ».

Non si può essere più chiari e logici, per quanto abbiano detto le Società interessate nella petizione che abbiamo ricevuta, e mi ha fatto specie la difesa, e direi meglio la magra scusa, che mettono innanzi con una nota trovata in

fondo all'ultima pagina. Per scagionarsi dei loro ritardi, osano invocare maggiori ritardi, altre volte avvenuti, e dicono: « nel triennio 1882-84 che precedette appena l'attuale Società, la rete governativa dell'Alta Italia diede in media ogni anno 11,000 minuti di ritardo passibili di contravvenzioni ».

Leggendo questo mi sono rammentato l'episodio di quel tale imputato il quale diceva in tribunale: oh! signor presidente, ma perchè vuol far condannare me, mentre tanti hanno fatto assai peggio di me?

Che questa sia difesa seria nessuno lo vorrà consentire.

Io per tanto insisto sulla necessità di un provvedimento, e lo voterò quale verrà in ultima analisi presentato dalla Giunta centrale quando credesse d'accogliere gli emendamenti o le modificazioni che alcuni giureconsulti hanno proposto; purchè si abbia da fare cosa seria per far cessare uno stato di cose assolutamente scandaloso.

I ritardi so bene che provengono da molte ragioni: vi è la forza maggiore, vi sono i casi fortuiti, e l'onor. Buttini l'altro giorno ci narrava le condizioni di una stazione tra Alessandria e Genova che erano causa di continui ritardi; io potrei parlare di una stazione fra Alessandria e Torino la quale nell'ora stessa doveva dar passaggio a un treno merci, a un treno omnibus ed a uno o due treni diretti, secondo l'importanza del ritardo. Questa stazione non aveva i binari morti necessari per poter manovrare sicuramente!

Come non siano accadute frequenti disgrazie io veramente non lo so concepire e ne do lode immensa al personale dell'amministrazione ferroviaria che regolava quei servizi. Ma non è men vero che se fosse accaduto un disastro in quei siti certo la Società condannata sarebbe riuscita a far eseguire i lavori necessari perchè non avessero più ad avvenire disgrazie e scontri.

I ritardi ferroviari provengono quasi sempre per causa dell'amministrazione centrale, lo ha detto il senatore Massabò, ed ha ragione, perchè o non ha un buon personale o lo ha insufficiente, o si serve dei treni omnibus per farne dei treni misti con sette od otto vagoni merci, il che cagiona naturalmente ritardi per manovre nelle stazioni, occasiona i ritardi nelle

LEGISLATURA XX — 3^a SESSIONE 1899 — DISCUSSIONI — TORNATA DELL' 11 DICEMBRE 1899

corse, negli arrivi ed è causa prima del disordine che deploriamo.

La responsabilità è tutta dell'amministrazione centrale.

Noi dobbiamo dare al Governo il mezzo di far funzionare meglio le ferrovie; dobbiamo metterlo in condizione di obbligare le amministrazioni a non trasformare in *misti* i treni *omnibus*; dobbiamo metterlo in condizione di fare evacuare le stazioni di smistamento che ora, per economia, si lasciano piene di vagoni vuoti, mentre gli scali marittimi ne richiedono costantemente! Noi dobbiamo assolutamente, a scampo della nostra responsabilità dare al Governo il modo di rimediare, per far cessare un disordine che dura da troppo tempo con iattura delle persone degli affari, quando pure non son causa di catastrofi. Nè mi si faccia la obiezione che non si può rendere responsabile un direttore generale: ma se questo è il solo modo di provvedere; ed io oso affermare che se lo farete responsabile, almeno il cinquanta per cento degli inconvenienti che lamentiamo, senz'altro spariranno immediatamente!

Le famiglie dei poveri morti di Bergeggi e dei numerosi feriti, non hanno forse il diritto di dire che abbiamo tardato sin troppo a provvedere?

E se noi non diamo al Governo, il modo di garantirci in avvenire, la responsabilità non sarà più del Governo, sarà nostra.

Questo, o signori, io non posso volere. E questa è la ragione per cui voterò il progetto di legge proposto dall'onor. Lacava.

PRESIDENTE. Ora la parola spetterebbe al senatore Taiani.

TAIANI. Sono agli ordini del Senato, ma credo che sarebbe opportuno, stante l'ora tarda, rinviare il seguito della discussione a domani.

PRESIDENTE. Come il Senato ha udito, il senatore Taiani propone di rinviare a domani il seguito della discussione.

Chi approva la proposta è pregato di alzarsi. (Approvato).

Leggo l'ordine del giorno per la seduta di domani alle ore 15:

1. Continuazione della discussione del disegno di legge: Provvedimenti di polizia ferroviaria riguardanti i ritardi dei treni (n. 13).

2. 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);

Aggiunta all'art. 57 della legge 22 dicembre 1888, n. 5849 (serie 3^a), per la tutela dell'igiene e della sanità pubblica - Cimiteri (n. 14);

Proroga a tutto il mese di febbraio 1900 dell'esercizio provvisorio dello stato di previsione dell'entrata e di quelli della spesa per l'esercizio finanziario 1899-900 non approvati entro il mese di dicembre 1899 (n. 30).

La seduta è sciolta (ore 18).

Licenziato per la stampa il 16 dicembre 1899 (ore 12).

F. DE LUIGI

Direttore dell'Ufficio dei Resoconti delle sedute pubbliche