

## XI.

## TORNATA DEL 12 DICEMBRE 1899

## Presidenza del Presidente SARACCO.

**Sommario.** — Ringraziamenti — Commemorazione dei senatori Fano e Rolandi — Si associano il senatore D'Adda Carlo, il Ministro di grazia e giustizia e dei culti a nome del Governo ed il senatore Lampertico. — Continuazione della discussione del progetto di legge: «Provvedimenti di polizia ferroviaria riguardanti i ritardi dei treni» (N. 13) — Parlano, nella discussione generale, i senatori Taiani, Ginistrelli, Pellegrini relatore, e Cerruti Carlo — Nomina di Commissione.

La seduta è aperta alle ore 15 e 45.

Sono presenti il presidente del Consiglio ed i ministri di grazia, giustizia e dei culti, dei lavori pubblici e della marina.

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

**Ringraziamenti.**

PRESIDENTE. Comunico al Senato la seguente lettera della Principessa di Poggio Suasa:

« Roma, 9 dicembre 1899.

« Le elevate parole, colle quali V. E. si compiacque ricordare, in una delle ultime sedute senatoriali, le virtù che adornavano l'animo dell'estinto mio amatissimo Consorte, giunsero dolci e confortanti al mio cuore addolorato, come pure a quello di tutti i componenti la mia Famiglia.

« Nel tributare per ciò all'E. V. le mie ben dovute azioni di grazie, La prego altresì di porgere a tutti i Membri di codesto Alto Consiglio i sensi della mia sentita e profonda riconoscenza per l'unanime attestazione di simpatia, di cui — in un'ora per noi tanto dolorosa —

furono così cortesemente larghi a me del pari che alla mia Famiglia.

« Coi sensi della massima stima, della E. V.

« *Obbligatissima*

« PRINCIPESSA DI POGGIO SUASA ».

A S. E. comm. avv. Giuseppe Saracco  
Presidente del Senato

ROMA.

**Commemorazione dei senatori Fano e Rolandi.**

PRESIDENTE. Onor. colleghi!

Due nuovi lutti per il Senato, fra i molti che si succedono da alcun tempo in qua con tale frequenza, che addolora ed impensierisce oltre l'usato, fin coloro che per la grave età pensano serenamente e non temono l'ultimo giorno. Ieri Enrico Fano in Milano, oggi stesso il commendatore Girolamo Rolandi, qui in Roma, ci furono improvvisamente rapiti da morte. Ond'io non sono in grado di parlare degnamente dell'uno e dell'altro, siccome avrei desiderato di fare, se il tempo lo avesse consentito.

Enrico Fano era nato in Milano il dì 4 dicembre 1834, e nei sessantacinque anni che

visse, si può affermare che non conobbe nemici: tanto egli era dolce e mite di carattere, che gli stessi avversari politici lo tennero sempre in quella stima che non si niega mai agli uomini che operano il bene per il bene, senza domandarsi se e come ne avranno mercede. Laonde gli elettori del collegio di Milano lo mandarono in età di soli 32 anni a sedere nella Camera elettiva, e lo rielessero per altre quattro legislature, anche nel 1876, quando gli uomini di parte sua erano caduti dal potere.

Il nostro Fano, addottorato in giurisprudenza, aveva fatto buoni studi, e si può dire di lui che nell'esercizio delle sue funzioni diè costante prova di mente colta ed equilibrata, alla quale andava unita una diligenza esemplare, accompagnata da uno studio coscienzioso delle materie, sopra delle quali era chiamato di volta in volta a manifestare il proprio giudizio. Del che fanno ampia fede gli Atti del Parlamento ed i molti discorsi, sempre ascoltati con grande attenzione, che pronunciò nei lunghi anni nei quali prese parte ai lavori della Camera dei deputati, in materia specialmente che si attiene alle istituzioni di previdenza, ed all'ordinamento delle Opere pie, alle quali tenne costantemente ed in modo speciale, rivolta l'opera e la mente.

Fu soltanto nel dicembre 1890 che fu assunto alla dignità di senatore, ed io lo udii più volte lamentare, che ragioni della salute più non gli permettessero di attendere ai lavori di questo Consesso, con quella alacrità connaturale all'uomo che aveva speso i più begli anni della vita a servizio del proprio paese. Pure non mancò mai fino agli ultimi giorni di occuparsi, come consigliere ed assessore, del suo caro comune di Milano, con tale intensità di affetto, che gli faceva scordare i mali che lo travagliavano, e lo condussero fatalmente al sepolcro.

In breve: Enrico Fano fu soprattutto un vero e bravo galantuomo, un degno ed operoso cittadino che servì fedelmente la patria, ed è ben giusto che noi, colleghi suoi, serbiamo dell'amico e compagno perduto, un dolce ed affettuoso ricordo (*Vive approvazioni*).

Il barone Rolandi Gerolamo era nato in Albenga il 13 marzo 1827 e pareva destinato a rimanere più lungamente in vita, tanto sopportava la sua vecchiaia in buone condizioni di sa-

lute, quando venne a mancare in questa Roma, senzachè molti di noi avessero sentore del morbo che lo trasse alla tomba.

Poco saprei dire di Gerolamo Rolandi, ma quando avrò ricordato che fu un prode soldato, combattente in Crimea, poi sui campi di Lombardia nel 1849 e nel 1859, e fregiato perciò di tutte le medaglie commemorative di quelle gloriose campagne, nè avrò detto, io credo, abbastanza, perchè si sappia che colla morte del barone Rolandi la patria ha perduto uno dei migliori suoi figli, noi, compagni suoi, un degno e valoroso collega. A chi desiderasse saperne di più, posso anche soggiungere, che allievo, fino dal 1842, nell'Accademia militare di Torino, passò per tutti i gradi della milizia fino a quello di tenente generale che gli fu conferito nel 1884, indi di Ispettore generale nell'arma di artiglieria nel 1889, che tenne con lode fino al settembre 1892, allorchè fu collocato in posizione ausiliaria.

Il barone Rolandi fu anche chiamato a rappresentare il collegio di Albenga nella legislatura 16ª e 17ª, e nell'ottobre 1892 fu elevato alla dignità di senatore.

Egli era, e fu sempre uno dei nostri più amati compagni, per la modestia e la dolcezza dei modi, che lo facevano caro a quanti il conobbero e perciò lo amarono. Onore adunque alla memoria del valoroso soldato, onore alla memoria del Collega eccellente! (*Vive approvazioni*).

D'ADDA CARLO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

D'ADDA CARLO. Credo di essere interprete dei sentimenti dei miei concittadini nell'associarmi alle belle parole dette dal nostro Presidente in memoria del senatore Fano.

Io conobbi il nostro defunto collega in varie circostanze, e tutti gli elogi che ne fece il Presidente, sono la pura verità; ringrazio quindi a nome dei concittadini di Milano ed anche degli avversari politici che riscontravano in lui sempre la bontà del cuore.

BONASI, ministro di grazia e giustizia. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

BONASI, ministro di grazia e giustizia. Il Governo non può non associarsi al dolore vivissimo di cui è pieno il Senato per la perdita di

questi suoi insigni ed amati colleghi quali erano l'avvocato Fano e il generale Rolandi.

Essi appartennero a quella nobile schiera di uomini, le cui fila dolorosamente vanno ogni dì più diradando, ma al cui completo sacrificio gli Italiani debbono se oggi hanno una patria. *(Bene, approvazioni vivissime.)*

I loro nomi vanno perciò segnalati alla riconoscenza del paese, e debbono essere ricordati perchè dalle opere loro le nuove generazioni prendano esempio ed ispirazione per rendersi degne di quei benefizi dovuti al loro sacrificio e per raggiungere quell'alto ideale di una patria grande e rispettata che fu meta della intera loro vita. *(Benissimo, approvazioni generali.)*

LAMPERTICO. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

LAMPERTICO. Signori senatori. Io non sono solito aggiungere parole a quelle che sono state dette dal nostro Presidente, perchè sfido io a pronunciare parole più nobili e dettate da più nobili sentimenti. Però, poichè il nostro Presidente ha ricordato l'opera parlamentare di Enrico Fano, a me piace rammentare due fatti. Il primo si è, che quell'opera parlamentare, che in modo più particolare si è manifestata per quanto concerne gli Istituti di previdenza, come è stato ricordato dal nostro Presidente, si era iniziata dal Fano coll'opera scientifica. Ricordo in questo campo pubblicazioni di lui di alta importanza specialmente in quei tempi, in cui vi era tanta penuria di notizie statistiche quanta oggi si può averne copia. Con esse il Fano si palesava sollecito, non che de' buoni studi, dei doveri di cittadino. Fu così il Fano uno di quelli, che con la scienza hanno preparato i nuovi tempi, hanno preparato quei tempi in cui la libertà si può svolgere in tutte le sue forme molteplici.

Ricordo inoltre il Fano, come uno di quelli, i quali, trovandosi egli insieme al nostro compianto collega Allievi, hanno iniziato il Governo nazionale nelle provincie venete.

Queste due ragioni affatto speciali spero mi giustificheranno se mi associo agli elogi stati resi dal nostro Presidente e da altri nostri onorandi colleghi alla memoria di Enrico Fano. *(Bene, approvazioni.)*

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la continuazione della discussione del disegno di legge: « Provvedimenti di polizia ferroviaria riguardanti i ritardi dei treni ».

Come il Senato rammenta, ieri, stante l'ora tarda, venne sospesa la discussione generale per essere ripresa oggi.

Ha facoltà di parlare il senatore Taiani.

TAIANI. Onorevoli colleghi. Non era mio intendimento di prender parte a questa discussione, ma le considerazioni svolte e i dubbi sollevati con tanto ardore giovanile dal nostro onorando collega Ferraris mi costrinsero a fermare la mia attenzione sul progetto di legge, e immantinenti ne trassi convincimento che desso sotto forme e proporzioni modeste contenga cose assai gravi.

Io sarò brevissimo, sia perchè vengo l'ultimo in questa discussione e il Senato deve essere saturo dell'argomento, sia perchè valorosi oratori come l'onor. Ferraris, l'onor. Cerruti e l'onor. Vitelleschi sfruttarono il campo di quasi tutti gli argomenti contrari al progetto.

Quindi io mi fermerò ad un solo punto riportandomi di nuovo sul campo del diritto, punto che a me pare degno di una risposta che ancora non ha avuto.

L'onor. Buttini che fu il principale oratore nella tesi di diritto, ricordando che egli sedette come deputato nella Commissione dei quindici, nominata per lo esame delle Convenzioni ferroviarie, si fece a dire: ma io so bene e posso farne testimonianza che, e i contraenti, e la Camera, e la Commissione non ebbero mai nella approvazione di quei contratti il pensiero di rinunciare al *ius imperii* che appartiene allo Stato di fronte alle Convenzioni stesse e alle future Società. Or debbo ricordare che anch'io ebbi l'onore, o l'onere, di far parte della stessa Commissione dei quindici e di sedere al fianco dell'onor. Buttini, ebbene io posso fare testimonianza che nessuno potè pensare in quei lunghi mesi di discussioni segrete e pubbliche che si potesse o si volesse rinunciare al *ius imperii* dello Stato. Quindi fu opera inane e tempo perduto la dimostrazione dell'onorevole Buttini.

Il *ius imperii* - e chi non lo sa, o signori? è inerente alla sovranità dello Stato e quindi è un diritto inalienabile, e non solo di fronte ai contraenti, e non solo verso le famose Convenzioni ferroviarie, ma di fronte a tutto e a tutti.

Ma non era senza ragione, da parte dell'onor. Buttini, il ricordo del *ius imperii*, imperocchè in tutto il suo ragionamento su questo punto gravissimo, che è il fondamento della questione, egli ha giocato su un equivoco e sopra una confusione di cose diverse; di tal che, tolto l'equivoco, e dissipata la confusione, la sua argomentazione cade.

Non è questione se lo Stato abbia o non abbia contro tutti e contro tutto il *ius imperii*; il nodo della questione è questo: il *ius imperii* deve essere usato, ma non abusato.

Forse lo Stato o i corpi legislativi, armati del *ius imperii*, possono fare tutto quello che vogliono? I corpi legislativi armati del *ius imperii* possono forse rompere i confini loro assegnati dal diritto di natura, rotti i quali, non si trova più nè la giustizia, nè la equità.

Questo, è bene ripeterlo, è il nodo della questione.

Infatti, può senza dubbio lo Stato per effetto del suo dritto d'imperio creare una nuova penalità, può convertire una contravvenzione civile in contravvenzione penale, e di dichiarare reato per ragione politica un'azione, che in se stessa, reato non sarebbe; ma non è permesso di consacrare in una legge che il colpevole provato di un reato debba essere coperto dall'impunità, e che della colpa debba rispondere invece chi non ne è nè autore, nè complice.

No, signori, questo sarebbe il peggiore degli abusi del *ius imperii*; sarebbe una vera iniquità.

E, per discendere all'applicazione della teoria evidente, noi guardiamo il presente progetto di legge nei suoi due articoli. Il primo è accettabile, sotto questo aspetto, quantunque si possa ripudiarlo come inopportuno. In esso si dichiarano contravvenzioni penali quelle che finora erano soltanto di natura civile, e ciò può ammettersi.

Ma nel secondo articolo si vorrebbe mettere all'ombra gli agenti secondari autori del fatto colpevole, imputandone in loro vece il direttore

generale, ciò è abuso enorme legislativo, è sconvolgimento d'ogni senso giuridico e di equità. E a dissipare ogni possibile dubbio sul concetto dell'art. 2 del disegno di legge, ne udimmo riassunto il significato in un periodo di poche parole dell'on. Buttini, che io leggo, perchè consacrate nel riassunto ufficiale:

« Il ritardo dovuto al complesso degli organismi, che rappresentano le Società esercenti, deve essere punito non nella persona, che è causa del ritardo, ma in quella che rappresenta la Società ». Orrenda teoria, che i nostri nepoti dubiteranno che stia scritta in un documento parlamentare!

E se per poco i corpi legislativi su di questa pessima via camminassero, sarebbe, o signori, la rovina del parlamentarismo. I corpi legislativi si trasformerebbero in oligarchie esose, peggiori di ogni tirannide!

E come poi questa penalità dovrebbe dal capo del colpevole, coperto dall'ala della legge, arrivare fino al direttore generale? passando attraverso la Società; ma una Società anonima è un ente astratto, che può essere responsabile di danni e interessi civili e di multe di carattere civile, ma non mai essere responsabile di una contravvenzione penale, e allora si risponde, completando la novissima teoria: perchè una grande Società anonima è un ente astratto e s'impersona in 100,000 azionisti, noi non potendo mozzare il capo ai centomila, messi in fila, come diceva la buon'anima del Giusti, ricorriamo ad un facile rimedio: ci rivolgiamo al papavero più alto, e tronchiamo il capo a questo. E gli azionisti che affidarono a questo alto amministratore il maneggio e la cura degli ingenti capitali impiegati in questa grande industria delle ferrovie, ove fosse approvata questa legge, si troverebbero nella strana condizione di vedere trasformato il loro primo delegato alla amministrazione di così vasta azienda, in delegato ad essere fustigato, in quotidiani giudizi penali, per le colpe di tutti i suoi dipendenti.

Oh la mente fatidica della Corte di cassazione di Roma la quale, nel 9 aprile 1892, chiamata a giudicare sulla natura e sui responsabili di contravvenzioni per i ritardi dei treni ferroviari, quasi presaga che un progetto come quello che oggi discutiamo si sarebbe presentato, lo stigmatizzò in precedenza in un periodo consacrato nella memorabile sentenza, periodo

che è bene che io legga agli onor. colleghi del Senato:

« Ma se da un lato questa responsabilità ha luogo per la Società, sempre, e mena alla loro condanna alla multa, è logico dall'altro lato che non ne possa rispondere che nella qualità di responsabile civile; perchè sarebbe impossibile fare rispondere penalmente d'una contravvenzione una Società anonima, e sarebbe poi incomportevole sostituire ai soci il direttore generale, e fare a costui subire una pena come a vero colpevole di una contravvenzione nè da lui commessa nè da lui voluta ».

Innanzi a questa fatidica e autorevole illustrazione, io mi fermo, poichè non saprei aggiungere nulla di più nobile e di più vero di quanto in questo periodo è scritto.

E l'onor. Pellegrini, da quel distinto giurista che è, non ha potuto non accorgersi che aveva tra mano un cattivo argomento, ha voluto con tutti i mezzi rafforzarlo, ed ha creduto di trovare un mezzo nuovo dicendo: ma perchè vi spaventate di questo principio che noi consacriamo coll'art. 2º, cioè che penalmente deve rispondere il direttore generale delle contravvenzioni che si commettono dai suoi dipendenti, quando questo principio fa già parte della nostra legislazione, e precisamente è consagrato nell'art. 31 della legge 15 giugno 1865, nel quale è appunto stabilito il principio della responsabilità penale dei capi pei loro dipendenti?

Per verità, onorevole Pellegrini, quando lessi quel periodo della sua relazione io tremai perchè mi sarebbe assai doluto che nella legislazione italiana fosse consacrato questa enormità che, in molti, oggi combattiamo.

Ma perchè la discussione non sia molto astratta ho copiato e leggo l'invocato articolo: « Nel contrabbando e nelle contravvenzioni parificate al contrabbando che si commettono nei locali pubblici gl'impresari e conduttori suddetti saranno responsabili delle multe incorse per fatto dei loro dipendenti e commessi ».

Onor. Pellegrini, posso rasserenarmi; quale analogia è tra questo articolo e l'art. 2º della legge attuale? Prima di tutto qui si dice che sono responsabili i conduttori e gl'impresari, non del contrabbando ma delle multe; il che significa, che condannato il contrabbandiere

alla multa, se questa non è pagata dal contrabbandiere la paga il conduttore o l'impresario.

Ma tutto ciò è responsabilità civile, onor. Pellegrini, è precisamente la teorica dell'art. 1153 del Codice civile dove sono scritte le norme disciplinatrici delle responsabilità civili nascenti da delitti e quasi delitti. Quindi nessun nesso tra questo articolo e l'art. 2º della legge, e fortunatamente per noi, nessun precedente legislativo ha l'enormezza che ci si propone coll'art. 2º di questo progetto di legge.

Assodato anche questo punto, stato negletto finora, io passo ora a dar breve risposta alle brevi ed incisive parole dette ieri da quell'e-gregio gentiluomo e collega che è l'onor. Di Sambuy.

Io non faccio questioni giuridiche, egli disse, che i giuristi acconcino la legge come essi credono ed io batto le mani; ma però quello che io dico si è che l'inconveniente dei ritardi ferroviari è gravissimo, che un rimedio pronto è necessario, e se viene il Governo e mi dice: Io per guarire la piaga dei ritardi ho bisogno di questa legge, io la voto.

Non so se io abbia tradotto esattamente il pensiero dell'onor. Di Sambuy, ma mi pare di sì. Dunque l'onor. Di Sambuy accetta il principio non equo e antiggiuridico che combattiamo? Per verità io non mi aspettavo che l'avesse accettato (*Segni di denegazione dall'onorevole Di Sambuy*).

Allora egli avrà voluto intendere questo: acconciate la legge come volete, io non voglio che i giusti paghino penalmente per il peccatore, ma voglio che un rimedio si trovi, e se da questa legge il rimedio viene io debbo darle il mio voto.

Ebbene, onor. Di Sambuy, io lo seguo nel suo campo e le dico che se questa legge fosse votata, i ritardi dei treni ferroviari aumenterebbero, e specialmente quelli che dipendono dalla negligenza degli agenti inferiori.

Se non aumenteranno, certamente questa legge non suffragherà il giusto desiderio da lui espresso; i ritardi non diminuiranno.

DI SAMBUY. Domando la parola.

TAIANI. L'art. 2 della legge con la chiosa dell'on. Buttini lo dice chiaro: « Gli autori della contravvenzione sono coperti dalla protezione della legge, facciano quello che vogliono per

i ritardi, essi non risponderanno di nulla; ne risponderà il direttore generale.

L'egregio ed ottimo amico Ferraris lo disse ieri: come mai pretendete diminuire i ritardi ferroviari, se sottraete ai procedimenti ed alla pena contravvenzionale coloro che ne sono gli autori? »

Ma costoro, aggiungo io, saranno anzi quasi autorizzati alla negligenza.

Oh! macchinisti, significa l'art. 2; conduttori, fuochisti e non so quanti altri nomi hanno tutti coloro che dirigono ognuno per la sua parte il cammino della vaporiera, dormite tranquilli, che arrivi o non arrivi all'ora sua il treno, a voi non vi riguarda più; risponderà per voi il direttore generale.

Ora domando io: aveva o non aveva ragione l'onor. Ferraris che quando questa legge suona questo tintinnio nelle orecchie di quel personale viaggiante non significa che la legge attuale è fatta per proteggere piuttosto la negligenza, anzichè proteggere o rianimare la diligenza? Dunque veda onor. Di Sambuy questa legge non raggiunge i fini che crede di raggiungere. Ma vi è qualche cosa di molto più grave e sulla quale io richiamo seriamente con piena coscienza l'attenzione del Governo e dell'Ufficio centrale e del Senato, e prego tutti di seguirmi in una ipotesi.

Il direttore generale punisce disciplinalmente un suo agente macchinista per una qualsiasi mancanza.

Il macchinista che cova ira per questa punizione disciplinare o per qualunque altra ragione si vendica e, deliberatamente, in un treno direttissimo, poniamo quello che trasporta la valigia delle Indie, rallentando la corsa, tra stazione e stazione, per qualche minuto appena, ma moltiplicando questi piccoli ritardi per le numerose stazioni di un lungo percorso, la valigia delle Indie arriva con due ore di ritardo. Gravissima contravvenzione, processo al direttore generale responsabile, il quale è citato a comparire innanzi al pretore colla veste d'imputato; la cosa è così grave che il direttore generale crede di comparire personalmente innanzi al pretore e così, prima che il dibattimento cominci, avviene un amichevole e caratteristico dialogo tra il direttore generale e il magistrato.

Il pretore dice: Ha fatto bene a venire per-

chè si tratta di grave contravvenzione e deve presentare le sue difese.

L'altro risponde: Come mi difendo; io sono nella impossibilità di produrre qualunque difesa, non posso dire altro che non sono nè autore, nè complice di un fatto colposo che deploro e dal quale io stesso mi sento offeso.

Ah, non si può difendere; ma una qualche cosa dovrà dirla.

Io! una sola cosa potrò dire, dice il direttore generale, posso dire che so, e ne ho le prove, che l'autore del ritardo è il macchinista X il quale per vendicarsi di una punizione disciplinare, da me per altra causa inflittagli, ha fatto arrivare il treno colla valigia delle Indie due ore più tardi appunto per vedermi tratto in giudizio penale e fare le sue vendette.

Ah! dice il pretore, non parli di questo, la legge copre con la sua ala questo colpevole o non colpevole che sia, o se abbia fatto quanto ella dice senza o con malizia, non parli di questo conduttore, è sempre lei il presunto colpevole, l'ultima legge così vuole.

Il direttore generale resta a bocca aperta e replica: Che cosa vuole che faccia? mi condanni pure e a me non mi resterà che la magra soddisfazione d'infliggere una seconda pena disciplinare al conduttore infedele.

Ma il pretore ripiglia: Sicuro, dopo può fare quello che vuole, ma io le faccio osservare in confidenza che anche qui ci sono dei pericoli.

E quali?

Quando lei avrà fatto pagare una seconda multa al macchinista per questo ritardo, egli si provvederà di una copia legale di questa sentenza colla quale sarà condannato lei come responsabile della contravvenzione e lo citerà davanti il competente magistrato perchè sia condannato a restituire la multa, che gli fu inflitta dal suo superiore per eccesso di potere e colla violazione della cosa giudicata, la quale aveva già dichiarato e condannato come vero colpevole della stessa contravvenzione, lo stesso direttore generale!

Ed il dialogo fu chiuso con una peregrina considerazione che venne spontanea sulle labbra di ambidue: Questa è la legge e da oggi in poi la sapiente massima tramandataci da secoli *res iudicata pro veritate habetur*. Dopo questa legge bisogna così modificarla: *mendacium iudicatum pro veritate habetur!*

Innanzi a queste conseguenze straordinariamente gravi e, dico pure straordinariamente inique, io non credo che il Governo e l'Ufficio centrale vogliano insistere per l'approvazione dell'articolo secondo nel modo come è presentato: sarebbe un tramandare ai nipoti un pessimo esempio di abuso legislativo e d'ingiustizia solenne!

Aggiungerò un'ultima considerazione, che è stata già fatta con parole bellissime ed efficaci dal senatore Cerruti, ma che è l'unica cosa già detta che mi par bene di ripetere. Nell'anno scorso si temeva tanto dello spirito di cospirazione e d'indisciplina di quest'immenso personale al servizio di questa grande Società, a cui è affidato l'esercizio delle ferrovie, si temeva tanto che si pensò a sottoporlo alla disciplina militare! Ebbene, dopo un anno si va con questa legge ad un sistema opposto; poichè il primo modo per tener ferma in una grande massa la disciplina consiste nel mantenere alta l'autorità ed il prestigio del suo capo. Ora che cosa diverranno i direttori generali se disgraziatamente questa legge sarà votata?

Essi non avranno tempo e animo pacato per amministrare, in tutti i giorni, poichè le contravvenzioni sono centinaia e centinaia, o personalmente, o per mezzo di procuratori dovranno pensare a difendersi e comparire nelle preture, che sono sparse in tutto il territorio dove le linee ferroviarie serpeggiano, e questo direttore generale, tutti i giorni coperto dalla veste dell'imputato, diverrà oggetto di commiserazione per chi è indifferente, e di scherno per la parte peggiore dei suoi dipendenti!

Ed è questa una legge che si propone al nostro voto? Non credo che sia possibile che il voto venga. Io prego il ministro e quei cinque valentuomini, che siedono al banco dell'Ufficio centrale, di trovare un mezzo come radicalmente modificare questo secondo articolo e di sopprimere l'istituzione di un capo espiatorio di un genere nuovo, specialmente quando esso è il capo di una grande amministrazione alla quale è affidato il più importante e il più complicato dei pubblici servizi. Io spero, anzi ho fede che qualche cosa essi proporranno, ma se disgraziatamente il secondo articolo rimanesse quale è, a me non resterebbe che la

soddisfazione di unirmi a coloro che voteranno contro il disegno di legge. (*Vive approvazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Ginistrelli.

GINISTRELLI. Signori senatori. Sarò brevissimo, e prendo la parola per esaminare i risultati pratici che otterremo dalla legge sui ritardi dei treni, che l'onor. ministro dei lavori pubblici presenta.

L'onor. ministro s'interessa della sicurezza dei viaggiatori, ed è lodevole, ma duolmi dover dire che i risultati finali della sua legge, se sarà votata, ci faranno ottenere l'effetto contrario.

Dato e non concesso che la legge venisse votata dal Senato; le Compagnie ferroviarie d'Italia potrebbero chiedere al Ministero dei lavori pubblici il cambiamento degli orari, e per evitare la multa penale, che la legge impone, potrebbero allungare i viaggi, e così mentre ora da Napoli a Roma s'impiegano ore 5 e mezzo, per il mutato orario ne impiegheremmo 6.

Ovvero non chiedendo il cambiamento dell'orario, darebbero ordine ai loro agenti che quante volte i treni trovansi in ritardo durante una parte del percorso, restano autorizzati a percorrere l'ultima parte del viaggio con rapidità non indicata dal cattivo stato delle nostre strade ferrate e dal pessimo materiale.

In tal modo le Società eviterebbero la multa penale e noi incorreremmo nella probabilità di disastri maggiori, e l'onor. ministro, pur non volendo, otterrebbe lo scopo contrario.

Ma v'ha ancora dippiù ad osservare.

L'onor. ministro parte dal principio che la causa principale degli scontri che avvengono, si verificano solo per i ritardi dei treni, la qual cosa non è esatta. Imperocchè la massima parte degli infortuni sono causati dallo stato pessimo delle nostre ferrovie che hanno le traversine marcite e dai bassissimi salari che si pagano al basso personale che incomincia dai capo-stazioni di terza classe e finisce ai cantonieri ed ai deviatori, i quali hanno nelle loro mani la vita di tanti sventurati viaggiatori e non ricevono più di lira una e centesimi cinquanta al giorno o tutto al più lire due.

Come si può pretendere da un uomo che faccia il suo dovere quando soffre la fame? Non nego che qualche infortunio possa acca-

dere per un ritardo di treni, ma quando il personale fosse ben pagato farebbe il proprio dovere e si sarebbe sicuri che anche i ritardi non arrecherebbero infortuni, poichè l'Italia non ha come l'Inghilterra tante reti ferroviarie, nè serba la stessa velocità.

Seguirei l'onor. ministro, quante volte profittasse dell'imperio che lo Stato ha sulle compagnie esercenti le ferrovie per obbligarle all'accomodo delle strade, all'erezione dei *brags-Stand*, cioè alti casotti dei deviatori; lo seguirei quante volte obbligasse le compagnie ad erigere nelle stazioni di gran traffico i ponti meccanici che congiungono le due piattaforme: uno alle piattaforme intermedie per sicurezza dei viaggiatori e del personale ferroviario; e finalmente lo seguirei con tutta la forza dell'animo mio, quando richiamasse le compagnie esercenti ai doveri umanitari verso tanti poveri operai, ai quali si toglie il sonno, pur facendo loro provare la fame.

Io intenderei i provvedimenti in questo senso e non già mutare la responsabilità civile in penale.

Senonchè osserverò che se v'è nazione che dovrebbe imporre la penalità, *Criminal-Law*, sarebbe l'Inghilterra, dove il tempo è denaro e dove dagli agricoltori ed allevatori di bestiame, speculatori, sensali e mercanti fino a tutti gl'interessati della grande industria manifatturiera, tutti agitati dalla febbre del lavoro e del lucro percorrono le linee con *fast-train*, direttissimi, tutti i mercati del Regno Unito, e percorrendo con la velocità di 70 ad 80 chilometri all'ora da Londra si recano a *Grantham*, *Sheffield*, *Manchester*, *Liverpool*, *Glasgow* ed altri grandi centri manifatturieri.

A questi treni che si seguono e s'incrociano in tutti i sensi e che un solo minuto di ritardo cagiona disastri irreparabili per coloro che perdono la vita, lasciando desolate le loro famiglie, per le Società ferroviarie che producono gli scontri e che pagano migliaia e migliaia di lire sterline di danni civili, per le Società d'assicurazioni sulla vita e per le assicurazioni sui *railway accidents* che ambo risentono danni dello scontro non si applica la legge penale.

E ciò perchè in Inghilterra gli scontri per ritardo di treni non sono ritenuti come reati, nè quei legislatori e statisti hanno mai sognate di ricorrere alla legge penale.

Queste sono le mie osservazioni sui risultati che otterremo, se questa legge sarà votata, e mi sia permesso dire che solo dallo studio dei fatti si può conoscere la verità, e che solo dai fatti il legislatore può conoscere, se la legge che presenta, è oppur no opportuna.

In vista quindi della discussione giuridica che con tanta dottrina e chiarezza è stata svolta dall'onorevole senatore Ferraris e da altri valenti oratori e dallo studio dei risultati finali e pratici che si verificheranno, se la legge sarà votata, pur professando rispetto al ministro che la presenta e stima e rispetto per gli egregi uomini che compongono l'Ufficio centrale e per l'altro ramo del Parlamento, io voterò contro il progetto di legge sul ritardo di treni.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il signor relatore dell'Ufficio centrale, senatore Pellegrini.

PELLEGRINI, *relatore*. Il mio compito è certamente difficile per la quantità delle obbiezioni che furono mosse al progetto di legge e per il numero e l'autorità degli oratori che hanno parlato contro di esso.

Una sola fortuna ho avuto, quella che il progetto abbia trovato dei difensori caldi e autorevoli, gli onorevoli senatori Buttini, Massabò e Di Sambuy, i cui discorsi rendono il compito mio meno arduo.

Confesso che quando ho accettato l'onore, accordatomi dall'Ufficio centrale, di essere il suo relatore non avrei mai immaginato che la discussione prendesse le proporzioni che ha avuto e salisse all'importanza presente, certo superiore alle mie forze. Però quest'ampiezza mi riconferma in un sentimento, che ho avuto l'onore di esporre al Senato l'altro giorno, conferma di cui certamente nessuno in quest'aula e nessuno nel paese aveva bisogno, la certezza, cioè, che il Senato, non intendo far paragoni con altre istituzioni nostre, è il più fermo, il più valido, il più costante difensore di tutti i diritti in qualunque caso e sempre, senza alcuna preoccupazione da qual parte vengano le proposte od a cui vantaggio od a cui danno tendono. (*Benissimo*). Imperocchè l'unica ragione che ha determinato una così lunga e profonda discussione non è stato il progettino in sè e per sè, e che fu soltanto l'occasione, ma è stato il solo dubbio, balenato per un istante, che in questo progetto di legge potessero essere disapplicati,



sia pure per un caso di particolare gravità, quei principî di giustizia a cui tutti teniamo; il solo dubbio che vi potesse essere coinvolto un eccesso di potere, da parte del Governo, considerato come contraente; il solo dubbio che i diritti dei cittadini, che con lo Stato contrattarono, non siano rispettati come veri, mentre tali dobbiamo volere che siano sempre e per tutti, qualunque fosse nel violarli l'interesse patrimoniale dello Stato contraente. (*Bravo*).

Considerata la discussione da questo punto di vista, io mi rallegro che si sia pure sollevata contro il progetto da me difeso. Dovesse questo anche perire, perisca per quest' unica ragione che è mio dovere fin d' ora affermare, cioè che il Senato vuole sempre salvi i diritti di tutti, contro di tutti senza eccezioni e dubbio che in questo caso non lo fossero. (*Benissimo; segni di approvazione*).

Una parola mi ha quasi personalmente doluto fra le molte severissime critiche del progetto approvato dalla Camera elettiva, benchè sia certo che quella parola fu pronunciata non con intenzione men che benevola, perchè fu detta da persona che a me è cara ed a cui sono legato di amicizia. Fu manifestato il dubbio che nel sostenere l'attuale progetto di legge ci entrasse un sentimento di ostilità verso le grandi Società anonime che rappresentano, come fu detto, la cooperazione di un cumulo di capitali nel raggiungimento dei più grandi interessi economici del paese. Si potrebbe credere che quasi a colorire un tal dubbio, un altro onorevole collega avesse precedentemente invocato e ricordato una frase della mia relazione là dove si parla dell'interesse delle Società esercenti a mantenere forse molte delle cause dei ritardi ferroviari.

Io non ho bisogno di far fede, che nel formulare i miei giudizi potrò cadere in errore, ma non mi muove mai nessun motivo indiretto, e meno di tutto una considerazione quale si voglia che possa in qualunque modo ledere od offendere il diritto, la equità e la giustizia verso chi si sia.

Che se poi dovessi dire qui ora, benchè non sia il caso, come io la penso in rapporto a quelle grandi Società anonime che contrattano con lo Stato direi, che riconosco i grandi benefici economici che possono rendere al pubblico; come riconosco che per gli Stati, e spe-

cialmente per gli Stati moderni, e assolutamente indispensabile il raggiungimento di alcuni alti fini economici che non si possono spesso ottenere se non con i grandi capitali di privati cittadini. Questi grandi capitali privati necessariamente appartengono ad un singolo individuo o ad un' associazione di individui, coperti da una ragione sociale.

Le preoccupazioni che necessariamente devono destare le grandi forze economiche applicate ad un pubblico servizio, del quale il Governo deve essere vigile ed intelligente tutore, nello stesso tempo in cui ne profitta per raggiungere il dovuto intento, sono indubbiamente assai maggiori se queste grandi forze economiche stanno nelle mani di una sola persona fisica, di un gran Cresco, che non allora che appartengono ad una persona fittizia, ad un ente collettivo, costituito da cumulo di capitali piuttosto che veramente di persone fisiche coperte dalla ragione sociale anonima. L'azione individuale perde d'intensità e di efficacia quanto più si fraziona la partecipazione di ognuno al capitale comune perchè di altrettanto si fraziona l'interesse di ciascuno. Ma la stessa ragione per cui è giusto di salutare con compiacenza il costituirsi e l'agire delle grandi società capitalistiche perchè necessarie alle maggiori intraprese di pubblica utilità e di pubblico servizio, impone a tutti, e più di tutti e prima che a tutti al Governo, l'obbligo di osservare la maggior vigilanza e tutela, perchè quella forza ed efficacia del capitale quanto più è grande tanto più facilmente può sconfinare nei fini e soverchiare nei mezzi.

L'adempimento di tale dovere si esige da parte dell'autorità, più specialmente dove possono sorgere conflitti, nell'esercizio dei rispettivi diritti e nel raggiungimento dei rispettivi interessi, fra queste grandi società ed il pubblico in generale o il Governo che ne rappresenta la unità collettiva sia come Stato, sia come Nazione. L'individuo singolo, a sè e per sè considerato male può difendersi contro quella forza accentrata delle Compagnie, e tanto meno lo può quanto più queste sono potenti. Non mai può difendere e tutelare quel complesso d'interessi che non è vero e proprio diritto di alcun individuo e che è pure diritto di tutti universalmente considerati.

Vi è bisogno di una forza egualmente accen-

trata che colla sua maggior potenza di ogni potentissima Società difenda, nei limiti del giusto e dell'onesto, il pubblico interesse ed anche il singolo, questo naturalmente più debole che non queste grandi Società, quello superiore nella sua collettività all'interesse di ogni persona anche fittizia, o, come si dice, anche morale, per quanto forte e meritevole di considerazione.

Dunque, rispetto a queste Società, dobbiamo esigere da parte del Governo incessante vigilanza e tutela, non persecuzione ma attenzione illuminata ed efficace. Avvertitamente scrissi nella mia relazione che l'interesse delle Società esercenti le ferrovie potrebbe essere forse una delle cause che concorrono a determinare i ritardi ferroviari, e non mi pento di queste parole, assai moderate ed equanimi, e forse per molti eccessivamente tali.

Non dissi cosa ingiusta, imperocchè non si faccia offesa alle Società ferroviarie dire che sono guidate dal loro interesse economico. Esse sono Società commerciali, e come tali le Società hanno lo scopo essenzialmente di raggiungere non la tutela del pubblico bene e dell'interesse pubblico, ma quella del proprio interesse. Certo la maggiore abilità consiste nell'armonizzarli entrambi e contemperarli fra loro, e perchè i due interessi sono conciliabili e fino a che lo sono le Società sono utili al pubblico servizio e questo alle Società. Ma questa principalmente nell'esplicazione di quel fatto economico per cui si è costituita, cerca e vuole e deve raggiungere il proprio interesse.

Questo imporre all'amministrazione delle Società, è cosa naturale e legittima non solo, ma di suo obbligo contrattuale, di raggiungere il fine con la minor spesa possibile, di applicare la regola del minimo mezzo. Nella ricerca, nell'attuazione di questo minimo mezzo può eccedere: e l'eccesso è più facile, dove manca la concorrenza dove impera assoluto il monopolio. Questo significavano le parole della mia relazione, e accennavano con molto riserbò ad un fatto la cui verità non può essere disconosciuta da alcuno.

Le mie parole non includevano un'accusa, ma accennavano ad una ragione per cui non si può confidare e rilasciare interamente all'arbitrio delle Società ferroviarie, di regolare un grande servizio, affidandosi al principio che può

valere in altri casi, che esse regoleranno bene e convenientemente il servizio ferroviario nell'interesse del pubblico, perchè coll'interesse del pubblico si collega anche l'interesse particolare delle Società stesse.

Questo sta bene anche nella presente materia, ma fintantochè non venga quel momento in cui l'interesse particolare della Società, non consigli i suoi direttori ad omettere certi atti, certe vigilanze, certe precauzioni, certi provvedimenti, che costano denaro senza produrre direttamente aumento di redditi, e che si spera di poter omettere impunemente e senza danno ripetibile da parte del pubblico che deve servirsi delle ferrovie. Certo non per il fine di produrre danni e sciagure le Società potrebbero cercare il proprio tornaconto in quella omissione, ma possono essere persuase dalla speranza di soddisfare i propri obblighi con una spesa minore di quella necessaria, per prendere gli omessi provvedimenti. Bisogna che ci sia un'autorità superiore, la quale abbia dei poteri sufficienti a frenare in tali casi, quegli eccessi della speculazione a cui il riguardo del proprio interesse potrebbe spingere le Società. La oculatezza e la previdenza del Governo deve frenare la eccessiva confidenza delle Società nella incuità di quelle omissioni.

Giova anzi anche ai direttori l'arma data al Governo contro di questi, perchè essi possano più efficacemente vincere le opposizioni che alle loro richieste facessero i Consigli di amministrazioni.

Allo stimolo dell'interesse economico da parte delle Società per omettere i provvedimenti tutti necessari al buono e regolare servizio, vi sia il controstimolo di una coercizione economica, cioè la pena pecuniaria, oltre le altre conseguenze civili e penali di legge per i danni convenuti e per altre infrazioni di legge commesse.

Una sola dovrebbe essere la questione. È il servizio ferroviario, o non è uno di quei grandi servizi pubblici dei quali lo Stato, debba interessarsi affinché sia con tutta regolarità e con tutta sicurezza eseguito?

Non parlo dello Stato in quanto sia contraente, ma dello Stato come alta funzione di amministrazione pubblica o politica.

È impossibile per me disconoscere che lo Stato non può e non deve disinteressarsi del servizio ferroviario come oggetto di pubblica

amministrazione. Si tratta di un grande monopolio; si tratta di un mezzo di comunicazione indispensabile a tutti; si tratta di un grande fattore non solamente economico, ma a così dire altamente morale e politico. Tutte le esplicazioni della vita nazionale in qualche modo vi si collegano; servizi pubblici di mille generi vi sono coinvolti.

È possibile che a questo mezzo fra i più potenti e più generali di una grande attività pubblica, lo Stato resti estraneo?

Sostanzialmente e dichiaratamente qui nessuno ciò ha sostenuto.

Ma se voleste cominciare dal considerare la cosa nel semplice rapporto di un contratto, qualunque ne sia il nome, concessione o convenzione, volenti o nolenti partite dalla idea che lo Stato non abbia nel pubblico servizio ferroviario che degli interessi come contraente da tutelare.

Io non mi perito di respingere come erroneo questo concetto; e di confermare, senza credere di essere in errore, che per quanto grandi sieno gl'interessi dello Stato come contraente, essi sono immensamente minori di tutto quel cumulo di interessi, e non soltanto economici, ma di un ordine superiore; che allo Stato, come organismo politico, ed a tutti i cittadini e a tutte le Amministrazioni pubbliche, appartengono e si connettono con l'esercizio ferroviario, per il quale cumulo di più alti e maggiori interessi di tutti il Governo ha l'obbligo di agire, e sorvegliare e tutelare con opportune prescrizioni a divieti non come contraente, ma come pubblico amministratore.

Ma il regolare esercizio delle ferrovie e quindi del movimento dei treni che ne è tanta parte, non è questione soltanto di buon governo: è distinta, ma non estranea alla questione della polizia e della sicurezza. Abbiamo leggi e regolamenti che con prescrizioni penali provvedono alla polizia stradale. Sulle strade ordinarie si usano mezzi di comunicazione senza paragone, più lenti e che sono tanto meno causa di possibili danni che non i convogli ferroviari. Eppure nessuno ha mai sognato, e nessuno sognerebbe, di togliere al Governo l'arma per regolare, anche con azione penale, la polizia delle strade ordinarie. E quando si tratta di ferrovie gli vorremo levare quest'arma?

E badate, dico levare, perchè erroneamente

si è affermato ripetutamente che questa legge crea il reato, dà vita ad un'azione penale, convertendo quel che fin'oggi fu un rapporto civile in un rapporto penale.

Io dimostrerò un po' ampiamente in seguito che la cosa sta tutta all'opposto: ma intanto mi preme affermare fin da ora che questo è un equivoco: qui nulla si fa di nuovo, si mantiene un diritto costituito da lungo tempo, messo in dubbio soltanto da un paio d'anni.

Se lo Stato non può non occuparsi del servizio ferroviario, giova ripeterlo, non come contraente, ma come pubblico amministratore e come difensore di tutti gli alti interessi dello Stato, potrebbe però non tener conto di quanto riguarda gli orari?

Io non credo che si possa concepire una cosa senza ammettere quel dovere dello Stato, e negargli poi il diritto, anzi il dovere, di estendere la sua azione sugli orari che regolano il movimento dei convogli.

Io non concepisco come, dato il principio che lo Stato debba vigilare il servizio ferroviario, il quale vien fatto sopra una cosa del pubblico Demanio, che vien fatta nel nome dell'interesse pubblico e che non soltanto si collega, ma sostanzialmente si attua col movimento dei treni, non debba tale vigilanza coinvolgere in sé anche tutto ciò che riguarda gli orari. Imperocchè sarebbe inutile preoccuparsi del fine - il movimento dei convogli per servizio delle persone e delle merci - quando fosse interdetto di preoccuparsi del mezzo necessario a raggiungere quel fine. E se perciò devesi ammettere che lo Stato come ente politico abbia il diritto, anzi il dovere, di preoccuparsi degli orari, che abbia esso in tale funzione, il suo diritto di prescrivere e di determinare questi orari, a che gioverebbe il diritto di prescrivere e di determinare, se poi lo Stato non avesse il mezzo, pronto ed efficace, per fare che l'orario sia osservato da chi esercita le ferrovie? È inutile dare prescrizioni quando non si ha modo di farle osservare.

Nè si può porre il dilemma, come qualcuno lo ha messo, in questi termini: o volete che gli orari siano osservati, ed allora avrete i disastri ferroviari, o non volete i disastri ferroviari, e allora lasciate libero l'esercente della ferrovia di osservare gli orari come o quando lo possa. Tale dilemma presume o che gli orari

siano cerveloticamente determinati, o che non si tenga conto dei casi veramente fortuiti e veramente di forza maggiore, che abbiano costretto in certe congiunture a non osservarli. Certo, *ad impossibilia nemo tenetur*: ed entrambe quelle presunzioni dell'esposto dilemma sono da rigettare. Le prescrizioni della pubblica autorità non vietano soltanto i ritardi, vietano anche le corse troppo precipitate, e vietano con disposizioni ben altrimenti severe che si faccia sorgere l'immediato pericolo di un disastro ferroviario, e più severamente poi puniscono se il disastro è avvenuto. Male quindi si è invocato contro di noi l'antica frase di Scilla e Cariddi. La verità si è che nel determinare gli orari il Governo deve tener conto delle giuste proposte delle Società e delle osservazioni loro che siano fondate.

In altre parole chi esercita la ferrovia ha per legge il diritto di essere sentito prima che gli orari siano determinati; ha diritto e dovere di fare prima della loro determinazione le sue osservazioni per dimostrare il tempo minimo necessario alle fermate, alle corse, agli arrivi dei convogli, tenuto conto delle condizioni delle linee, della quantità e della qualità del materiale mobile, del personale disponibile, delle coincidenze, del servizio doganale, ecc. ecc. insomma di quei cento elementi, i quali concorrono nella determinazione razionale di quella cosa difficilissima, che sono gli orari. Quindi, finchè si parla dello studio che precede la determinazione di questi, ripeto quanto dissi nella relazione, che il Governo deve dare grande peso alle condizioni di fatto nelle quali sono esercitate le nostre ferrovie, deve essere pratico e non idealista e non lasciarsi sedurre da esempi forestieri.

Se un Governo fosse così cieco, o così dimentico dei suoi doveri, da voler fissare degli orari di una attuazione impossibile (parlo d'impossibilità razionale, non d'impossibilità materiale che costituirebbe caso di forza maggiore) questo Governo mancherebbe tanto più gravemente ai suoi doveri, chè trattasi di una materia non sottoposta ad alcun altro controllo, tranne il politico, che purtroppo vale quello che la esperienza dimostra ed assumerebbe delle responsabilità gravissime morali se non giuridiche. Ma una volta gli orari determinati con quella oculatezza ed equità che si ha diritto di

presumere, siano per guidare le prescrizioni del Governo in materia, deve riconoscersi in questo il diritto di esigere che le sue prescrizioni e determinazioni siano puntualmente e costantemente osservate dalle Società esercenti, altrimenti sarebbe inutile determinare e prescrivere degli orari, per rilasciare poi la osservanza al libito delle Società. Se la prescrizione anche degli orari ferroviari e materia di pubblica amministrazione, la violazione o la contravvenzione del precetto deve essere della stessa natura, una trasgressione cioè di pubblica amministrazione, e non può ridursi ad un semplice inadempimento o contratto.

Si è ora citato da un onorevole collega l'esempio dell'Inghilterra dove non si considera contravvenzione penale la inosservanza degli orari. A questo proposito, anzitutto mi verrebbero alle labbra alcune parole con le quali comincia la relazione di persona autorevolissima e sapiente, fatta dall'illustre nostro presidente al Senato quando si trattò di approvare il progetto che divenne legge sulle Convenzioni ferroviarie. In quelle parole si esprimeva questo duplice avvertimento che nella materia che tocca l'ordinamento ferroviario è savio partito uscir fuori il men che si può dal paese in cui si vive e non lasciarsi sedurre da alti ideali, per cercare in ciò che si fa e nei risultati che si ottengono altrove una regola costante di condotta e di azione: che bisogna soprattutto rimanere sul terreno dei fatti in mezzo ai quali si deve svolgere l'opera del Governo.

Alla citazione fatta dell'esempio dell'Inghilterra, dove tutt'altra è la condizione delle cose specialmente riguardo al monopolio ferroviario ed allo spirito ed alle tendenze generali sui regolamenti di pubblica amministrazione, io potrei opporre ad esempio la Francia, della quale non volli far cenno nella mia relazione per rimanere ossequiente ai savii consigli su ricordati, non ostante che mi sentissi eccitato a farlo da alcune parole della petizione delle Società ferroviarie contro questo disegno di legge.

La Francia ha creduto di regolare come cosa di pubblica amministrazione il servizio ferroviario, e non da oggi. Ha cominciato le statuizioni di tale natura sino dal 1842; altre seguirono poi nel 1845, altre nel 1846, ecc. La legge ivi come da noi obbligò le Società esercenti le ferrovie ad osservare dei regolamenti

speciali di pubblica amministrazione sotto comminatorie penali così come da noi; ma ivi la facoltà del Governo di dettar ordini di pubblica amministrazione alle Società ferroviarie sono assai più ampie che da noi; ivi la pena contravvenzionale arriva fin dove noi non pensiamo neppure di porre in discussione.

In Francia per quei regolamenti l'esercente non può nemmeno illuminare e tanto meno adoperare una carrozza contro le prescrizioni della pubblica amministrazione senza incorrere nelle pene contravvenzionali.

Come da noi, e con non minore concorso di difensori illustri e valenti, anche in Francia le Società ferroviarie hanno protestato contro questa ordinanza del 15 novembre 1846, la quale tratta come materia di regolamento di pubblica amministrazione, donde la contravvenzione penale anche quando riguarda la composizione e la condotta dei convogli, la partenza, la corsa, l'arrivo dei convogli.

Giuristi autorevoli e di fama mondiale come Duvergier, Berryer, Odilon Barrot, Fabre, ecc., concorsero nella consultazione o memoria o petizione che voglia chiamarsi, prodotta dalle Compagnie francesi nel 1º febbraio 1847. Anche allora ivi si protestò che non rientrava nei poteri della pubblica amministrazione quello di fissare gli orari per soddisfare ai bisogni del pubblico e non soltanto per la sicurezza del servizio. Furono dette illegali quelle disposizioni della ordinanza perchè eccedenti le misure di polizia e perchè contrarie agli atti di concessione, e fu chiesto che fosse dichiarato non potere la ordinanza valere a pregiudizio dei diritti risultanti per ciascuna Compagnia dai loro capitoli d'oneri.

Ma il Governo respinse quella proposta perchè l'ordinanza non oltrepassava la delegazione contenuta nella legge 11 giugno 1842: come da noi il decreto del 1873 si fonda sugli articoli 282 e 317 della legge sui lavori pubblici. Invano anche ivi le Società ferroviarie protestarono che gli orari riguardano una materia da cui più direttamente dipende il successo della loro impresa, invano espressero il timore che sotto la pressione d'influenze politiche o locali il Governo spiegasse delle esigenze ingiustificate. Invano le Compagnie cercarono di ottenere dall'autorità giudiziaria ciò che non avevano potuto ottenere dall'autorità amministra-

tiva. La Corte di cassazione di Francia più e più volte e sempre costantemente riconobbe che a buon diritto e legalmente il Governo aveva stabilito pene di polizia e correzionali, che i tribunali dovevano applicare nella ordinanza del 1846 per tutto ciò che riguarda l'esercizio (*exploitation*) non meno che la sicurezza e la polizia delle ferrovie anche a termini dell'articolo 21 della legge 15 luglio 1845, corrispondente appieno all'art. 317 della nostra legge sui lavori pubblici. La generalità delle espressioni di questo articolo, disse dunque la Cassazione francese, non permette di dubitare che il Governo debba con disposizioni penali far osservare tutte le misure che possono assicurare l'osservanza delle garanzie date alle diverse classi di viaggiatori (sentenza 16 gennaio 1848).

Ed è strano, che uno degli argomenti che la Cassazione francese nelle sue decisioni ha invocato, per dire che il legislatore ha voluto conservarsi e riconfermare la sua autorità, di prescrivere alla Società sotto comminatorie penali l'osservanza dei regolamenti in discorso, è stato questo: che nei contratti approvati per legge con le Società ferroviarie è detto, come è ripetuto anche nel capitolato per la *Paris-Lyon-Méditerranée et du Midi* (art. 33) che il Governo determinerà la velocità e la durata della corsa, e che regolamenti di pubblica amministrazione, obbligatori per le Compagnie, determineranno le prescrizioni sulla polizia ed esercizio della ferrovia, articolo che corrisponde all'art. 93 del capitolato allegato alle Convenzioni italiane del 1885.

Ora da quel richiamo fatto nel capitolato di oneri dei pubblici regolamenti la Cassazione francese trasse un ulteriore argomento per giudicare, che il legislatore non solo volle confermare rimpetto alle Società che rimanevano sottoposte all'azione penale derivante dai regolamenti esistenti di pubblica amministrazione, ma anche a tutti quelli che il Governo avesse in seguito emanati.

Da noi invece la stessa cura, lo stesso atto del legislatore nell'art. 93 del capitolato, formulato anzi con più particolari indicazioni e richiami di regolamenti penali esistenti che non il corrispondente articolo dei capitoli d'onere in Francia, ha trovato questa sfortuna, che quel richiamo analogo fu invocato come argomento

per dire che quello che era stato emanato nel 1873, e mantenuto sino al 1885, come regolamento di pubblica amministrazione, quello che continua ad essere tale per tutte le Società esercenti ferrovie pubbliche in Italia ad eccezione soltanto delle tre Società con le quali si fecero le Convenzioni del 1885 secondo alcuni, ha cessato di essere tale e si è trasformato, per effetto delle Convenzioni stesse, in un semplice patto contrattuale; e le pene stabilite nel regolamento del 1873 in obbedienza alla legge dei lavori pubblici, si trasformarono per effetto di quel richiamo in semplici clausole penali, regolate dal Codice civile, stipulate per i ritardi nella esecuzione degli obblighi contrattuali assunti dalle Società.

Ecco la fortuna delle umane cose!

È vero che il regolamento del 1873 comminò una vera pena alle contemplate contravvenzioni? Io non ne farò la dimostrazione per non tediare il Senato, bastandomi di osservare, che non potevano essere clausole penali di natura civile per la materia che regolano e perchè fu emanato all'infuori di ogni pattuizione contrattuale.

Potrei, usando di un metodo di argomentazione qui seguito dagli avversari, provarlo con l'autorità di nostre Corti di cassazione, leggendo i brani di parecchie sentenze della Cassazione di Torino, di Firenze, di Napoli e di Roma, prima che questa affermasse una tale interpretazione del decreto del 1873 totalmente nuova e diversa da quella accolta per venticinque anni da tutte le nostre Corti di Cassazione. In tutte queste sentenze e per un quarto di secolo sulla natura di vere e proprie pene nelle multe comminate dagli articoli 58 e seguenti del regolamento 31 ottobre 1873, le nostre Corti supreme unanimi non misero dubbio e costantemente respinsero l'assunto contrario delle Società ferroviarie, sia per il tenore letterale e per lo spirito e per lo scopo e per la natura di questo regolamento; sia per le disposizioni della legge dei lavori pubblici con le quali fu delegata al Governo la facoltà di decretare le penalità portate dal regolamento; sia per il tenore degli articoli 282 e 317 in confronto dell'art. 290 della stessa legge dei lavori pubblici.

Fra quelle sentenze delle nostre Corti supreme molte sono posteriori alle Convenzioni del 1885; e vi trovate fino al 1897, cioè per 12 anni sem-

pre respinto quell'argomento, che fu qui tanto invocato, che le convenzioni abbiano convertito in patti contrattuali le prescrizioni sulla materia di pubblica trasgressione.

Perchè dunque potranno i contraddittori opporre come unica verità giuridica quanto si legge nelle ultime sentenze della Cassazione di Roma, sezione penale, alla quale io mi inchino reverente, e potranno qualificare come una enormità giuridica e come ingiusto e pericoloso principio di offesa ai patti contrattuali assunti dallo Stato, ciò che pure la stessa Corte di cassazione di Roma e le altre tutte del regno proclamarono e giudicarono per ben dodici anni? Osservate che tanto poco la materia disciplinata dal regolamento del 1873 che noi vogliamo mantenuto in vigore nella sua lettera e pel suo spirito, muta natura se esistono contratti fra lo Stato e le Società ferroviarie, che l'art. 299 della legge sui lavori pubblici applica persino agli atti contrattuali anteriori le prescrizioni della nuova legge, della quale il regolamento del 1873 fa parte, per gli oggetti di POLIZIA: ed appunto della POLIZIA delle strade ferrate tratta il capo VI della legge nel quale è compreso l'art. 317.

Ma in verità una ragione anche sola per dimostrare il contrario, cioè che non siano vere pene le multe comminate nel regolamento del 1873, qui non fu addotta, perchè nessuna potevano escogitarne gli oppositori. Si richiamarono soltanto alle ultime decisioni del 1897 e del 1898 della Cassazione penale unica. Alla sua alta autorità veramente m'inchino, ne rispetto i responsi, ma il libero omaggio verso illustri magistrati non toglie che si discutano i motivi delle loro sentenze.

Con la dovuta reverenza ciò feci nella mia relazione. Mi richiamo quindi alle ragioni ivi addotte in contrario e non trovo motivo di qui ripeterle, dal momento che avverso quelle ragioni nulla fu addotto in quest'aula.

Giova piuttosto fermarsi nuovamente sull'altro argomento degli oppositori. Essi dicono fosse pure, ed è per noi impossibile il negarlo efficacemente, che per il regolamento del 1873 le multe stabilite per il ritardo siano vere e proprie pene, hanno cessato di esser tali per effetto delle convenzioni del 1885. E qui parmi che si volesse con sottile forma opporci: voi volete impugnarlo, ma poichè così ha pronun-

ziato l'autorità giudiziaria, a voi non è lecito assumere di dimostrare l'opposto del giudicato. Prima di tutto dice che non è perfettamente esatto, che nelle sentenze della cassazione penale unica che contengono la nuova ed ultima interpretazione del regolamento di cui si tratta, e che offri l'occasione a questo disegno di legge, si porti questo giudizio *ex capite*. Non è esatto che in esse si dichiarò, che hanno mutato carattere le penalità comminate dal regolamento del 1873 e che da vere pene, che erano, sono divenute soltanto civili.

No. Le sentenze a cui si allude sono stampate nel disegno di legge presentato dal Governo alla Camera elettiva. Quindi non ho bisogno di leggere il testo, ma certo è questo, che quei sapienti magistrati motivarono principalmente la loro decisione sulla portata, sul tenore, sulla origine di questo regolamento, sul confronto di esso con la legge sui lavori pubblici.

Da questo confronto e da questo esame arguirono che la legge sui lavori pubblici ed il regolamento del 1873 contengono disposizioni di diversa natura sostanziale penale o civile, secondo che riguardano la sicurezza e la polizia delle ferrovie, per le cui trasgressioni comminano vere pene, o che riguardano l'esercizio, il quale queste ultime sentenze ritennero non far parte, almeno quanto agli orari ed anche per gli orari, delle materie di pubblica amministrazione. Soltanto ad esuberanza ed a puro complemento di dimostrazione, la Cassazione penale nelle sue ultime sentenze credette di trovare una conferma della interpretazione da essa data al regolamento nelle Convenzioni ferroviarie.

Notate la distinzione fra questo che risulta dalle sentenze ed il presupposto degli oppositori al progetto.

La Cassazione disse soltanto: A riprova di questa nostra interpretazione della legge dei lavori pubblici e del decreto del 1873 sta il fatto, che nelle Convenzioni del 1885 fu inserito l'art. 93 del capitolato. Dunque la cosa è essenzialmente diversa dal creduto giudizio che le Convenzioni abbiano derogato o trasformato il regolamento.

Non è esatto del pari che con questo progetto si faccia cosa contro all'autorità giudiziaria, nè che qui si venga ad interpretare ciò che è di sua natura contrattuale.

Imperocchè l'autorità giudiziaria ha giudicato ed interpretato in vari modi la legge e il regolamento: perchè gli esami e gli argomenti principali per preferire dal 1897 in poi una interpretazione opposta alla precedente giurisprudenza, anche della stessa Corte di Cassazione, cadono sul regolamento del 1873 e sull'art. 317 e su altri articoli della legge dei lavori pubblici, nei quali ora soltanto la Cassazione credette non concorran i termini di una vera trasgressione penale per inosservanza degli orari.

Fu dunque una interpretazione di legge discordante da quella accolta per un quarto di secolo, e che giustificherebbe anche una legge interpretativa, se il legislatore crede più conforme al pensiero ed ai fini suoi nel formulare le leggi interpretare la prima e non la seconda giurisprudenza.

Ma infine quale è fra gli argomenti addotti dalla Cassazione penale nella sua sentenza del 1897 e nella precedente del 1892 per la non responsabilità penale delle Società l'argomento vero e principale della decisione? Non è che essa abbia detto essere assurdità ed enormità giuridica che il legislatore affermasse la responsabilità penale.

Riconobbe all'opposto anche la Cassazione di Roma, colla sua alta autorità, il principio, del resto indiscutibile, potere il legislatore elevare a reati di creazione politica, le trasgressioni dei suoi ordini o divieti, per causa di pubblica utilità: ma disse, e bene disse, che il magistrato non può ritenere la esistenza del reato, se non quando la legge, nella quale si vuole trovare la punizione del fatto, sia chiara e non ambigua, perchè non può il magistrato, per analogia nè in vista di qualsiasi pubblico bisogno applicare estensivamente una legge penale o andare in cerca di una penalità dove il legislatore non l'abbia indiscutibilmente comminata. Disse che, quando il legislatore vuole elevare a reato di creazione politica un determinato fatto, deve parlare chiaro ed esplicito; e che la Corte non trovando chiara ed esplicita la comminatoria di vere pene per i ritardi nel regolamento del 1873, essa non credeva di riscontrare nei ritardi un fatto penale.

E perchè non si obietasse che per tal modo nulla avrebbero patito le Società per la inosservanza degli orari, la Cassazione disse, no, rimane

la clausola penale, salvo il giudizio degli arbitri. Non risultando da veruna esplicita dichiarazione di legge per le Società ferroviarie una responsabilità penale del tutto speciale ed anomala, non possono essere attivate altre norme che quelle che dal diritto comune scaturiscono — queste le parole della Cassazione, questo il saliente argomento che torna ad onore della magistratura italiana voler rispettato e difeso. *Nulla poena sine lege*. Ed il Ministero rende omaggio all'autorità giudiziaria col suo progetto, non le usa una sopraffazione, non le vuol fare violenza. Risponde: sta bene; riconosco anch'io, poichè la Cassazione lo afferma, che è equivoco il regolamento del 1873, che non era chiara la punibilità delle Società e per esse dei direttori che la rappresentano. Col progetto di legge si spiega l'equivoco, si dirada il dubbio; così le coscienze vostre e le nostre saranno tranquille.

A ciò si riduce l'attuale progetto di legge. Ma, se anche nol disse la Cassazione, è forse vero che l'art. 93 del capitolato per le Convenzioni abbia fatto dei ritardi dei treni, oltre i limiti di tolleranza, un titolo di multa soltanto civile per le Società esercenti? Per concludere così, bisogna prima dimostrare che le Convenzioni vollero trasformare e trasformeranno la natura delle penalità comminate nel regolamento del 1873. L'altro giorno l'onor. senatore Buttini, segretario, oggi l'onor. senatore Taiani, membro della Commissione che alla Camera elettiva riferì sulle Convenzioni ferroviarie, testimoniarono che con esse nulla delle leggi e regolamenti di pubblica amministrazione si è voluto mutare e non sarebbesi potuto mutare senza offendere la natura delle cose.

Con la sua parola calda l'onor. Taiani affermò che, votando le Convenzioni, non si pensò nemmeno di rinunciare a qualunque siasi diritto dello Stato. Su ciò siamo dunque tutti perfettamente d'accordo.

A conferma che questa rinuncia non si è avuto intenzione di fare, che in ispecie non si volle derogare alle disposizioni del regolamento del 1873, nè trasformarne in alcun punto la natura delle sue disposizioni, vi è qualche cosa di più di queste autorevolissime attestazioni.

Il Ministero d'allora aveva proposto un articolo 93 del capitolato, concordato già con le Società istituende o con chi per esse, che non era

eguale all'art. 93 che voi leggete nel capitolato allegato alla legge delle Convenzioni. Questa mutazione dell'art. 93 del capitolato è fra le poche richieste dalla Commissione della Camera per proporre l'approvazione delle Convenzioni. La mutazione non aveva poco valore agli occhi di quella Commissione.

L'onor. Taiani ci potrebbe dire, come anche l'onor. Buttini, se qui fosse, perchè la Commissione mutò quell'art. 93, e non si contentò della dizione proposta dal Ministero ma richiese una dizione diversa. In che cosa sta sostanzialmente la differenza? Potrei leggere per intero i due testi al Senato, ma mi basta notare che la differenza fra essi sta in questo, che l'art. 93 del capitolato approvato porta, dopo la dichiarazione che la Società è direttamente responsabile (non dice civilmente) verso il Governo dell'operato dei propri agenti, l'aggiunta che saranno applicabili, con tutte le prescrizioni di leggi e di regolamenti sulla polizia delle ferrovie, anche LE PENE PECUNIARIE per i ritardi dei treni e per altra qualsiasi mancanza. E, quasi non bastasse, si aggiunse un espresso richiamo delle penalità comminate dal regolamento 31 ottobre 1873. Infatti il testo definitivo della legge dice: « La Società è direttamente responsabile per l'operato dei propri agenti verso il Governo ».

Le prescrizioni contenute nelle leggi e nei regolamenti in vigore sulla polizia e sicurezza e regolarità dell'esercizio delle strade ferrate, comprese, ecco una dolce aggiunta, le pene pecuniarie per i ritardi dei treni e per altre qualsiasi mancanze, sebbene che le prescrizioni e pene siano stabilite riguardo a ferrovie ovvero a concessioni diverse da quelle cui si riferisce il presente capitolato, e tutte le altre disposizioni che sulla stessa materia venissero in seguito emanate dal Governo, saranno applicabili all'esercizio della rete Mediterranea. Alle penalità, ecco l'altra aggiunta, comminata dal regolamento approvato con R. decreto 31 dicembre 1873 sulla polizia, sicurezza e regolarità di esercizio, è aggiunta la seguente, ecc. ecc. Perchè volle la Commissione della Camera questo espresso richiamo delle pene pecuniarie per i ritardi dei treni, come facente parte delle prescrizioni sulla sicurezza, polizia e regolarità dell'esercizio, e l'espresso richiamo delle penalità comminate dal regolamento 1873, speci-



ficazioni di cui il Ministero non aveva sentito il bisogno nel convenire con i contraenti il testo primo del capitolato? Le relazioni parlamentari non dicono il motivo, tanto parve intuitivo. Si volle rendere proprio impossibile il dubbio che il generico richiamo delle disposizioni della legge sui lavori pubblici non bastasse a riaffermare la importanza che il legislatore attribuiva a tutte le disposizioni penali del decreto del 1873, e più particolarmente a quelle ivi scritte per i ritardi dei treni: e tutto ciò dopo avere ripetuto e confermato che le Società erano responsabili dell'operato dei propri agenti verso il Governo. E poichè ivi si tratta di pene e di vere contravvenzioni penali che gli agenti governativi sono chiamati a rilevare, di che responsabilità si poteva mai parlare se non di quella sola nell'art. 93 contemplata e relativa alle pene pecuniarie, alle penalità del regolamento, ivi ripetutamente richiamate?

Non si può quindi parlare di deroga portata con le Convenzioni al regolamento del 1873 se anzi il legislatore proprio ne volle l'espresso richiamo della legge del 1873 sulle Convenzioni e per la pena e per la responsabilità delle Società.

Un altro onorevole collega disse, che il regolamento del 1873 dopo le Convenzioni andò in disuso; e così sotto una forma diversa si cerca di fare cadere nel nulla il regolamento. A parte ogni questione sulla validità e sulle condizioni dell'abrogazione di legge per disuso, qui manca il fatto del disuso stesso. La prova che manca del tutto il disuso sta nelle sentenze pubblicate anche dopo il 1885, sta anche in quella relazione, che qui fu ieri citata da un oppositore del progetto, presentata dalla Commissione nominata dal nostro illustre presidente allora ministro dei lavori pubblici per riferire sulle cause dei ritardi ferroviari. Il decreto del 5 novembre 1887 prende le mosse dalla legge sulle Convenzioni ferroviarie e dal regolamento del 31 ottobre 1873. Quindi all'art. 3 dice: « La Commissione riferirà inoltre sopra il sistema più adatto per l'accertamento dei ritardi e sulle nuove organizzazioni che fosse il caso di dare a questo ramo di servizio presso l'Amministrazione centrale e all'Ispettorato delle strade ferrate, come pure presso i vari Circoli d'ispezione governativa, ed indicherà i criteri in base ai quali procedere alle contravvenzioni di cui al titolo V del regolamento sovracitato ». Altro

che caduto in disuso per le Convenzioni! La Commissione esamina il regolamento del 1873, indica le sentenze in sede penale pronunciate in ordine allo stesso dopo le Convenzioni, esamina se v'erano modificazioni da fare come proposte nel suo seno per aumentare il personale dell'Ispettorato e per non lasciare in balia degli ispettori di Circolo di promuovere o no i processi contravvenzionali. Insomma si parla di una applicazione più severa del regolamento alle Società, ma di disuso no, mai.

Ma a quell'assunto del disuso non ripugna il fatto dell'applicazione in sede penale del regolamento che fu costante fino al 1897? Non sono forse notorie le sentenze pronunziate anche contro i direttori generali in sede penale, e contro Amilbau quando era direttore delle ferrovie dell'Alta Italia, e contro il comm. Borgnini quando era direttore delle ferrovie Meridionali?

La relazione della Commissione del 1887 indica il numero delle contravvenzioni denunciate nei primi tre anni e mezzo dalle Convenzioni e le pene fino allora applicate in base al regolamento del 1873, nota che si sono fatte poche denunce e che quindi quel regolamento trovò luogo a poche applicazioni e ne dà le ragioni.

Possiamo quindi affermare che il regolamento del 1873 commina vere e proprie pene pecuniarie per i ritardi ferroviari, e che la sua applicabilità ed efficacia furono confermate, non tolte nè sostituite dalle Convenzioni ferroviarie.

Vengo all'art. 2 del progetto che riguarda la responsabilità penale delle Società e per esse dei direttori che le rappresentano.

In tutti i modi, e replicatamente ci fu detto: sia pure che voi vogliate mantenere la contravvenzione penale, ripeto la parola mantenere, perchè ci teniamo essenzialmente a che il Senato si persuada che non s'introduce nulla di nuovo, che non si fa che tener fermo, con una legge spiegativa, il regolamento del 1873, ma è inconcepibile - non voglio ripetere le parole anche più aspre che furono usate - è inconcepibile come la responsabilità non si voglia limitare esclusivamente alla persona, o persone addette all'esercizio, causa immediata, prossima, afferabile, per dir così, del fatto contravvenzionale, cioè del ritardo.

Si sostenne che le Società sono nella impossibilità di prevedere e di evitare ritardi, che esse non vi danno causa in modo alcuno, che sono vittime della negligenza e del mal volere dei loro agenti e dipendenti, che produrranno ritardi ancora più numerosi e maggiori se il progetto sarà approvato, per il piacere di far condannare i loro superiori, i direttori dell'esercizio o i direttori generali. Per provare poi che le Società sono per altra ragione nella impossibilità di evitare i ritardi, dipendenti dalla impotenza delle Casse di riserva e delle Casse patrimoniali di provvedere i fondi per il conveniente assetto delle ferrovie, alcuno degli oppositori è entrato nell'esame delle cause, e concluse che appunto perchè note le cause, le Convenzioni limitarono alla responsabilità civile la responsabilità delle Società, e disse inopportuno il progetto di legge anche per le future contrattazioni, poichè chi un giorno volesse trattare col Governo per un'opera di generale interesse, non avrebbe più fiducia nella stabilità dei patti, poichè questa legge dimostrerebbe che lo Stato, secondo le opportunità del momento, modifica a suo capriccio le pattuazioni contrattuali.

Inopportuno il progetto? Mi scusi, onorevole collega Cerruti: ma se fosse vero che con esso noi venissimo ad offendere un patto contrattuale, non sarebbe questione d'inopportunità, ma d'illegalità intrinseca e sostanziale e noi lo respingeremmo, non saremmo qui a difenderlo. Non meneremmo per buoni gli esempi di altre leggi dall'onor. Cerruti ricordate.

No, in Italia nessun Parlamento può volere che s'imiti l'esempio di qualche altro Stato, dove i patti contrattuali si violano, a seconda dell'opportunità del momento.

Il punto di partenza che il contratto abbia escluso la responsabilità penale delle Società e convenuta la responsabilità soltanto civile, non ha alcun fondamento. Non ritorno sull'art. 93 del capitolato, le cui disposizioni non hanno che vedere, nè sono una ripetizione dell'altro articolo del capitolato, l'art. 102, per il quale le Società sono responsabili *civilmente* (qui tale è la responsabilità non lo è quella dell'art. 93) sia verso il Governo, sia verso i terzi a forma dell'art. 290 della legge sui lavori pubblici (non del 317 e 282) anche per le infrazioni al pre-

sente capitolato imputabili a qualunque suo dipendente.

Con parola immaginosa il senatore Taiani, disse che noi disconosciamo tutti i principî più rudimentali del Codice penale, che stiamo per sancire una enormità, perchè il progetto di legge libera il colpevole vero e crea capo espiatorio dei ritardi pei quali non hanno alcuna colpa i direttori. Noi disconfessiamo il Codice penale e vogliamo sancire un principio nuovo ad esso repugnante? Ma la cosa sta tutto all'opposto, perchè la conferma della penalità del 1873 e della sua applicazione ai direttori, è desunta dall'art. 60 del Codice penale. Contro le affermazioni qui ripetute, che è una eresia giuridica tenere personalmente responsabile in via penale il capo di un'impresa, il direttore di un'amministrazione, per fatto di contravvenzione commessa dai propri dipendenti ai quali egli non ha preso parte direttamente, e che tutto deve restringersi al disposto dell'articolo 60 del Codice penale; e respingiamo quindi l'accusa che per noi si faccia col progetto un'offesa ai principî tradizionale *del diritto italiano*.

L'art. 60 del Codice penale dice: « Nelle contravvenzioni commesse da chi è soggetto all'altrui autorità, direzione o vigilanza, la pena, oltre alla persona subordinata, si applica anche alla persona rivestita dell'autorità, o incaricata della direzione o vigilanza ».

Dunque noi siamo nel caso qui contemplato e facciamo un'applicazione di questo articolo dichiarando i direttori responsabili della contravvenzione penale per ritardi dei treni.

Il senatore Ferraris ha detto che manca nel caso presente la condizione scritta nell'art. 60 del Codice penale, che trattisi di contravvenzioni a disposizioni che il capo dell'amministrazione sia tenuto a fare osservare, e che possa essere impedita dalla sua diligenza. Voi vi richiamate ad un regolamento che ammette come scusante soltanto la forza maggiore e neppure il caso fortuito; dunque violate il disposto dell'art. 60 del Codice penale.

Non vale il rimprovero che il regolamento del 1873 violi la legge e il diritto non parlando di casi fortuiti. Potrei ripetere prima di tutto che il concetto fondamentale del progetto è stato questo: la legge nella parte che determina il reato e le pene non è innovativa; non è che

una conferma del regolamento del 1873: dunque, non modificando il regolamento in alcuna sua parte, non poteva toccarlo nemmeno in quella della causa dirimente. Dico poi che non è giusto il rimprovero mosso al regolamento del 1873 dal senatore Ferraris, perchè nulla conclude la mancanza delle parole: caso fortuito. Per giustificare il rimprovero, egli ha invocato l'art. 1226 del Codice civile, che dice che dell'inadempimento dell'obbligazione si risponde, tranne il caso di forza maggiore o di caso fortuito.

Ma mi permetterà il senatore Ferraris che io gli risponda colla dovuta reverenza che qui non siamo a discutere di materia civile nè d'inadempimento di fatti civili e che poi lo stesso Codice civile tanto poco tiene alla duplice indicazione cumulativa della forza maggiore e del caso fortuito, che ora (procedura civ. art. 1504) parla solo di caso fortuito, ora solo di forza maggiore (procedura civile articoli 1845-1868). Non vi è bisogno di ripetere ogni volta neppure in civile le due parole. E perchè? Perchè ormai - e credo in ciò di avere consenziente il senatore Ferraris - non si discute più che questa distinzione antiquata non ha nessun valore pratico; che già dal punto di vista teorico, sia da quello pratico, caso fortuito e forza maggiore si confondono ed hanno lo stesso effetto giuridico.

In sostanza l'uno e l'altro non significano che questo: un evento che non si è potuto evitare, o che non si è contribuito a produrre con una causa o negligenza predeterminata, e per effetto necessario del quale sia impossibile la osservanza della prescrizione o l'adempimento della obbligazione. Per cui anche quel fatto che può apparire casuale o determinato da forza maggiore, se si guarda l'ultimo momento, in cui avviene il fatto, cessa di essere tale sostanzialmente rispetto alla responsabilità quando quel caso avesse potuto essere preveduto, e gli effetti che ne seguirono avessero potuto essere diminuiti o tolti del tutto.

Se la causa dell'evento dannoso, si trovi in qualche modo nel fatto anche negativo dell'obbligato, manca l'estremo della evitabilità. Se nelle cause o negli effetti concorre in qualche modo la volontà del debitore per quanto sia tanto indiretto da non togliere a primo aspetto dall'avvenimento o dal danno il carattere di

casuale, non vi è la irresponsabilità, ma concorre ciò che i nostri pratici chiamarono caso determinato da colpa o da dolo.

Dunque, onor. senatore Ferraris, io spero che per questa parte i suoi rimproveri verranno meno: perchè la dirimente della contravvenzione non sarà negata sia per la forza maggiore, sia per il caso fortuito.

Certo è necessario, e tenga ciò fermo la pubblica Amministrazione che concorrano i veri limiti e termini della dirimente; e che sotto il pretesto di caso fortuito o di forza maggiore, non si nascondano e non si lascino impuniti ritardi in cui entra l'imputabilità, sia pur per causa lontana o mediata, perchè allora si deve rispondere anche del caso, perchè non da questo soltanto dipende il ritardo o non dal solo suo effetto.

In questo nesso di causa remota, che lega le Società ferroviarie, con la causa prossima dei ritardi, anche quando quelle o i loro direttori non possono dirsi causa prossima dei ritardi stessi, sta il fondamento della punibilità loro in armonia all'art. 60 del Codice penale. Per provarlo, vengo anche io a parlare delle cause dei ritardi.

Si è detto che le cause dei ritardi, mediate e immediate, sono affatto estranee alle Società e ai loro direttori, i quali sono posti nella impossibilità d'impedirli e di limitarli. Si è detto che dipendono esclusivamente dagli agenti immediati del movimento o viaggianti col treno o addetti alle stazioni dal basso personale di servizio fino al capostazione; ovvero dalla insufficienza degli impiegati che fanno carico alle Casse e allo Stato, mentre nessuna omissione può rimproverarsi alle Società e per esse ai direttori, nulla possono fare di più o di diverso da quanto fecero e fanno per far osservare gli orari dai loro dipendenti. Donde si conclude che si commina all'innocente una pena, rinnegando così un principio di universale giustizia, ciò che la legge non può fare in un paese civile.

Queste osservazioni non credo corrispondenti alle vere condizioni di fatto in cui e per cui avvengono i ritardi. Anche senza fare ricorso alle tre inchieste eseguite dacchè sono in vigore le convenzioni, credo che tutti noi siamo testimoni che quell'affermazione degli opposi-

tori è facile a farsi, ma non è dimostrata ed è anzi dimostrato l'opposto.

Di molti e forse della massima parte dei ritardi la causa, se non prossima, remota, ciò che basta alla pena della contravvenzione, si trova in un complesso di provvedimenti e di fatti ovvero di omissioni, i quali risalgono all'amministrazione della Società, e dei quali quindi essa deve rispondere a mezzo dei suoi direttori. Tutti siamo testimoni, quando dobbiamo usare con frequenza le ferrovie, in che modo avviene il movimento del treno. Perchè, ci domandiamo molte volte, si parte in ritardo? Perchè il personale addetto al carico ed allo scarico delle merci o ai bagagli è insufficiente, e quelle operazioni che dovrebbero esser fatte in pochi minuti esigono un tempo di molto maggiore. Perchè ci sono treni eccessivamente lunghi e pesanti e treni con passeggeri che servono da treno merci. Il consumo del carbone e per qualità e per quantità ridotto al minimo possibile con perdita nella forza di trazione.

Non sono gli agenti nè i capistazione che ciò vogliono: è l'amministrazione che vuole così raggiungere uno scopo di lucro. La mala distribuzione delle carrozze di riserva, la inosservanza del regolamento che dà norme per tener pronte le carrozze da aggiungere al treno prima che arrivi nella stazione; la deficienza del personale, la meschinità di certe paghe, come ricordò un onorevole collega, l'eccessivo lavoro imposto ad agenti, dalla cui azione dipendono gli scambi ed i movimenti nelle stazioni; la inservibilità di certe macchine e di certi carri o carrozze dei quali si vuole far uso, e che a mezzo viaggio si arrestano o si rovesciano sulla via e la ingombrano per tempo non breve. A queste cause che accenno ad esempio e come mi vengono in mente, molte altre potrebbero aggiungersi che l'amministrazione ferroviaria, se non fosse trattenuta dal desiderio di non far delle spese che a lei incombono, o d'aumentare gli utili, potrebbe e dovrebbe far cessare.

Io non voglio qui citare la relazione presentata ultimamente dal senatore Gagliardo a nome della Commissione d'inchiesta da lui presieduta perchè già citata dall'onorevole senatore Massabò nel difendere così calorosamente il progetto, mi riporterò a quella stessa relazione di cui vi ha letto qualche brano l'o-

norevole Cerruti, nel combattere il progetto, perchè i brani letti potrebbero far credere che le Società fossero giustificate.

In questa relazione d'inchiesta ordinata col decreto Saracco del 5 novembre 1887, si afferma e si stabilisce, che alcune cause dei ritardi dipendono dalla mancanza a quel tempo di alcuni lavori e dalle riparazioni delle ferrovie allora mancanti e incompiuti ai quali per le Convenzioni dovevano provvedere i fondi di riserva e le Casse patrimoniali, le quali, non avendo mezzi sufficienti, non potevano permettere l'esecuzione dei lavori. Ma a questo argomento di difesa, che fu stampato anche dalla Società nella sua petizione, avvalorato da quella parte della relazione Berruti del 1889, qui ieri comunicata, fa riscontro un'altra e principale parte di questa relazione medesima la quale dimostra quanto ancora rimaneva a carico della Società per i ritardi. Nel paragrafo VI, cause dirette e cause riflesse e rimedi riguardanti la organizzazione del servizio, argomentando dalle statistiche dove e quando esistevano, la Commissione enumera cinque cause dirette dei ritardi per ordine decrescente d'importanza, e sono: rallentamenti prescritti; difetto di trazione; carico, scarico e manovre; accidenti e guasti stradali; influenze atmosferiche. I primi sono dovuti in parte ai lavori di ordinaria manutenzione, e questa incombe alle Società e potrebbe non compirsi con la dovuta sollecitudine. Ma in ogni caso dice la Commissione, si può diminuire l'effetto di prendere tempo per ciascun rallentamento facendo i treni diretti più leggeri, completando l'applicazione dei freni continui alle carrozze di cui i treni si compongono.

Se fosse più leggero il treno vi sarebbe più forza di trazione, e si ricupererebbe più facilmente il tempo perduto. Vi sono diretti che subiscono considerevoli ritardi per causa della loro pesantissima composizione.

Alla seconda causa, continua la relazione, si rimedia del pari col semplificare la composizione dei treni diretti, si facilitano le manovre nelle stazioni e con la maggiore forza di trazione disponibile si superano più facilmente le contrarie influenze atmosferiche.

Finalmente per alleggerire i treni diretti ed evitare i ritardi dovuti al carico ed allo scarico conviene restringere dunque più il servi-

zio di merci e dei pacchi postali che si fa coi medesimi (pag. 56).

Il servizio postale e doganale del resto non è causa di ritardi che in piccolissima parte, perchè non rappresenta nemmeno due minuti primi per ora.

Fra le cause indirette sono gli incrociamenti e le attese delle coincidenze in ritardo. Non sono che conseguenza de' precedenti ritardi di altri treni. Eliminate le cause dirette anche queste lo sarebbero. Per gli omnibus e misti, la causa diretta predominante sta nel carico e scarico e nelle manovre. Si separi per quanto si può il servizio merci dai viaggiatori (ed invece ogni giorno più si moltiplica il servizio merci coi treni viaggiatori, e per non fare treni merci troviamo treni omnibus che in sostanza non sono che treni merci con qualche carrozza per i passeggeri). Dei ritardi, continua la relazione, si potrebbero anche evitare, semplificando i biglietti a tariffe ridotte, e facendo viaggiare un manovale nel bagagliaio (pag. 58).

La relazione conclude: i provvedimenti suggeriti fin qui non risguardano che l'organizzazione del servizio e possono essere in gran parte attuati senza bisogno di nuovi impianti, senza attendere che siano compiuti tutti i miglioramenti e completamenti che le Società propongono.

Vedete che anche questa relazione, sebbene non facesse carico alle Società del numero del personale, in questo non d'accordo con le relazioni d'inchiesta posteriori, basta a stabilire che non valeva la scusa dei mancanti completamenti, per ritenere impossibilitate le Società a togliere od a diminuire i ritardi.

Da questa relazione, la più benigna verso le Società, si ha la prova che molte cause di ritardo potrebbero essere tolte o attenuate dalla stessa amministrazione, dalla quale dipende l'organizzazione del servizio. Non è dunque che nulla possono fare le Società: non è che manchino le condizioni dell'art. 60 Codice penale per colpire penalmente le Società e per esse i loro direttori.

Ora dovrei rispondere partitamente ai singoli oratori.

Io ho cercato, quando mi si presentò l'occasione, di rispondere agli argomenti addotti dagli oppositori. Chiedo venia agli onorevoli senatori che parlarono contro il disegno di

legge, se non posso, per non affaticare eccessivamente il Senato, rispondere a tutti e singoli i loro argomenti. Spero però di non avere dimenticato alcuno dei principali.

Il più scettico degli oppositori nella bontà ed efficacia del progetto ha detto, che da noi si ha una gran fede nelle leggi, come farmaco di tutti i mali, ma concluse: io non dico che non si deve far nulla. E se si deve far qualche cosa, ma non accogliere il progetto di legge, che cosa si può fare a vostro avviso? Se dobbiamo limitarci a dichiarare che alle Società si applicherà la multa civile o la clausola penale e nella misura stabilita dal regolamento del 1873, non occorre far niente, perchè anche secondo le decisioni ultime della Cassazione, secondo gli stessi assunti delle Società non s'impugna l'obbligo civile per ritardi non giustificati da forza maggiore, di pagare la multa civile come pena contrattuale.

Volete una legge che si limiti a dichiarare responsabili civilmente le Società?

Non vi è bisogno di nuove leggi, bastano gli articoli dei vigenti Codici sulla responsabilità civile dei padroni e dei committenti e sull'esercizio della conseguente azione pedissequa nel processo penale per contravvenzione contro gli agenti, causa immediata dei ritardi.

Fare una legge per dichiarare tenute le Società al pagamento della multa civile e alla responsabilità civile, sarebbe fare opera vana. Nessun'altra proposta misero innanzi gli oppositori, pur riconoscendo che il pubblico italiano stanco di continui ritardi ferroviari, per cui oramai gli orari si possono considerare una non attendibile promessa, ha diritto che in qualche modo si provveda.

Ci vuole altro che fare delle cause d'indennizzo! Non sempre vi è un danno economico ripetibile, nè la prova è facile; nè le spese della lite sono lievi.

Vengo ai due controprogetti presentati che l'Ufficio centrale dichiara a mio mezzo di non poter accettare.

Rileggo il controprogetto del senatore Ferraris.

#### Art. 1.

Ogni ritardo nella partenza, nella sosta e negli arrivi dei treni sulle ferrovie pubbliche, che non venga giustificato in conseguenza di

una forza maggiore o di un caso fortuito, costituisce una contravvenzione nei sensi dell'articolo 434 del Codice penale e sarà punito con ammenda da lire 100 a lire 500.

Noto intanto, che il senatore Ferraris riconosce che i ritardi ferroviari costituiscono una contravvenzione penale: ma secondo il senatore Ferraris come violazione dell'art. 434 del Codice penale e non già della legge sui lavori pubblici e del regolamento del 1873.

L'articolo 434 del Codice penale punisce chiunque trasgredisce a un ordine legalmente dato dall'autorità competente ovvero non osserva un provvedimento legalmente dato dalla medesima per ragioni (notate o signori) di giustizia e di pubblica sicurezza è punito ecc.: Il tenore di questo articolo e la giurisprudenza richiedono per applicare questo articolo, che il provvedimento e l'ordine dato dall'autorità abbia per oggetto la giustizia e la pubblica sicurezza. Ma gli orari ferroviari non sono di pertinenza della giustizia ed indirettamente riguardano, non direttamente, la sicurezza pubblica. E perciò l'articolo 317 della legge sui lavori pubblici parla di prescrizioni che riguardano la sicurezza, la polizia e l'esercizio della ferrovia. La inosservanza degli orari, i ritardi dei treni sono soltanto una causa possibile, più o meno prossima e frequente della mancata sicurezza, non una causa necessaria o diretta.

Per colpire la inosservanza degli orari come una trasgressione contro la giustizia o la sicurezza pubblica bisogna snaturare la verità delle cose, perchè il fatto contravvenzionale è di danno al pubblico interesse collegato col regolare esercizio della ferrovia.

Il diritto violato dalla trasgressione degli orari non è il diritto violato con la contravvenzione prevista e punita nell'articolo del Codice penale invocato dal senatore Ferraris. Il quale articolo non contempla che i provvedimenti e gli ordini singolari dell'autorità non le violazioni di un regolamento qualsiasi.

La proposta del senatore Ferraris renderebbe poi più grave la sorte del contravventore, anche per un motivo che riguarda l'ordinamento del casellario giudiziale, e di cui parlerò in seguito.

Se il senatore Ferraris concorda di punire penalmente i ritardi perchè vuole rifiutare quello speciale del regolamento vigente, non

mai abolito o modificato, che fu riconosciuto dall'autorità giudiziaria (fino al 1897) applicabile come legge penale, e che proprio contempla direttamente e nominativamente i ritardi ferroviari? Non vede l'Ufficio centrale alcuna ragione di voler coartare il disposto di un articolo di Codice penale, che è fatto per tutt'altra materia e di ripudiare la legge speciale che regola la materia di cui trattasi.

Veniamo all'art. 2° del controprogetto del senatore Ferraris:

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

A che giova questo articolo, a quale lacuna o insufficienza della legge presente provvede? Se per l'art 1° il ritardo costituisce contravvenzione penale, vi deve essere un imputato contro cui procedere. Questi non possono essere le persone contemplate nell'art. 2 perchè qui si dice: « Saranno citati come responsabili civilmente i direttori generali », ecc., per cui si deve intendere chiaramente, che per l'art. 1° sono responsabili personalmente soltanto gli agenti materiali causa immediata del ritardo. Ma in tal modo non si provvede alla quasi impossibilità di punire la contravvenzione in molti casi: ed allora che bisogno c'è del comma proposto dal senatore Ferraris?

In tutte le leggi sta scritto che i direttori, capi, padroni ecc. rispondono civilmente dei loro agenti; e che possono nel giudizio penale farsi valere le ragioni civili contro il padrone o committente. Perchè poi si parlerebbe dei direttori generali e dei direttori di esercizio, quando l'articolo si limita alla responsabilità civile? Questa si fa valere contro le Società, e le leggi di previdenza stabiliscono già chi debba essere citato per le Società. Pare che con l'articolo 2 si voglia autorizzare la citazione in sede penale del civilmente responsabile, anche se manchi l'imputato, il responsabile penalmente. Questo in contraddizione alle norme indiscusse di procedimento penale e alla ragione delle cose.

La parte civilmente responsabile è accessoria e pedissequa nel procedimento penale,

e le ragioni contro di essa devono farsi valere in sede civile quando manca il soggetto del procedimento penale, un accusato contro cui si proceda. Non possiamo supporre che con le parole *civilmente responsabile* s'intenda di addossare il pagamento della pena pecuniaria ai direttori. Chi è chiamato a soddisfare la pena è il colpevole personalmente, non il responsabile civile.

Per queste ragioni non possiamo accettare il controprogetto Ferraris.

Veniamo al controprogetto dell'onor. Cerruti.

Qui è da sciogliere la questione, se si tratti di pena civile o di penalità vera, sorta dall'ultima giurisprudenza della Cassazione di Roma. In questo controprogetto non si spiega la posizione di diritto, la si lascia tal quale è. Si può dedurre dalle altre disposizioni del controprogetto che il senatore Cerruti ritiene siano puramente pene contrattuali e non vere pene penali quelle comminate dal regolamento del 1873; ma siccome l'onor. Cerruti fondò tutto il suo ragionamento sulle Convenzioni ferroviarie e accusò il progetto di violare il contratto relativo, pare che per le sole tre Società delle Convenzioni voglia farsi eccezione al regolamento del 1873 quanto alla natura delle penalità. Ed invero ho dimostrato che il regolamento del 1873 commina vere e proprie pene per i ritardi ferroviari, nei ritardi concorre una vera e propria trasgressione ad un regolamento di pubblica amministrazione. E come e perchè trattare in modo diverso le Società ferroviarie esercenti, estranee alla legge del 1885 sulle Convenzioni? Ho dimostrato che le Convenzioni ferroviarie del 1885 non potevano, e non vollero mutare la loro vera natura a queste disposizioni di pubblica amministrazione del 1873, ma anzi le confermavano. Ne verrebbe di conseguenza che oggi, mentre siamo stati invitati a fare una legge, la quale ristabilisca l'impero delle disposizioni penali del regolamento del 1873, scosso dall'ultima giurisprudenza, verremmo invece a mutare interamente lo stato della legislazione a liberare le tre Società dalle comminatorie imposte loro nell'art. 93 del capitolato, avvertentemente perciò modificato nel 1885 dal legislatore, a stabilire che d'ora in poi diverranno per esse tre Società, e per esse soltanto, pene puramente contrattuali e civili, quelle che fino al 1897 furono riconosciute dalla stessa

Cassazione di Roma vere e proprie pene dovute per le contravvenzioni penali dei ritardi, non per violazione di un obbligo contrattuale.

Noi crediamo ingiusto questo privilegio che ne conseguirebbe per le Società delle convenzioni, improvvido rendere meno efficace e meno rispettata l'autorità del Governo che esige per pubblico interesse la osservanza degli orari prescritti. Tanto più improvvido sarebbe questo favore nuovo concesso, proprio mentre sono divenuti così alti, generali e continui i lagni dei ritardi, e più di frequente a questi si fanno risalire anche dei disastri ferroviari. Io non voglio ripetere come avvennero e quali conseguenze gravissime ebbero alcuni recenti fatti dolorosi.

Questi, se tanto turbarono l'animo nostro e lo riempirono di dolore, non vogliamo che in alcun modo offendano la mente nostra nel prendere i provvedimenti che discutiamo. Ma essi ci ammoniscono che le condizioni delle cose non permettono d'indebolire lo stato di diritto, stabilito fino dal 1873, di togliere la efficacia penale alla disposizione del regolamento.

L'art. 1 del controprogetto del senatore Cerruti parla in genere di Società esercente, ma come ciò si concilia con le ragioni da esso addotte per giustificare la proposta? Nè le altre Società protestarono punto. Dice dovuta la penalità se il ritardo esse non giustificano « come avvenuto senza verun concorso dei suoi agenti ».

Ma o con queste parole si vuole indicare la forza maggiore, l'evento fortuito, e sono inutili perchè provvede quel regolamento che l'onorevole Cerruti riconosce essere in vigore. O vuole estendere la discriminante, e sarebbe ingiusto favore. Una interpretazione sottile dell'art. 1 del controprogetto, se divenisse legge, potrebbe dire che non è lecito punire i ritardi avvenuti per le omissioni o per i provvedimenti della Società o dei suoi amministratori, che sono tanto causa di ritardi, come rilevarono le inchieste, perchè ciò non rientra nel concorso dei suoi agenti. Se all'opposto l'articolo volesse dire che la Società risponde anche del fatto dei suoi agenti, è dichiarazione inutile. Bastano le leggi vigenti.

Il controprogetto vorrebbe che dopo la dichiarazione della pubblica amministrazione essere la penalità dovuta, la Società sebbene ne

abbia versato l'importo, acquisti il diritto di appellarsi al Collegio degli arbitri.

Ciò dimostra che non ostante la generale espressione dell'art. 1, il progetto del senatore Cerruti dispone soltanto per le tre Società delle Convenzioni. Premesso ciò osservo, che con questa disposizione dell'art. 4 si verrebbe ad ammettere e ad affermare che il disposto dell'art. 93 del Capitolato, pel tenore e sulla genesi del quale non occorre di ritornare, è un patto contrattuale, e che quindi le Società sono sottoposte alle leggi d'ordine pubblico, di sicurezza e di polizia in quanto lo consentirono. Altrimenti non potrebbe avere effetto l'art. 106 del Capitolato, che sottopone agli arbitri le controversie che riguardano l'interpretazione e l'esecuzione del contratto e del Capitolato. Sottoporre agli arbitri il giudizio se furono o no violate disposizioni di pubblica amministrazione se sussistono o no reati, è impossibile.

Con questa contraddizione che il progetto del senatore Cerruti non dice, con l'ultima giurisprudenza, che per gli agenti ferroviari non possono costituire reati i ritardi ferroviari.

Donde la conseguenza, o che anche per questi verrebbero ad interloquire gli arbitri, o questi nell'applicare il preteso patto contrattuale, potrebbero dire giustificato un ritardo per il quale i tribunali avessero condannato gli agenti.

Di più, in che posizione mette il Governo di fronte alle Società questo progetto? Il Governo dopo aver esaminato le giustificazioni della Società, dopo averle trovate non accettabili, dopo aver perciò richiesto e ottenuto il pagamento della penalità, il Governo dovrebbe aspettare la decisione degli arbitri, e vedersi da questi disconfessato. Con quale zelo sarebbero mai fatte valere dal Governo le contravvenzioni con questo incubo avanti gli occhi?

Tutta la severità che a difesa sua il paese richiede in questo argomento dal Governo, diventerebbe impossibile. Perché si conserva poi dall'onor. Cerruti la parola penalità e si fa capo al regolamento del 1873? Pare che i ritardi ferroviari siano di natura analoga alle soprattasse di certe leggi fiscali. Ma che analogia mai si può trovare fra i due argomenti?

L'Ufficio centrale non può quindi accettare il controprogetto dell'onor. Cerruti. Devo rispondere all'argomento di chi sostenne, per combattere l'art. 2 del progetto ministeriale,

che questo rinnega il regolamento del 1873. Ogni criterio di giustizia. La regola sarebbe anche nell'art. 60 del Codice penale, perchè libera da responsabilità gli esecutori materiali del fatto, cioè gli agenti ferroviari anche quando è stabilito chi di essi ebbe la colpa del ritardo punibile. Per sostenere ciò si dà all'art. 2 un significato diverso da quello che ha.

Amesso che per il regolamento del 1873 è vera e propria pena di trasgressione la penalità ivi comminata, e che quindi il ritardo punibile è reato, occorre forse di dire che va applicata la pena all'autore o esecutore convinto del reato secondo le regole del Codice penale e del Codice di procedura penale? Si fece nota la difficoltà della prova, e la non reità in moltissimi ritardi di alcun agente ferroviario. Ma quando mai si negò la punibilità dell'agente convinto colpevole?

La questione che questo progetto risolve è soltanto la questione sorta, perchè, dopo che la Cassazione di Torino aveva replicatamente deciso che erano passibili di questa pena le Società ferroviarie e dopo che per anni si procedette penalmente anche contro i direttori rappresentanti delle ferrovie, dopo che questa punibilità penale delle Società, e per esse dei loro direttori, era stata riconosciuta anche dalla Cassazione di Roma, spuntò la seconda giurisprudenza per la quale erano punibili gli agenti soltanto, ma non i direttori come rappresentanti la Società. Quando parliamo di direttori, intendiamo sempre la Società. L'ultima giurisprudenza che esclude il carattere di reato nel fatto non tocca direttamente l'art. 2. Per risolvere i dubbi sorti sulla interpretazione del regolamento del 1873 fu presentato questo progetto, che non doveva quindi regolare, nè regola ciò che non fu mai controverso.

Dice l'art. 2:

« Di tali contravvenzioni sono responsabili i direttori generali o i direttori d'esercizio che legalmente rappresentano le Società esercenti, e sono puniti con le pene, » ecc.

Non dice quindi, come l'onor. Taiani erroneamente suppose nella sua acerba critica, che di tali contravvenzioni sono SOLTANTO responsabili i direttori. Non è scritta la parola soltanto; non esiste la deroga supposta al diritto comune nè al regolamento del 1873. Il progetto



dichiara quella responsabilità penale che era controversa e dubbiosa; non si occupa, nè occorre che si occupasse di ciò che fu sempre ed è incontrovertibile, una volta confermato che il fatto del ritardo, oltre i limiti di tolleranza, è un reato.

In nulla il progetto deroga dai principi del codice penale, nessuna responsabilità penale individuale viene esclusa, col riconfermare quella delle Società, rappresentate dai loro direttori.

È una verità di fatto, constatata anche dalle Corti supreme, che in molti casi non vi è o non si troverà un colpevole diretto, autore materiale immediato del ritardo punibile. Ma non è per questo caso, e per esso soltanto, che sta scritto l'art. 2. Non si puniscono le Società, e per esse i direttori perchè non esiste o non si trova un agente colpevole. Quelle si puniscono perchè salvo il caso di forza maggiore, non hanno fatto tutto quanto potevano e dovevano fare perchè gli orari fossero osservati, salvi i limiti di tolleranza. Gli agenti, se riconosciuti colpevoli del fatto, sono soggetti alla pena perchè causa immediata, secondo le regole di diritto comune, delle responsabilità per il fatto proprio. Nulla dispone, e nulla poteva disporre il progetto, se non si puniscono gli autori materiali perchè non esistono o non si trovano: ma almeno non sfuggiranno alla pena le Società, e non mai mancherà ogni efficacia alle prescrizioni del regolamento.

Gli oppositori dimenticarono sempre che la legge dei lavori pubblici non obbliga l'autorità amministrativa, come già ricordò l'onorevole Massabò, a deferire all'autorità giudiziaria tutte le contravvenzioni relative a quella legge, della quale fa parte il regolamento del 1873, ma soltanto quando lo creda, secondo le circostanze del caso.

L'art. 368, rilascia la facoltà al prefetto e, secondo i casi al sindaco, di denunciare le contravvenzioni quando lo credono. Questo articolo si applica *a fortiori* al potere centrale o agli altri organi da esso incaricati di una data vigilanza.

Non è per compiacenza morbosa verso i ferrovieri che essi vennero quasi sempre assolti, ma perchè mancavano le condizioni di legge, perchè potessero essere perseguitati coll'azione penale. Si vorrebbero violare le regole di diritto per colpire ad ogni patto i ferrovieri? Le cause del fatto furono esposte con la sua alta

autorità dalla Corte di cassazione e non occorre leggervi la sentenza che sta sotto i vostri occhi.

Può esservi ritardo punibile per la Società e non per gli agenti, quando non è che il risultato di un complesso di tanti singoli ritardi dovuti ad agenti diversi, ciascuno dei quali per se non costituisce reato. La Corte di cassazione da questo argomento concluse che se è ristretta la responsabilità penale ai soli agenti ferroviari, le disposizioni penali del regolamento del 1873 non potrebbero trovare che assai di rado applicazione, e che siccome tali prescrizioni penali dichiararono alcuni fatti reati di creazione politica soltanto per la utilità pubblica, verrebbe meno questo fine se il legislatore del 1873 ha punito i soli autori diretti dei ritardi; se non pensò a rendere efficace la sua disposizione in quel gran numero di casi, nei quali non vi è possibilità di punire gli autori diretti, immediati.

Anche in queste il progetto riconosce che la Corte suprema ha ragione, accetta il suo avvertimento e dichiara che il regolamento del 1873 colpisce penalmente anche la Società e per essa i direttori.

Dunque non è vero che il progetto offenda e falsi i principi della responsabilità penale, non colpisce degli innocenti, non libera dei colpevoli.

Fu detto che se si puniranno le Società, e per esse i direttori, per i ritardi ferroviari nascerà una gara fra gl'impiegati e gli agenti ferroviari per moltiplicare i ritardi stessi onde la legge avrà un effetto opposto a quello che cerca.

Ma, o signori, non sono armate le Società del potere disciplinare? Non è ingiunto loro di avere un regolamento disciplinare, e non è accertato anche dall'inchiesta che lo applicano? Ma da ciò si trasse un altro nero vaticinio. Non si arrestano mai i neri vaticini; si disse che per evitare le pene disciplinari e le condanne penali gli agenti ferroviari che sono causa immediata dei ritardi faranno prendere ai treni una corsa vertiginosa, e così avverranno più numerosi disastri. Corse vertiginose no, perchè il regolamento determina anche la velocità massima del treno.

Disastri più numerosi? Ma questi agenti ferroviari che conducono il treno non mettono a pericolo la propria vita, la propria integrità personale se disastri avvengono? E chi può affermare che valga più per essi il timore di

semplice multa, che non il sacrificio della loro salute, della vita loro? Non hanno dunque famiglia, non hanno affetti, non hanno neppure egoismo questi agenti ferroviari? Anche l'altro ieri non pagarono essi di persona assai duramente per il disastro in quel di Savona? Perché si dimenticano gli atti di devozione e di sacrificio di cui diedero tanti esempi i nostri ferrovieri?

Ma non furono già i direttori puniti per anni secondo la giurisprudenza di Torino? Fu opposto che i direttori delle ferrovie invece di attendere alle alte mansioni di cui sono investiti dovranno, perseguitati dalle contravvenzioni che il Governo denuncerà per i ritardi numerosissimi, dovranno correre tutta l'Italia per assistere ai mille dibattimenti penali contro di essi promossi.

Mi pare si sia pur detto che nessuno al pari dei direttori di ferrovia avrà la fedina penale coperta da numerose condanne. Non parliamo qui di fedine penali perchè le contravvenzioni di cui si tratta non vi vengano annotate. Infatti l'articolo 33 del regio decreto 1° dicembre 1889 per l'attuazione del Codice penale, vuole conservate nel casellario giudiziale le sentenze penali *purchè il reato sia preveduto dal Codice penale comune*, e qui lo è dal regolamento del 1873 e dalla legge della pubblica sicurezza.

Non è vero del pari che i direttori dovranno correre l'Italia per assistere ai processi. Se lo vorranno sì, ma non altrimenti, perchè hanno facoltà di farsi rappresentare da un mandatario od anche se lo credono di lasciarsi giudicare in contumacia.

Però da molto tempo ed indipendentemente da questa occasione, dissi e sostenni che non nei limiti e nelle forme dei progetti di legge altre volte presentate, ma in modo diverso dovesse finalmente il Governo concretare un progetto di legge, per effetto del quale in tutti i casi in cui si tratta di semplice contravvenzione di creazione politica e punita con pene soltanto pecuniarie, fosse permesso ad ogni contravventore d'impedire che venisse iniziato contro di lui il procedimento penale, o fosse permesso di farlo cessare, con l'ammettere amministrativamente e senz'altro il fatto per cui si eleva la contravvenzione di cui lo si adde-

bita e col pagare la somma corrispondente alla multa applicabile al caso.

Si considerava ingiusto e dannoso che soltanto da alcuni, da molti se vuolsi, regolamenti nostri su materie speciali venisse data questa facoltà ai cittadini, mentre altri non la contengono.

Cosicchè vediamo cittadini, alle volte costretti anche in altissime posizioni, minacciati di procedimenti penali per fatti di minima importanza, che sarebbero pronti a pagare una tenuissima multa, e che invece debbono sopportare con il processo il carico, incomparabilmente maggiore della multa, per accessori di spese: ed anche essere esposti alla berlina di un giudizio pubblico penale, del quale volentieri farebbero a meno.

Io avrei desiderato che in occasione di questo progetto di legge si chiudesse la nostra discussione con un ordine del giorno il quale raccomandasse al Governo di presentare a questo fine un progetto di legge e di farlo prontamente approvare, ed io avrei sperato che consenziente il Governo ed il Parlamento lo avrebbero prontamente approvato: e così anche i direttori delle Società ferroviarie ne avrebbero profittato poco dopo divenuto legge il progetto che discutiamo, senza scopo di modificarlo e di rimandarlo alla Camera elettiva. Però capisco che si possa da alcuni dubitare sulla pronta efficacia di un ordine del giorno che richieda un progetto di legge, specialmente dopo gl'infelici tentativi asseriti altra volta inutilmente.

Capisco meno la preoccupazione di alcune Società per questo progetto, i dubbi che la nuova legge che stiamo votando provochi nella sua applicazione qualche malumore nelle amministrazioni ferroviarie, perchè si ritorna alle condanne in sede penale delle amministrazioni, ciò che durò per lunghi anni anche da noi almeno in alcune regioni.

La pena di cui è passibile per la Società il direttore, è solo pena pecuniaria, il pagamento della quale non può mancare, volontario o coattivo, da parte della Società. Il regolamento del 1873 dispone anche circa il modo di soluzione.

Parmi che siasi esagerata la differenza per il pagamento della identica somma dovuta dalla Società a titolo civile o a titolo penale, quasi

che rimanesse scossa la rispettabilità o l'autorità del capo dalla multa, come pena.

Potrei ricordare una definizione della multa che si legge nel Digesto là dove è detto che molto intercede fra pena e multa, perchè la pena è *coercitio omnium delictorum*; mentre la multa non è che il castigo di un peccato, *specialis peccati animadversio*.

Badate a che si riduce la sostanza di tanto disaccordo fra gli oppositori ed i sostenitori del progetto. Non è che cada sulla responsabilità della Società, e quindi dei direttori, di pagare la somma corrispondente all'importo delle multe. Non cade questione sulla misura di questa, scritta nel regolamento del 1873. Nessuno contrasta, nemmeno le stesse Società contrastano, che debbono queste pagare le somme corrispondenti alle multe scritte nel regolamento del 1873 per i ritardi non tollerati. La differenza sta tutta nel titolo penale col quale il progetto colpisce il direttore.

Ma l'imporre la pena al direttore diventa necessità assoluta per due ragioni: la prima di rappresentanza legale, perchè, di fronte alla pubblica amministrazione, le Società devono per legge e per capitolato avere un direttore generale che le rappresenti a tutti gli effetti avanti il Governo. È lo stesso per questo dire Società o direttore generale. Anzi il Governo non può trattare colle Società che soltanto per via del direttore, che è avanti al Governo la Società stessa. La seconda ragione per la quale bisogna parlare della responsabilità penale del direttore, e non si può dire delle Società, sta in una necessità giuridica.

Dal momento che si ristabilisce la responsabilità penale, la sussistenza o non sussistenza della contravvenzione non è la Società che può discutere, ma solo chi la rappresenta: nè la Società, ente collettivo, può essere accusata in procedimento penale, se non in una persona fisica, che per essa abbia agito ed agisca, e che la rappresenti.

In sostanza qui vedete a che piccola cosa si riduce la differenza; alla qualità del chiamato ad applicare la pena: o il giudizio delle autorità amministrative o quello dell'autorità giudiziaria penale. Imperocchè non credo che il Senato vorrebbe mai consentire che per i ritardi si debba convocare il Collegio degli arbitri.

Appunto perchè questo è costituito da persone così eminenti, così autorevoli, ben altre sono le questioni che possono essere portate innanzi agli arbitri. Qui trattasi di puri fatti materiali: fatto materiale il ritardo; fatti materiali quelli nei quali si volesse trovare la forza maggiore. Per ogni ritardo un'inchiesta degli arbitri? E ciò è concepibile?

Il Senato non potrebbe permettere che delle violazioni di pubblica amministrazione conoscesse un giudice privato, per quanto autorevole.

Tenendo però conto di una disposizione che si trova in molte nostre leggi e regolamenti, ed anche nel regolamento sulla polizia stradale del 1881, che più si avvicina alla materia di cui parliamo, a nome dell'Ufficio centrale vi propongo l'aggiunta di un articolo, che diventerà il terzo del progetto.

Il concetto dell'articolo consiste in questo, che eretto il verbale di contravvenzione debba essere avvertito della contravvenzione il direttore, di cui parla l'articolo secondo, e che l'azione penale non possa essere promossa che dieci giorni, almeno, dopo tale partecipazione, e che il direttore, rappresentante della Società, abbia la facoltà, a sua libera scelta, o d'impedire che venga promossa l'azione penale (ecco perchè si dice che deve essere ritardato almeno di dieci giorni la denuncia), o di fare cessare il procedimento, se l'azione fosse stata promossa, purchè paghi la pena che è comminata dal regolamento alla contravvenzione addebitata.

Con questa disposizione noi non ci allontaniamo dai principî accolti nel diritto esistente e sanciti nella legge. Al rispetto verso tali principî teniamo assolutamente, noi non vogliamo in nulla fare opera che li contrasti o li disconosca. Le accuse fatteci per la difesa di questo progetto di legge di aver dimenticato i principî possono venire, ma non ci toccano quando non sono giustificate; ci dispiacerebbe se lo fossero.

Il principio del pagamento della somma corrispondente alla multa è inserito in molti regolamenti ed anche in quello di polizia stradale come dissi, ma in generale è riservata facoltà all'amministrazione di non ammettere la domanda di pagamento da parte del contravventore.

Questo ci pare poco equo verso il trasgres-

sore. Perché quando questi ammette la contravvenzione e paga l'ammontare della pena per non avere le spese, le noie, i pregiudizi del procedimento penale, perchè dovrà dipendere dalla volontà della pubblica amministrazione il rifiuto? Perché questa deve dire sebbene vogliate pagare io non voglio, voglio che segua il processo? Questo ci pare non giusto e non pratico, perchè difficoltà l'ammissione spontanea della trasgressione, la prestazione spontanea della pena.

Noi togliamo questa riserva lasciata alla pubblica amministrazione anche dal regolamento di polizia stradale, anche perchè l'offerta che fa il contravventore non è una transazione per cui l'una parte veda se convenga accettarla o respingerla. Si tratta di una confessione, che è libero il trasgressore di farla o non di farla. A lui la facoltà di lasciare libero corso al processo penale. Ma quando preferisce di ammettere senz'altro la contravvenzione e paga la somma che costituisce la multa, l'Amministrazione pubblica non può pretendere di più.

Il principio che informa l'art. 3 che vi proponiamo trova la sua integrale conferma, anche per il modo con cui è compilato l'art. 101 del nostro Codice penale, il quale dice: « Quando la legge non disponga altrimenti, nelle contravvenzioni per le quali è stabilita la sola pena pecuniaria non oltre le lire 300 (ecco la sola modificazione che noi portiamo all'articolo) l'imputato può far cessare il corso dell'azione penale, pagando prima dell'apertura del dibattimento una somma corrispondente al massimo della pena stabilita per la contravvenzione commessa, oltre alle spese del procedimento ».

Il regolamento del 1873 commina delle multe che arrivano alle mille lire. Non era il caso di dire « una somma corrispondente al massimo della pena stabilita » perchè il regolamento del 1873 non ha minimo o massimo, ma ha una somma fissa per ogni specie di contravvenzione. Al quale proposito ricordo una osservazione fatta dal senatore Ferraris.

Egli diceva: non è lodevole quella disposizione penale che non accorda al magistrato libertà di graduare la pena, a seconda dell'entità del fatto.

Anch'io faccio omaggio a questo principio; ma prego il senatore Ferraris a considerare che non perciò era da farne qui applicazione.

Il concetto fondamentale dell'Ufficio centrale e del Ministero proponente fu quello di nulla fare d'innovativo, e di limitare il progetto di legge ad una semplice dichiarazione riaffermatrice del regolamento del 1873; e quindi non sarebbe stato opportuno sostituire delle penalità diverse a quelle stabilite dal detto regolamento.

Fu detto da varie parti che il regolamento del 1873 è antiquato, e contempla uno stato di cose diverse da quello che fu creato dalle Convenzioni e da quello attuale; che sono passati oltre venticinque anni dalla sua data e che occorrono ad esso molte modificazioni. Ebbene, quando queste modificazioni saranno state studiate e formulate, quando si farà un nuovo regolamento in sostituzione di quello del 1873, il Governo potrà tener conto dell'avvertenza savia e giusta del senatore Ferraris.

Ed ora pongo fine al mio dire, chiedendo venia al Senato per averlo così a lungo occupato, ed ai colleghi se a qualche loro osservazione non avessi risposto, e leggo l'articolo 3 come è proposto a nome dell'Ufficio centrale.

« Elevato il verbale di contravvenzione, dieci giorni almeno prima di promuovere l'azione penale, sarà data amministrativamente notizia della contravvenzione al rappresentante della Società esercente, indicata nel precedente articolo. Egli potrà impedire che venga promossa l'azione penale, o farne cessare il corso, pagando, prima dell'apertura del dibattimento, la somma corrispondente alla pena stabilita per la contravvenzione, oltre le spese del procedimento » (*Vive approvazioni*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il senatore Cerruti per fatto personale.

CERRUTI CARLO. Devo fare una breve dichiarazione al senatore Pellegrini. Se nel principio del suo discorso egli ha inteso di alludere a me, e di supporre che ieri abbia voluto dire cosa che possa dispiacergli, io ne sono dolente.

Lo assicuro che non ebbi affatto il proposito di dire cose sgradite a lui nè ad altri. Il senatore Pellegrini sa che io apprezzo molto l'ingegno, il carattere e l'animo suo; sa che desidero conservarne l'amicizia. Con questa dichiarazione sarà affettuosamente dissipato ogni equivoco.

PELLEGRINI, *relatore*. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

PELLEGRINI, *relatore*. Ringrazio il senatore Cerruti delle sue benevoli parole; e del commento affettuoso che ha voluto fare a quelle l'altro di pronunciate, lieto che egli confermi, quanto io già aveva presupposto, sulla nostra stima ed amicizia reciproca.

PRESIDENTE. La parola spetterebbe ora al senatore Carle, ma, stante l'ora tarda, interrogo il Senato se crede opportuno rimandare a domani il seguito della discussione.

Voci. A domani! A domani!

CARLE. Non voglio abusare della pazienza del Senato.

PRESIDENTE. Propongo allora di rimandare a domani il seguito della discussione.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

Avverto che domani la tornata sarà aperta alle ore 15 precise.

#### Nomina di Commissione.

PRESIDENTE. Prima di togliere la seduta estraggo a sorte i nomi dei senatori che dovranno assistere, in rappresentanza del Senato, ai funerali del senatore Rolandi.

Risultano estratti i nomi dei senatori Albini, Tittoni, Canonico e Taiani.

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

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 deposito 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. 383, per disposizioni speciali per la leva di mare per la 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<sup>a</sup>) 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 18.15).

Licenziato per la stampa il 17 dicembre 1899 (ore 12)

F. DE LUIGI

Direttore dell'Ufficio dei Resoconti delle sedute pubbliche.