

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2861**DISEGNO DI LEGGE**

**PRESENTATO DAL MINISTRO DEI TRASPORTI E DELL'AVIAZIONE CIVILE
(PRETI)**

**DI CONCERTO COL MINISTRO DELL'INTERNO
(TAVIANI)**

**COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(ZAGARI)**

**COL MINISTRO DEL TESORO
(LA MALFA UGO)**

**E COL MINISTRO DELL'AGRICOLTURA E DELLE FORESTE
(FERRARI-AGGRADI)**

**Delega al Governo ad emanare nuove norme in materia di
polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie
e di altri servizi di trasporto**

Presentato alla Presidenza il 20 marzo 1974

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il presente disegno di legge ha lo scopo di dare delega al Governo per un vasto riordinamento legislativo in materia di servizi di trasporto, delle ferrovie dello Stato e in regime di concessione, e precisamente:

a) facoltà al Governo di emanare nuove norme per la polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle strade ferrate (ferrovie e tramvie extraurbane), in sostituzione di quelle di cui al regio decreto 31 ottobre 1873, n. 1687, e successive aggiunte e modificazioni, e di quelle contenute in altri provvedimenti legislativi e riguardanti la stessa materia;

b) riordinamento delle disposizioni concernenti l'ordine e la regolarità dei servizi di

trasporto delle ferrovie dello Stato e dei servizi ferrotramviari e su strada in regime di concessione (urbani ed extraurbani) nonché dei servizi di trasporto a fune e delle prescrizioni per il pubblico e per i terzi e relative sanzioni nei casi di infrazione delle norme stesse.

Il « Regolamento circa la polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle strade ferrate » trova la sua origine nella legge 20 marzo 1865, n. 2248, Allegato F, che, all'articolo 317, dispone: « Un regolamento approvato con reale decreto, previo parere del Consiglio di Stato, stabilirà tutto quanto concerne la polizia, la sicurezza e la regolarità dell'esercizio delle ferrovie pubbliche, le norme speciali da osser-

vare per l'esecuzione della presente legge, eccetera ».

Il regolamento, previsto dalla legge sopracitata, venne approvato con regio decreto 31 ottobre 1873, n. 1687.

Detto regolamento, se poteva contemplare tutta la materia inerente all'esercizio delle strade ferrate, così come essa si era sviluppata all'epoca della sua emanazione, coll'andare del tempo si adattò in modo sempre più difficoltoso ai rapidi e continui perfezionamenti delle ferrovie e del loro esercizio che, dalla trazione animale, a quella a vapore, a quella elettrica, a quella con motore a combustione interna, ebbero svariatissime caratteristiche sia per tipo di servizio che per intensità di traffico e mezzi usati negli impianti.

Sono stati, pertanto, emanati numerosi provvedimenti nel corso degli anni, per integrare e modificare le prescrizioni del detto regolamento.

A lato di quest'ultimo, si sono avuti, inoltre, nel corso del tempo, numerose leggi e decreti, tuttora vigenti, che, in forma autonoma, hanno disciplinato alcuni aspetti della materia « polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie » (legge 20 marzo 1865, n. 2248, Allegato F; legge 30 giugno 1906, n. 272; legge 25 giugno 1909, n. 372, eccetera).

Al testo, quindi, del 1873, si sono venute a sovrapporre ed aggiungere diverse e disparate norme di legge e disposizioni regolamentari, alcune integrative o modificative del testo stesso, altre con carattere autonomo, tali da rendere difficile la conoscenza degli elementi giuridici riferentisi ad un dato argomento e molto spesso, all'atto pratico, causa di perplessità nella interpretazione di determinati obblighi e divieti o di formalità di procedure.

D'altro canto, la gran parte delle suddette disposizioni originarie non sono più rispondenti alle nuove esigenze, tenuto conto dello sviluppo dei traffici e della evoluzione e trasformazione dell'esercizio ferroviario.

Di qui la necessità di provvedere ad una completa revisione del regolamento del 1873 e dei provvedimenti legislativi ad esso connessi, allo scopo di pervenire alla redazione di un testo di norme chiaro ed adeguato alla realtà dei tempi.

. . .

I principi e criteri generali che il disegno di legge fissa per il riordinamento in questa materia sono i seguenti.

Con l'articolo 1, punto a), viene fissato anzitutto il principio-base a cui dovranno uniformarsi le norme delegate in materia di sicurezza e regolarità dell'esercizio ferroviario e cioè quello di effettuare la revisione delle vecchie disposizioni, tenendo conto delle moderne esigenze del traffico e dell'impiego di più progrediti impianti, mezzi e sistemi di esercizio.

Pertanto, le norme delegate, oltretutto ovviamente adeguate alle attuali tecniche dell'esercizio, dovranno anche risultare adatte per i prevedibili futuri sviluppi in questo campo, in modo che l'ulteriore progresso tecnico trovi idonee condizioni legislative per consentire questa evoluzione nei diversi settori della velocità, dell'automazione, ecc., nel quadro tuttavia di un rigido e costante controllo delle condizioni di massima sicurezza.

Le norme delegate, quindi, dovranno contenere, insieme alle disposizioni di carattere fondamentale in materia, l'indicazione analitica dei settori di attività dell'esercizio ferroviario per i quali deve essere disposto il rinvio ai regolamenti ed istruzioni di servizio obbligatori, specificando, allo scopo suddetto, gli organi istituzionalmente competenti ad emanare o approvare detti regolamenti ed istruzioni e cioè, ai vari livelli, il Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile, con propri decreti, oppure le direzioni delle ferrovie dello Stato e della motorizzazione civile e trasporti in concessione, e le singole aziende ferroviarie e tramviarie.

Tale criterio trova la sua logica base anche nel fatto che, mentre il vecchio regolamento del 1873 contiene solo poche e semplici disposizioni, ormai peraltro insufficienti e in gran parte superate, come detto in precedenza, attualmente la regolarità e sicurezza dell'esercizio e lo svolgimento e il controllo dei vari servizi, sono già in effetti previsti e assicurati da una completa e complessa regolamentazione e da specifiche istruzioni, la cui formulazione e modificazioni, in fase con l'evoluzione tecnica o per altre necessità, compete ai diversi livelli di autorità amministrative e alle stesse aziende, nel quadro dei principi generali di legge.

Il provvedimento che si propone, in altri termini, mira a rinnovare il quadro e a fissare analiticamente le competenze per l'attività normativa nel suo ambito.

In questa prospettiva si inserisce e si giustifica il criterio di cui alla seconda parte del punto a) dell'articolo 1, in base al quale potranno essere previste, nelle norme delegate, competenze normative del Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile, delle direzioni

delle ferrovie dello Stato o della motorizzazione civile e trasporti in concessione e delle amministrazioni esercenti (per questi due ultimi livelli con eventuale approvazione degli organi superiori), anche in materie, attinenti la sicurezza e regolarità dell'esercizio ferroviario, che in passato erano disciplinate da organi a livello superiore o dalla legge.

Questa facoltà discende direttamente dal principio-base precedentemente affermato, e risponde allo scopo di un vero e proprio decentramento normativo, il quale, reso possibile dallo stesso progresso tecnico intervenuto nel campo delle ferrovie e dal sistema di controllo delle condizioni di sicurezza che ne è derivato, è, d'altra parte, opportuno in tutti quei casi in cui le dette condizioni e i limiti di sicurezza dell'esercizio sono determinabili in modo preciso, onde evitare soggezioni inutili, soltanto dagli organi tecnici ferroviari specializzati.

Con la seconda parte della delega, viene proposto il riordinamento delle disposizioni concernenti l'ordine e la regolarità dei servizi di trasporto delle ferrovie dello Stato e dei servizi ferotramviari, su strada e a fune in regime di concessione e delle prescrizioni per il pubblico e per i terzi e relative sanzioni nei casi di infrazione.

Trattasi evidentemente di un campo piuttosto vasto, per il quale, tuttavia, si avverte ormai la necessità di un organico riassetto legislativo, sulla base di più moderni principi, anche dal punto di vista sociale, specialmente per quanto attiene al sistema sanzionatorio, come più avanti sarà illustrato.

Premesso che, per il settore ferroviario, la materia è ancora attualmente disciplinata dallo stesso regolamento approvato con regio decreto 31 ottobre 1873, n. 1687, sia pure integrato e modificato da numerosi successivi provvedimenti, di cui si è già innanzi fatto cenno, il presente disegno di legge intende ottenere, insieme con il riordinamento delle vecchie disposizioni, lo scopo di rendere le nuove norme applicabili anche ai servizi tramviari e a tutti i sistemi di trasporto pubblico di linea su strada, in regime di concessione, nonché ai servizi di trasporto a fune.

Naturalmente rimane riservata alle regioni a statuto ordinario la potestà legislativa e le relative funzioni amministrative, disposte dagli articoli 117 e 118 della Costituzione e dal decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 5, articoli 1 e 3 in materia di ordine e regolarità delle tramvie, delle linee automobilistiche e dei servizi di trasporto a fune di « interesse regionale ».

Con l'articolo 1, punto *b*), viene pertanto fissato tale principio della unicità normativa, delegando il Governo a provvedere alla detta estensione di validità delle norme delegate, escluse naturalmente quelle di contenuto specifico ferroviario.

L'orientamento più sopra riferito risponde all'evidente scopo, generale e sociale, di un maggior ordine, chiarezza e semplicità, a vantaggio di tutti i cittadini utenti dei servizi di trasporto e dei terzi, degli uffici, organizzazioni, operatori interessati o preposti al settore dei trasporti, e degli organi di polizia e giudiziari, nello svolgimento dei compiti di istituto.

* * *

L'articolo 2 del presente disegno di legge delega riguarda il sistema sanzionatorio per le infrazioni alle norme delegate, fissandone i criteri e i limiti.

In questa materia, per quanto riguarda la parte dei servizi di trasporto disciplinata finora dal regolamento del 1873 e successive modifiche, cioè il settore delle ferrovie, è attualmente vigente la legge 20 marzo 1968, n. 304, che, modificando gli articoli 64 e 65 del citato regolamento, stabilisce per le violazioni alle prescrizioni del medesimo la pena dell'ammenda fino a lire 20.000. Per gli altri sistemi di trasporto sono in vigore disposizioni diverse.

Ora, insieme con la unificazione delle prescrizioni e del relativo sistema sanzionatorio, vengono proposte alcune innovazioni di notevole rilievo.

La più importante di tali innovazioni riguarda i casi di infrazioni meno gravi, per i quali viene introdotto l'istituto della « sanzione amministrativa » (cioè depenalizzata).

Come è noto, la depenalizzazione delle sanzioni nei casi di infrazioni di lieve entità è stata già introdotta, dalla legge 3 maggio 1967, n. 317, con ripercussioni del tutto favorevoli, per diversi casi di violazione alle norme del codice della strada, dei regolamenti comunali e provinciali e della legge 20 giugno 1935, n. 1349, sui servizi di trasporto merci con autoveicoli.

Il nuovo sistema offre il vantaggio dello snellimento dell'azione procedurale, contenuta nell'ambito amministrativo, con notevole sollievo di incombenze per gli organi giudiziari penali, ed inoltre appare preferibile anche da un punto di vista generale e sociale.

Per quanto concerne il sistema sanzionatorio penale per le infrazioni più gravi alle

norme di polizia, regolarità e sicurezza delle ferrovie e dei servizi di trasporto in concessione, sulla base ed in conformità a quanto già previsto dal codice della strada per la materia da esso trattata, viene data facoltà al Governo di stabilire nelle norme delegate procedure semplificate e, in particolare, di introdurre l'istituto della oblazione in via amministrativa, per le infrazioni per le quali sarà prevista la sola pena dell'ammenda.

Anche questa innovazione appare di importanza notevole, al fine di ottenere nel campo penale, così come è stato previsto per quello amministrativo, un dispositivo sanzionatorio efficiente ed il più possibile semplice. Infatti, per tutte le infrazioni per le quali sarà possibile prevedere l'oblazione amministrativa, il pagamento immediato, o nel termine che sarà stabilito, di una somma ridotta comporterà l'estinzione del reato con effetto liberatorio completo, senza cioè nemmeno iniziare la procedura penale, con il rapporto al pretore. In altri termini, il procedimento penale vero e proprio, con le sue varie formalità e il relativo impegno degli uffici e degli organi competenti, verrà instaurato, solo per i casi di gravi contravvenzioni per i quali la legge stabilirà la pena non della sola ammenda, oppure, negli altri casi, quando non sarà stata effettuata l'oblazione.

Circa il criterio per la configurazione delle infrazioni, lo stesso articolo 2 stabilisce che saranno configurate di carattere penale le violazioni alle norme che direttamente riguardano la sicurezza dell'esercizio, o dirette a salvaguardare l'incolumità di persone, diverse dal contravventore, oppure intese a vietare lo svolgimento di attività abusive di particolare nocimento, agli effetti del disturbo o molestia arrecati al pubblico, nonché le inadempienze e irregolarità da parte dei direttori o responsabili dell'esercizio dei servizi in concessione. La sanzione sarà della sola ammen-

da (con conseguente possibilità di ammettere l'oblazione in via amministrativa) fino al limite massimo di lire 1.000.000, oppure dell'ammenda (fino al limite suddetto) o arresto (fino a due mesi), sempre che il fatto non costituisca reato più grave.

Tutte le altre infrazioni alle disposizioni per la polizia e regolarità del servizio, come viaggi senza regolare biglietto, danneggiamento o insudiciamento dei veicoli adibiti al trasporto, guasti arrecati agli impianti e mezzi di esercizio, inosservanza di prescrizioni relative all'esercizio e all'uso delle ferrovie e degli altri mezzi di trasporto, ecc., beninteso sempre che non comportino sanzioni più gravi, saranno soggette alla sanzione amministrativa (depenalizzata) fino al limite massimo di lire 60.000.

* * *

La validità della delega è fissata nel termine di due anni dall'entrata in vigore della legge stessa. Il termine previsto può considerarsi congruo, data la vastità e complessità della materia e l'impegno occorrente per il riordinamento e l'adeguamento delle numerose disposizioni che nell'arco di un secolo si sono succedute in una evoluzione giuridica non sempre ordinata, che ha risentito inevitabilmente dei mutamenti politici e sociali intervenuti e che spesso non ha potuto seguire il passo delle trasformazioni tecniche dello esercizio dei servizi di trasporto specialmente nel settore delle ferrovie.

Il testo di norme delegate sarà approvato, come stabilisce l'articolo 3, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile, di concerto con i ministri dell'interno, del tesoro, di grazia e giustizia e dell'agricoltura e foreste. Lo stesso decreto del Presidente della Repubblica di approvazione delle norme delegate ne fisserà la data di entrata in vigore.

DISEGNO DI LEGGE

ART. 1.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge, nuove norme in materia di polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle ferrovie e di altri servizi di trasporto, uniformandosi ai principi e criteri direttivi appresso indicati:

a) aggiornare e riordinare le norme di cui al « Regolamento circa la polizia, sicurezza e regolarità dell'esercizio delle strade ferrate » approvato con regio decreto 31 ottobre 1873, n. 1687, e successive aggiunte e modificazioni, nonché contenute in altri provvedimenti legislativi e riguardanti la stessa materia, in relazione alle moderne esigenze del traffico e all'impiego di più progrediti impianti, mezzi e sistemi di esercizio delle ferrovie ed allo scopo di provvedere nel modo più efficace alla sicurezza e alla regolarità dell'esercizio stesso; e attuare, nel contempo, in materia, una più precisa delimitazione delle competenze normative ai vari livelli, in funzione dell'attuale prevalente formazione tecnica della regolamentazione dell'esercizio ferroviario;

b) provvedere, in particolare, al riordinamento delle disposizioni per la polizia, l'ordine e la regolarità dei servizi di trasporto e delle relative prescrizioni per il pubblico e per i terzi, con il criterio dell'estensione della validità, oltretutto ai servizi delle ferrovie dello Stato e delle ferrotranvie in concessione o esercitate in regime di gestione commissariale governativa, anche a tutti gli altri pubblici servizi di trasporto che siano rimasti di competenza degli organi dello Stato, sia tranviari che su strada, gestiti da imprese pubbliche e private, e ai servizi di trasporti a fune; mentre il riordinamento delle disposizioni in materia di polizia e delle relative prescrizioni per il pubblico e per i terzi riguarderà anche i servizi trasferiti alla competenza delle Regioni.

ART. 2.

Le infrazioni, da chiunque commesse, alle norme che saranno emanate in forza della presente legge e che riguardino direttamente la sicurezza dell'esercizio o che siano intese a salvaguardare l'incolumità di altre persone

oppure a vietare lo svolgimento di attività abusive di particolare nocimento, nonché le inadempienze e irregolarità da parte dei direttori o responsabili dell'esercizio dei servizi in concessione, saranno soggette alla pena della sola ammenda, fino al limite massimo di lire 1.000.000, oppure dell'ammenda fino al limite suddetto in alternativa con l'arresto fino a due mesi, sempre che il fatto non costituisca reato più grave.

Nei casi di comminazione di sola ammenda, potrà essere stabilita una procedura che consenta la possibilità dell'oblazione in via amministrativa.

Le altre infrazioni alle norme delegate saranno soggette a sanzioni amministrative del pagamento di somme, fino al limite massimo di lire 60.000.

ART. 3.

Le norme delegate, di cui alla presente legge, saranno emanate con uno o più decreti del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dei trasporti e dell'aviazione civile, di concerto con i ministri dell'interno, del tesoro, di grazia e giustizia e dell'agricoltura e foreste.