

## CXCI TORNATA

# MERCOLEDÌ 30 LUGLIO 1919

Presidenza del Presidente BONASI

### INDICE

Disegni di legge (discussione di) . . . . . 5185

« Conversione in legge del decreto luogotenenziale 20 novembre 1916, n. 1664, concernente le derivazioni di acque pubbliche. — Conversione in legge del decreto luogotenenziale 26 dicembre 1916, n. 1807 col quale è prorogato al 1º febbraio 1917 il termine per l'andata in vigore del decreto luogotenenziale 20 novembre 1916, n. 1664, concernente le derivazioni di acque pubbliche. — Conversione in legge dei decreti luogotenenziali 4 ottobre 1917, n. 1806 e 3 febbraio 1918, n. 288, concernenti proroghe ai termini previsti dagli articoli 1, 4, e 5 del decreto luogotenenziale 20 novembre 1916, n. 1664, sulle derivazioni di acque pubbliche (Nu. 316 A bis, 327 A-bis, 416-A bis e 316-bis-A). — Conversione in legge del decreto luogotenenziale 22 dicembre 1918, n. 2065, che modifica i termini di cui agli articoli 1, 3, 4 e 5 del decreto luogotenenziale 20 novembre 1916, n. 1664, circa le derivazioni di acque pubbliche (N. 451). — Conversione in legge del decreto luogotenenziale 12 febbraio 1919, n. 242, concernente agevolazioni per la costruzione di serbatoi e laghi artificiali (N. 452) » (seguito) . . . . . 5186

Oratori:

DE CUPIS, *presidente dell'Ufficio centrale* . . . . . 5196  
 FERRARIS CARLO . . . . . 5186  
 ROLANDI RICCI, *relatore* . . . . . 5197  
 ROTA . . . . . 5191

Relazione (presentazione di) . . . . . 5185

La seduta è aperta alle ore 16.

Sono presenti il Presidente del Consiglio, ministro dell'interno e i ministri di grazia, giustizia e dei culti, delle finanze, del tesoro, della guerra, della marina, dell'istruzione pub-

blica, dei lavori pubblici, dei trasporti marittimi e ferroviari, dell'industria, commercio e lavoro ed approvvigionamenti e consumi alimentari.

BISCARETTI, *segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente, il quale è approvato.

#### Presentazione di una relazione.

BERGAMASCO. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BERGAMASCO. Ho l'onore di presentare al Senato la relazione della Commissione di contabilità interna al progetto di bilancio del Senato per l'esercizio finanziario dal 1º luglio 1919 al 30 giugno 1920.

PRESIDENTE. Do atto al senatore Bergamasco della presentazione di questa relazione, che sarà stampata e distribuita.

#### Seguito della discussione del disegno di legge:

« Conversione in legge del decreto luogotenenziale 20 novembre 1916, n. 1664, concernente le derivazioni di acque pubbliche. — Conversione in legge del decreto luogotenenziale 26 dicembre 1916, n. 1807 col quale è prorogato al 1º febbraio 1917 il termine per l'andata in vigore del decreto luogotenenziale 20 novembre 1916, n. 1664, concernente le derivazioni di acque pubbliche. — Conversione in legge dei decreti luogotenenziali 4 ottobre 1917, n. 1806 e 3 febbraio 1918, n. 288, concernenti proroghe ai termini previsti dagli articoli 1, 4 e 5 del decreto luogotenenziale 20 novembre 1916, n. 1664, sulle derivazioni di acque pubbliche (Nu. 316-A-bis,

327-A-bis, 416-A-bis e 316-bis-A). — Conversione in legge del decreto luogotenenziale 22 dicembre 1918, n. 2065, che modifica i termini di cui agli articoli 1, 3, 4 e 5 del decreto luogotenenziale 20 novembre 1916, n. 1664, circa le derivazioni di acque pubbliche (N. 451). — Conversione in legge del decreto luogotenenziale 12 febbraio 1919, n. 242, concernente agevolazioni per la costruzione di serbatoi e laghi artificiali (N. 452) ».

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca ora il seguito della discussione del disegno di legge per la derivazione delle acque pubbliche. Do facoltà di parlare all'onorevole Ferraris Carlo.

FERRARIS CARLO. Onorevoli colleghi! Come è mia abitudine ometto qualsiasi esordio ed entro subito in materia, trattando un punto che finora non è stato accennato dai precedenti oratori, ma che mi pare abbia la sua importanza.

Si tratta della natura dei pareri da darsi dal Consiglio superiore delle acque.

L'Ufficio centrale ha avuta una predilezione propria appassionata pel *parere conforme*, e lo ha inserito dappertutto dove ha potuto. Per giustificare questa profusione dei pareri conformi disseminati nel disegno di legge, l'egregio relatore, cui do anch'io lode per la laboriosità mostrata redigendo le due ampie relazioni, e per la mirabile cultura giuridica, ha usato queste parole:

« Dall'avviso espresso dal Consiglio superiore, di regola (secondo le modificazioni da noi apportate al progetto), il ministro non ha facoltà di scostarsi, adottando un provvedimento da quello difforme: il che, mentre conferisce prestigio al Consiglio e garantisce un'azione amministrativa improntata a una conoscenza approfondita delle condizioni di fatto, e a una matura valutazione dei diversi aspetti, tecnico, economico e legale, inerenti a ogni utilizzazione, non elimina la responsabilità ministeriale, potendo il ministro, ove non condivida il parere del Consiglio, astenersi dal provvedere ».

Ora, che i molti pareri conformi aumentino il prestigio del Consiglio superiore, nessuno dubita, tanto che, se venisse approvato il progetto come è stato redatto, io proporrei che si desse al Presidente del Consiglio superiore il titolo di Eccellenza, perchè sarebbe egli in fondo il vero ministro delle acque.

Quanto alla responsabilità del ministro, io dico che vi è responsabilità quando vi è libertà, ma qui libertà non vi è perchè il ministro è letteralmente jugulato: o vuole prendere il provvedimento e allora deve prenderlo in conformità del parere del Consiglio, altrimenti sarebbe nullo; o si astiene dal prenderlo ed allora viene a ledere gli interessi dei privati che lo hanno chiesto, viene a danneggiare il pubblico che avrebbe vantaggio da quello. Così si prevedono soltanto due estremi, mentre vi sono tante gradazioni di cui bisogna tener molto conto in materia amministrativa.

Per illustrare queste mie affermazioni, chiedo il permesso al Senato di citare qualche articolo del disegno di legge.

Prendiamo l'art. 43 del testo dell'Ufficio centrale. Il ministro aveva disposto: « Ove sia accordata la sovvenzione di cui agli articoli precedenti, potrà essere stabilita nell'atto di concessione, sentito il Consiglio superiore delle acque, la partecipazione dello Stato agli utili dell'azienda ». Il nostro Ufficio centrale dice: « ... su conforme parere del Consiglio superiore delle acque ». Quindi è il Consiglio superiore che deve valutare anche gli interessi dello Stato e del Tesoro, dare giudizio assoluto anche sugli utili che lo Stato può ripromettersi eventualmente dalla concessione di quelle imprese di costruzione di serbatoi e laghi artificiali. Nè mi si dica che si fa intervenire il Consiglio superiore per impedire che lo Stato chieda una partecipazione agli utili che possa essere troppo gravosa per l'impresa; perchè di questa considerazione non si è ricordato l'Ufficio centrale, quando all'art. 28, comma quarto, approvò la proposta seguente: « Quando l'energia sia trasportata oltre i quindici chilometri dal territorio dei predetti comuni rivieraschi, il ministro delle finanze, sentito il Consiglio superiore delle acque, potrà stabilire con proprio decreto a favore degli enti locali un ulteriore canone annuo a carico del concessionario fino a lire due per ogni cavallo dinamico nominale ».

Si tratta qui pure di una gravezza considerevole a carico dei concessionari: e non può l'Ufficio centrale aver qui dimenticata la sua predilezione per il « parere conforme » perchè il « parere conforme » appare proprio e per sua iniziativa, cioè modificando la proposta ministeriale, nel comma precedente.

Andiamo innanzi. Nell'art. 17, il Ministero aveva proposto: « Per le grandi derivazioni che possono riguardare rilevanti interessi pubblici, potrà essere inclusa nel disciplinare la facoltà di riscatto con le condizioni e modalità determinate nel disciplinare stesso ». È una clausola che normalmente si inserisce in queste concessioni; anche se non si voglia adoperare questa facoltà di riscatto, d'ordinario la si prevede. Ma l'Ufficio centrale propone: « Per le grandi derivazioni, che possono riguardare rilevanti interessi pubblici, potrà, su proposta del Consiglio superiore delle acque, essere inclusa » ecc.

È il Consiglio Superiore che deve prendere l'iniziativa per inserire quella clausola, e il ministro non potrebbe farlo senza la proposta del Consiglio: dunque si tratta di un parere conforme travestito con altra formula.

Vi è ancora un altro articolo, l'art. 7, il cui comma 3° (sul quale mi riservo di ritornare nella discussione degli articoli per domandare chiarimenti sul modo con cui è formulato e per proporre una modificazione) stabilisce: « Se il ministro ritiene senz'altro inammissibile una domanda, perchè inattuabile o contraria al buon regime delle acque o ad altri interessi generali, sentito il Consiglio Superiore delle acque e su parere conforme di questo, la respinge con suo decreto ». Qui si presuppone che il ministro possa avere un'opinione propria: ma ecco che subito la si rende inutile. Ed invero, quale bisogno ha il ministro di formarsi lui un concetto sulla ammissibilità o meno della domanda, se è il Consiglio superiore che decide? Se il Consiglio dirà che la domanda non è ammissibile, allora potrà il ministro prendere il provvedimento con cui la respinge, ma lo potrà prendere perchè il Consiglio superiore gli lo permette: se invece il Consiglio Superiore esprime il parere che la domanda è ammissibile, il ministro, pur di parere contrario, dovrà tenersi *in pectore* la sua convinzione e sarà obbligato a tacere; non potrebbe neppure arrestare il corso della domanda; perchè se questo per dannata ipotesi egli facesse e gli interessati venissero a sapere che la domanda era stata dichiarata ammissibile dal Consiglio superiore, giustamente proseguirebbero il ministro con proteste e ricorsi amministrativi, perchè non ha dato corso alla domanda, e nascerebbe un putiferio.

Ammetto che vi sono dei casi, nei quali il far intervenire il parere conforme del Consiglio costituisce per gl'interessati una garanzia di maggiore imparzialità e di più sicuro soddisfacimento, esonera l'Amministrazione dalla responsabilità di una decisione che potrebbe essere creduta inquinata da favoritismo, promossa da ingerenze politiche, e via dicendo. Ma anche nell'organizzare questo sistema dei pareri bisogna ricordarsi dell'*est modus in rebus* e lo dico completando quella nuovissima citazione del Venosino che l'onorevole relatore ci ha dato nell'ultima pagina della sua seconda relazione.

E passo ad un altro punto, quello della giurisdizione speciale per le controversie in materia di acque pubbliche: e mi duole di non vedere presente l'onorevole ministro di grazia e giustizia, perchè dovrei rivolgere qualche osservazione a lui personalmente. Prego gli egregi suoi colleghi presenti di volerne prender nota e di riferirgli le mie dichiarazioni.

I precedenti oratori hanno trattato eloquentemente la questione della costituzionalità e la questione della convenienza della creazione di questa giurisdizione speciale. Io ho ammirato i loro discorsi, ma per me vi è una considerazione preponderante: la considerazione che il Tribunale delle acque, e cioè la giurisdizione speciale, già esiste e funziona da due anni e mezzo; ed allora dico anche io: *cosa fatta capo ha*, per quanto l'istituto possa essere o parere, per ripetere la frase dantesca, un *mal seme*. Però aggiungo subito una dichiarazione, che desterà la meraviglia di molti in questa assemblea, e cioè che io voterò contro la istituzione dei tribunali regionali, se non si verificherà una condizione speciale, alla quale accennerò più tardi. Io avrei desiderato che si fosse fatta una analisi quantitativa e qualitativa dell'opera del Tribunale delle acque, per riconoscere quale è stata la sua attività, per accertare quali questioni principalmente sono venute innanzi ad esso e così poter con maggiori lumi giudicare della convenienza del mantenimento di questa giurisdizione speciale, e anche prendere dei provvedimenti per meglio regolarne la competenza e disciplinarne il funzionamento. Ma rispetto all'utilità dei tribunali regionali la principale affermazione, che ho trovata nelle relazioni dell'Ufficio centrale, è la seguente:

« Tuttavia è parso opportuno contemperare l'esigenza di una sollecita e possibilmente costante giurisprudenza, con un maggiore riguardo agli interessi dei litiganti, a favore dei quali (esaudendo i voti dei collegi forensi) si è introdotta la garanzia del doppio grado di giurisdizione ».

E sopra questa garanzia del doppio grado di giurisdizione, specialmente in ordine alle controversie aventi per oggetto un diritto civile, si ritorna in altre parti delle relazioni.

Io confesso francamente che questi argomenti non mi convincono e non mi commuovono. Sono gli argomenti stati adottati sempre in Italia per mantenere centinaia di preture inutili, diecine di Tribunali inutili ed anche Corti di appello e di cassazione inutili, conservati al solo scopo di avvantaggiare interessi di località e di professionisti, della cui legittimità puossi dubitare, e di secondare quello spirito di litigiosità che è tanto vivo nel nostro paese, specialmente in alcune regioni. Quindi finchè non mi sarà data la dimostrazione che non andremo incontro alla creazione di nuovi organi superflui nell'ordinamento giudiziario, finchè non mi sarà data la dimostrazione che avrà soddisfazione il vero bisogno di giustizia e non lo spirito di litigiosità, io non voterò a favore dei tribunali regionali, mantenendo invece l'unicità di grado della giurisdizione speciale.

Ed io vorrei che fosse qui presente il ministro guardasigilli perchè gli direi: quale è il suo parere, onorevole professore Mortara? E dico intenzionalmente: « onorevole professore Mortara ». Non domando il parere al ministro, il quale potrebbe essere influenzato da considerazioni politiche e parlamentari, tanto più poichè esultano già gli avvocati e i litiganti e plaudiranno anche probabilmente, mi si consenta di dirlo, i deputati delle località dove si istituiranno questi tribunali regionali. E non domando neppure il parere del magistrato, perchè, appartenendo egli alla autorità giudiziaria ordinaria, potrebbe essere proclive a riconoscere la utilità di questi tribunali regionali, i quali in fondo non sarebbero che delle sezioni di Corte d'appello e mediante i quali si restituirebbe alla competenza della giurisdizione ordinaria molta parte ora usurpata dalla giurisdizione speciale. Io vorrei invece sentire il parere dell'uomo che ha luminosamente oc-

cupata per tanti anni una cattedra universitaria di ordinamento giudiziario e di procedura civile; e se egli mi dirà: come professore di ordinamento giudiziario e di procedura civile io avrei accettato il concetto dell'istituzione dei tribunali regionali, allora io mi piegherò alla sua autorità. Se non avrò questa dichiarazione dall'onor. Mortara, manterrò la mia opposizione fino all'ultimo.

A proposito di questa giurisdizione speciale io vorrei fare una proposta che si connette al contenuto generale del disegno di legge.

Ieri furono accennate le difficoltà derivanti all'esame del disegno di legge dalle condizioni tipografiche: ma c'è una maggiore difficoltà rispetto a questo disegno di legge ed è quella intrinseca per la sua redazione.

Noi ci troviamo ad aver davanti sei testi: il testo ministeriale, il primo testo dell'Ufficio centrale, il secondo testo dell'Ufficio centrale, il testo, e sarebbe il quarto, che è costituito dai decreti luogotenenziali recentemente presentati per la conversione in legge e in cui vi sono disposizioni non ancora inserite nei testi che abbiamo dinanzi, il testo, e sarebbe il quinto, costituito dagli emendamenti presentati dal ministro dei lavori pubblici, e per ultimo il sesto testo comprendente gli emendamenti presentati dai colleghi. È una cosa non facile il venire ad una determinazione precisa della vera formula degli articoli in mezzo a tutta questa confusione, tanto più che non pochi di essi hanno imperfezioni sostanziali e formali.

Se aggiungete l'ora del tempo e la non dolce stagione, io mi prendo la libertà di domandarvi: ma vogliamo convertire in legge anche quel piccolo (però piccolo di mole e di valor gigante), quel piccolo codice di procedura che è contenuto nel cap. terzo? Quelle disposizioni non sono che la riproduzione, sia pure molto corretta, molto riveduta, molto migliorata, del vigente regolamento, il quale ha funzionato finora benchè non sia stato approvato per legge.

Ma a favore della mia proposta havvi un altro precedente decisivo, perchè fu compiuto in momenti pienamente normali sotto ogni aspetto pel lavoro legislativo. Noi abbiamo quelle importantissime magistrature amministrative, che sono la quarta e quinta Sezione del Consiglio di Stato e la Giunta provinciale amministrativa. Ora i regolamenti di procedura di

queste giurisdizioni non sono stati approvati per legge, ma, per delegazione del potere legislativo, composti dal potere esecutivo ed approvati per decreto Reale.

Non potremmo dunque anche noi decidere che un nuovo regolamento di procedura cogli emendamenti proposti dall' Ufficio centrale sia approvato con decreto Reale emanato per delegazione legislativa? Credo che faremmo cosa buona; sfronderemmo il progetto di una parte notevole e così potremmo arrivare alla riva con lena molto meno affannata.

Ieri il collega senatore Polacco ha con la sua consueta finezza indicato le voci che sono corse relativamente alle tendenze socialistiche annidate in questo progetto di legge, che porterebbe alla nazionalizzazione delle forze idriche. Io, sentendo questo, ho fatto una specie di esame di coscienza, ed ho pensato che anch' io avrei sulla coscienza un peccato altrettanto grave quanto quello che commetteremmo approvando questo disegno di legge; cioè quello di avere ottenuta l'approvazione del Parlamento e poi controfirmata la legge del 22 aprile 1905, che ha introdotto da noi il sistema delle ferrovie di Stato. Ai miei tempi si parlava di esercizio di Stato, adesso si parla enfaticamente di nazionalizzazione.

Ho fatto, dico, un esame di coscienza e non mi sono trovato socialista e non credo che siano socialisti, né l'onor. Tedesco, ora ministro delle finanze, che ha presentato il primo progetto di legge al Parlamento per attuare l'esercizio di Stato delle ferrovie, né il collega Bianchi che è stato il valorosissimo esecutore della legge. I principi che sono consacrati rispetto alle concessioni di derivazione ed utilizzazione delle acque nel disegno, che abbiamo davanti, sono roba vecchia nell'amministrazione ferroviaria.

Il sistema ferroviario francese, che si è organizzato nelle sue grandi linee nella prima metà del secolo passato, è fondato su questa base: diventano gratuitamente di proprietà dello Stato allo scadere delle concessioni il corpo stradale e tutti gli impianti principali, mentre il materiale rotabile e in genere le cose mobili saranno allora pagate dallo Stato a prezzo di stima. Anche nelle nostre concessioni ferroviarie al loro scadere lo Stato diventa proprietario degli stabili od opere costituenti le ferrovie e quanto al materiale rotabile, ed in genere a tutto il

materiale distinto dai principali impianti, con patti contenuti nell'atto di concessione si fissa se mediante pagamento del giusto valore i concessionari possono esigere che lo Stato ne faccia acquisto o questo abbia diritto di pretendere la cessione. E queste disposizioni contenute nel testo unico vigente del 9 maggio 1912 risalgono alla legge sulle opere pubbliche del 1865.

Il disegno di legge che abbiamo dinanzi, non è in nulla per tale rispetto, che poi è il principale, più socialistico della nostra legislazione ferroviaria. Epperò ho la coscienza tranquilla nel votare questo disegno di legge e accetto volentieri il progresso che esso segna sul concetto tradizionale della demanialità delle acque; invece di farla dipendere dall' effettivo uso delle acque, si ricorre al concetto della attitudine di queste acque all'uso pubblico, ed approvo la formula suggerita nell'emendamento presentato ieri dal Ministero, inquantochè, mentre la formula del disegno dell'Ufficio centrale dice: « Saranno iscritte negli elenchi tutte le acque sorgenti, fluenti e lacuali, che, considerate sia isolatamente, per la loro portata o per l'ampiezza del rispettivo bacino imbrifero, sia in relazione al sistema idrografico, al quale appartengono, abbiano od acquistino l'attitudine ad essere comunque destinate a qualsiasi uso di pubblico interesse », con formula più concisa, meno involuta, nell'emendamento è detto: « abbiano o acquistino l'attitudine a qualsiasi uso di pubblico generale interesse ».

Nella formula primitiva era prevista non soltanto l'attitudine attuale delle acque all'uso pubblico, non soltanto l'attitudine che acquistano immediatamente con acconce opere, ma l'attitudine potenziale futura, conseguenza di qualsiasi possibilità di destinazione all'uso pubblico, il che veramente era soverchio: la nuova formula evita tale eccesso, e specifica meglio che l'interesse deve essere pubblico e generale.

Ma io bramerei che gli egregi oppositori, e specialmente il senatore Bensa, così valente difensore degli attuali limiti civilistici del concetto delle acque pubbliche, ci aiutassero ad introdurre colla massima larghezza in questo disegno di legge il principio della indennità principio alla cui efficacia ha già ieri acutamente alluso il collega Polacco. Più saremo ossequenti al principio della indennità, più ne accoglieremo i precetti, tanto meglio po-

tremo eliminare perfino quella vernice socialista, che taluno vuol trovare nel disegno di legge.

Il collega Polacco ieri ha accennato opportunamente, come egli fa sempre, anche alla questione del finanziamento delle opere necessarie per l'uso pubblico delle acque: e questa è proprio una parte molto debole del progetto. Egli ha citato alcune parole dell'egregio Presidente del Consiglio superiore delle acque rispetto al finanziamento delle opere di derivazione, ma io mi permetto di richiamare l'attenzione del Senato sopra il capo secondo, molto importante, del nostro disegno di legge, capo che finora non è stato considerato nella discussione. Qui, per la costruzione di serbatoi e laghi artificiali, si prevede una sovvenzione governativa normale fino a lire 8000 annue per milione di mc. di acqua invasata. Tale somma può, ove si presentino condizioni previste dal disegno di legge, essere aumentata: ma la cifra iniziale rimane sempre molto bassa, troppo bassa, come dirò più oltre. Bisogna fare in proposito una distinzione. Ove si hanno grosse masse di acqua che scendono dalle montagne e si possono facilmente creare grandi bacini con fortissimi salti, allora converrà all'industria privata eseguire quelle opere anche senza sovvenzione, per i vantaggi che le deriveranno dagli impianti elettrici, dallo sfruttamento della forza motrice. È uno stato di cose che si verifica più specialmente nell'Alta Italia. Ma, dove l'acqua scarseggia e bisogna raccoglierla dalle fonti e attenderla dai ruscelli, dai torrenti, dalle piogge, e quasi creare, come si dice, il fiume, e queste sono le condizioni più particolarmente della Media Italia, del Mezzogiorno e delle grandi Isole, i tecnici, che io ho udito o letto sono d'accordo nel riconoscere che quel sussidio è assolutamente insufficiente, cioè insufficiente in una misura molto, troppo lontana dalla sufficienza. Ed è perciò che all'onorevole ministro dei lavori pubblici e a quello delle finanze *interim* del tesoro, che sono così nobili rappresentanti uno della regione sicula, l'altro del Mezzogiorno continentale, raccomando di pensare a questa parte del finanziamento...

PANTANO, *ministro dei lavori pubblici*. Vi è già un emendamento che sarà distribuito al Senato.

FERRARIS CARLO... Ringrazio della notizia, ma temo che un emendamento non potrà provvedere completamente, perché sarà forse necessario esaminare se l'ingerenza statale in materia non debba assumere qualche altra forma non prevista dal progetto.

Ieri il senatore Del Carretto ha pronunciato un eloquente discorso relativamente all'applicazione dell'elettricità all'agricoltura, ed ai vantaggi che ne possono derivare. Questo mi induce a ricordare agli egregi colleghi una disposizione del disegno di legge che sta davanti a noi, ma che non corrisponde pienamente al concetto del ministro presentatore, il compianto Dari, cui mando un memore saluto.

Nel presentare le disposizioni, che sono comprese nel capo secondo, il ministro aveva motivato l'articolo in questione, il 42, dicendo che si trattava della costruzione di quei serbatoi che abbiano per scopo di alimentare impianti elettrici destinati alla produzione agraria dei terreni bonificati.

La dicitura, invece, contenuta nell'art. 42 del progetto è la seguente:

« La sovvenzione potrà elevarsi al disopra di lire 8,000 nel caso in cui la costruzione del serbatoio o lago renda in tutto o in parte inutile la esecuzione di opere idraulico-forestali, di bonifica o di qualunque categoria da eseguirsi o sussidiarsi dallo Stato, oppure giovi *alla irrigazione od alla bonifica agraria di vasti territori* ».

Alle parole relative alla irrigazione ed alla bonifica agraria già il decreto del 12 febbraio 1919, n. 242, ha sostituite queste altre: « alla irrigazione o alla creazione d'impianti idro-elettrici per il prosciugamento e la bonificazione agraria di vasti territori ».

Pregherei l'Ufficio centrale di prendere nota di questa notevole modificazione che riguarda quegli interessi agricoli, che stanno tanto a cuore al collega Del Carretto.

Ed ho finito così il mio dire con un esempio di quello che purtroppo dovrò fare nella discussione degli articoli: dovrò presentare degli emendamenti, emendamenti anche di pura forma. Non fatemene colpa: non è per vanità, ma per una profonda convinzione che ho rispetto alla tecnica legislativa; i disegni di legge, secondo il mio debole avviso, debbono uscire dai corpi legislativi con forma corretta, limpida, precisa.

E se osserveremo questo precetto anche per il presente disegno di legge, si otterrà almeno che non vadano molte controversie davanti al Tribunale, o, se piacerà al Senato, ai tribunali delle acque. (*Approvazioni*).

PRESIDENTE. Do ora facoltà di parlare al senatore Rota.

ROTA. Onorevoli colleghi, forse questo disegno di legge di grande importanza, che riflette uno dei più cospicui problemi del nostro Stato, che involge uno dei più grandi interessi e pubblico e privato, era forse meglio che si fosse potuto discutere in un momento più opportuno; tanto più se il Senato portasse delle modificazioni al disegno di legge, anzi al decreto luogotenenziale che è già in attuazione. Siccome ben difficilmente l'altro ramo del Parlamento potrà in ora discuterne e trattare, ne verranno o l'una o l'altra di queste due conseguenze: o l'attuazione del decreto di legge dovrebbe essere sospesa in omaggio alle modificazioni portate dal Senato, oppure dovrebbe continuare ad essere applicato, senza tener conto delle nostre modificazioni.

Questo dilemma, il quale non tocca intimamente il decreto-legge nella sua compagine e nella sua struttura, ma che per altro riguarda l'attuazione della legge la quale è tanto importante rispetto al pubblico, questa ragione, credo sia di capitale importanza perchè oggi, a mio modo di vedere, non si dovesse presentare alla discussione del Senato.

Io, premesso questo in via, dirò così, pregiudiziale, sono stato dispiacente, perchè giunto questa mattina, di non avere potuto presenziare alle sedute e ammirare i discorsi pronunziati ieri e l'altro ieri da colleghi illustri dei quali uno dei principi del nostro foro, del senatore Bensa; per modo che forse io involontariamente ripeterò cose già dette, in quantochè sebbene questa mattina, ad evitare questa noia ai miei colleghi, abbia cercato per ogni dove che cosa si fosse già detto, a me non fu data la fortuna di poterlo avere.

Io però, secondando quello che è nell'animo mio, pure essendo decisamente contrario alle conseguenze che derivano dal decreto-legge, dirò in modo imparziale che questo decreto-legge fu originato dal nobilissimo intento di trarre maggior profitto dalla grande ricchezza

pubblica che è quella delle nostre acque; bisogno il quale si era fatto maggiormente sentire durante la guerra, per la scarsità veramente allarmante del carbone. Quindi l'intento supremo era di trarre da questa ricchezza delle acque pubbliche un maggior rendimento sia per la luce, sia per la forza motrice, e quindi rendo omaggio a coloro che hanno tentato di poter raggiungere quest'intento. Ma, premesso questo, per imparzialità dirò che si è ecceduto conculcando diritti i quali dovevano essere rispettati; si è ecceduto introducendo nella nostra giurisdizione una magistratura che dai giuristi dell'Alta Italia (cito quelli perchè li avvicino di più) venne in modo ripetuto condannata. E per ciò, per quanto renda omaggio al sentimento che ha ispirato questo decreto-legge, su questi due punti capitali, mi permetto di intrattenere il più brevemente che mi sarà possibile il Senato. E, sempre in via di preambolo, dirò che nel decreto-legge vi sono disposizioni le quali devono essere salvate, perchè sono molto utili; disposizioni alcune procedurali, alcune di contenuto. E fra le altre il riconoscimento di un titolo di preferenza (le enumero così sinteticamente) alle concessioni di maggior momento destinate al servizio d'interesse pubblico; la semplificazione dei concetti direttivi e di tutte le pratiche di procedura che prima erano intricate e che stancavano qualunque persona, eliminando l'intrusione della Prefettura che era perfettamente inutile, per modo che tutto il sistema di procedura per le nuove concessioni va dal Genio civile, che l'istruisce; al Consiglio superiore delle acque; la sostituzione, senza pregiudizio dell'utente, in vista di un pubblico servizio da parte dello Stato, d'eguale energia idraulica od elettrica a quello che egli usava; ed infine la soppressione del diritto di priorità nelle domande che in molti casi non era se non un accaparramento, per modo che la concessione deve esser data a colui il quale dimostra che deve essere ispirato dal maggiore interesse pubblico.

Ma, onorevoli colleghi, se questi sono pregi, dirò così di dettaglio, pregi che, se non erro, non vengono disconosciuti (ripeto di non essere stato fortunato di sentire il discorso del collega Bensa), se è vero che non vengono disconosciuti...

BENSA (*fa cenno di assenso*).

ROTA ... il cenno del senatore Bensa me ne dà la conferma, e l'ordine del giorno che ho firmato è in tal senso, sono pregi che possono esser mantenuti anche nel caso di un nuovo disegno di legge che venisse presentato. Ma vi sono disposizioni che, astraendo affatto dall'intento dal quale sono ispirate, anziché un vantaggio recano (e mi si perdoni la parola che io uso non per impressionare, ma perchè è la espressione genuina e precisa della verità) recano un perturbamento grave non solo alla parte industriale, ma a corpi morali, a Comuni, che si vedono minacciati nel loro patrimonio, nelle sorgenti della loro attività da questo decreto-legge.

Sono questi i due punti sui quali io mi fermo: il primo, che riguarda il tribunale delle acque; il secondo, che riguarda la soppressione, il disconoscimento, la violazione aperta di ciò che fino ad ora fu riconosciuto un diritto privato.

Riguardo al tribunale delle acque, di già se ne è parlato, e ne parlo unicamente perchè una voce parta anche da me. Dico il vero, mi sovengono alla memoria alcune parole che ho letto anni addietro in un discorso memorabile pronunziato da quell'illustre giurista e penalista che fu il Conforti, e, contrariamente a quello che testè ha esposto l'egregio amico senatore Ferraris Carlo, il Conforti diceva che per ottenere che la giustizia si possa radicare nell'animo delle persone, sarebbe necessario che vicino ad ogni chiesa vi fosse un tribunale della giustizia. È vero che si recherebbe con questo un danno all'erario dello Stato, ma, mi creda l'onorevole senatore Ferraris, nella maggior parte dei casi, almeno per le persone che soggiornano per molto tempo in campagna, è notorio che non al Senato si guarda, non alla Camera dei deputati; ma è la pretura che rappresenta un freno al mal fare; è la pretura che con i suoi ammaestramenti e con le sue sentenze dice alle persone quello che è lecito e quello che non lo è. Se questo è vero, e mi pare che non possa essere contraddetto, l'istituire in tutta l'Italia un tribunale unico al quale tutto deve essere sottoposto, al quale si deve presentare la citazione, il quale deve giudicare tutte le questioni, tutte le cause che sulle acque dall'alta Italia alla Sicilia possano sorgere tra privati e tra privati e demanio, vuol dire, senza esagerare, precludere la via alla

giustizia. Infatti, quale è quel piccolo possidente, che, leso nel suo diritto, ricorrerà al tribunale delle acque a Roma? E dico piccolo possidente, per tacere il resto; ma molti saranno a risentire questo danno, il quale più che materiale sarebbe danno morale, quale quello che deriverebbe alle moltitudini coll'istituire un sistema per il quale la giustizia sarebbe assente.

L'Ufficio centrale del Senato, preoccupato evidentemente di questo errore gravissimo, introdusse delle modificazioni che sono lodevoli. Se non erro ha istituito otto tribunali in otto corti d'appello, ha stabilito il secondo grado di giurisdizione alla cassazione, a sezioni unite, ha stabilito una procedura più svelta, più esplicita, più semplice, per modo che ha ben dimostrato il sentimento che l'ispirava di correggere l'errore fondamentale del primitivo disegno di legge. Ma mi consenta l'onorevole relatore di dire che tutto ciò non basta. E dico questo non perchè la mia persona possa aggiungere autorità a quanto dichiaro, ma perchè tutti i giuristi, tutte le curie della Lombardia e del Piemonte hanno dichiarato che questo non bastava. E non bastava inquantochè anche questo si risolveva, nella maggior parte dei casi, in un diniego di giustizia, era un attestato d'insufficienza che si dava al giudice inferiore, come dichiarava in una splendida relazione quell'illustrazione del diritto che è il Presidente della curia di Torino, Franco Bruno; il quale infine vaticinava a questi tribunali l'esito che ebbero presso di noi i tribunali di commercio, i quali, dopo un'esperienza infelice di alcuni anni, vennero soppressi.

Detto questo di volo, per quanto riguarda il tribunale delle acque, vengo senz'altro alla seconda parte delle osservazioni, che è quella che riguarda il punto fondamentale, il fulcro del decreto-legge, quello che è contenuto negli articoli 1, 1-bis e 86 del disegno di legge dell'Ufficio centrale che corrispondono effettivamente agli articoli 1, 1-bis e 43 del decreto luogotenenziale.

Anche qui l'Ufficio centrale ha apportato una modificazione notevole al decreto luogotenenziale; e cioè: mentre in questo si salvaguardavano, si lasciavano intatte le ragioni di coloro i quali derivavano acqua per titolo legittimo, il disegno dell'Ufficio centrale, ancora più rigoroso, mette tutti i derivatori d'acqua sotto lo stesso concetto di concessione, sia che si



tratti di derivatori per titolo legittimo, sia che si tratti di derivatori per uso trentenario, sia che si tratti di derivatori per concessioni.

Sarò brevissimo nella mia analisi. Due sono le ragioni che nella relazione l'illustre relatore all'Ufficio centrale espone: la prima che a tale risultato era già pervenuta da ultimo la giurisprudenza della Cassazione di Roma; la seconda ragione di questa soppressione, come la chiamo io, di un diritto sancito dalle leggi, viene enunciata nella talora imperfetta locuzione legislativa, la quale non deve essere di ostacolo, e l'onorevole senatore Rolandi Ricci qualificava come incompleta locuzione legislativa, quella degli articoli 1 e 24 della legge del 1884, la quale diceva che il possesso trentenario nei rapporti del Demanio vale titolo.

Esaminiamo anzitutto la prima ragione, cioè che l'ultima giurisprudenza della Cassazione romana era già pervenuta a questa conclusione, cioè che tutti erano concessionari in base all'articolo 430 del Codice civile, per il quale i beni dello Stato sono inalienabili ed imprescrittibili. La Cassazione di Roma, perciò, ci aveva preceduti.

Ora io dico questo, e lo dico confortato dall'autorità di valenti scrittori: io non credo, o signori, per quanto siano luminari del diritto i magistrati, io non credo che ai magistrati debba essere riservato il compito di precorrere il potere legislativo. I magistrati devono applicare le leggi; spetta al potere legislativo di variarle, di cambiarle, di introdurre modificazioni, qualora queste leggi debbano essere modificate; ma quando voi, onorevole relatore, mi dite che la magistratura, la Cassazione di Roma ha precorso, allora voi non rendete, pur volendolo, un omaggio alla magistratura; perchè uno dei cardini della nostra costituzione è la divisione dei poteri, e mentre al potere legislativo spetta di fare le leggi, al potere giudiziario non spetta di precorrere, di modificare, ma spetta di applicare quello che ha fatto il potere legislativo. E voi, onorevole Rolandi Ricci, vi siete affrettato troppo a dire che la magistratura aveva quasi precorso il decreto-legge colla sua interpretazione della legge precedente, inquantochè voi che siete uno dei campioni del foro ben sapete che non tutte le nostre Cassazioni sono concordi in questo, e qualche valore meritano anche le

altre. Voi sapete che la Cassazione di Torino, con sua sentenza recente, dice che la derivazione da parte di privati in base a titolo o possesso trentenario anteriore alla legge 10 agosto 1884, di un corso d'acqua pubblica costituisce un vero e proprio diritto civile patrimoniale. Questo non è precorrere, onorevole Rolandi-Ricci, questo è applicare la legge, questo è applicare l'art. 613 del Codice civile che dice che: sono diritti di derivazione, sono diritti di uso che spettano a privati o a comunità, quelli i quali si esercitano su acque pubbliche che danno diritto ai privati di derivarle per loro uso. Io non dico di più per non menomare l'autorità e l'importanza dell'ultima decisione della Cassazione di Roma, la quale è vero che precorse questo decreto-legge; ma mi si permetta aggiungere che anche la Cassazione di Roma ha cambiato, perchè con sentenza del 21 marzo 1914 la Corte di cassazione, a Sezioni unite, presieduta dal senatore Quarta, aveva detto: che il diritto di derivare acque pubbliche spettante ad un privato e ad una comunità era diritto civile patrimoniale. Aggiungo che anche lo stesso attuale ministro di grazia e giustizia non fu sempre dello stesso parere, inquantochè con sentenza del 29 dicembre 1916, la Cassazione di Roma da lui presieduta disse (tenga presente l'onorevole relatore) che non sono di ostacolo alla iscrizione nell'elenco delle acque pubbliche del corso di acqua che ne presenti i requisiti, nè il possesso immemorabile, nè l'antica concessione sovrana a favore di privati, ed aggiunge « soltanto possono essere fatti valere come diritti di uso ».

Ora mi consentano coloro i quali dissentano da queste mie poche parole, di dire che la stessa Cassazione, la quale oggi s'invoca come autorità sovrana, la quale per così dire porge un conforto alla tesi che è sostenuta dall'Ufficio centrale, se per avventura questo disegno di legge fosse stato presentato due anni prima, essa sarebbe stata invocata dagli oppositori del disegno di legge.

E ci sia lecito supporre che potrebbe darsi che l'anno venturo tornasse del parere di prima. Quindi non esageriamo col dire che la Cassazione ha giudicato così; diciamo quello che pensiamo noi, non citiamo autorità, per quanto grandi ed indiscusse lo quali debbono stare al loro posto, applicare la legge e niente altro.

Noi siamo liberi, e non invociamo le sentenze delle autorità per fare una legge. (*Approva-*  
*zioni*):

Ed ora veniamo alla seconda ragione che l'onorevole senatore Rolandi Ricci ha addotto per suffragare la tesi della soppressione del diritto privato di derivazione.

A mio modo di vedere, ed ho riletto alcune volte questo disegno di legge, è sembrato che fosse questo il fulcro, la parte sostanziale, fondamentale, del decreto luogotenenziale, cioè la soppressione dei diritti privati di derivazione.

Espono l'onorevole senatore Rolandi Ricci (e scusi se io debbo fare molte volte il suo nome, è un omaggio che gli rendo, perchè naturalmente in lui si impersona la Commissione, della quale egli ha rappresentato le opinioni); questa seconda ragione, ma è espressa in un modo un po' involuto, il quale, per chi conosce la dialettica potente, e la perspicuità e la fraseologia precisa dell'onorevole Rolandi Ricci lascia pensare che anche lui lottasse con qualche cosa d'incerto; perchè dire locuzione imperfetta legislativa non si comprende che cosa significhi. Precisiamo; ma non è locuzione imperfetta quella che dice che una legge è sbagliata o giusta; la locuzione imperfetta è la ragione cardinale della tesi che voi, onorevole Rolandi Ricci, giustificate per portare davanti al Senato il disegno di legge dell'Ufficio centrale. Dite che la locuzione degli art. 1 e 24, specialmente del 24, della legge 10 agosto 1884 è una locuzione incompleta. Forse tedierò il Senato...

*Voci.* No, no, parli pure.

ROTA. Locuzione legislativa incompleta; permetta, onorevole senatore Rolandi Ricci, forse le locuzioni legislative incomplete potrebbero venir fuori da questa discussione; ma non era una locuzione legislativa incompleta quella della legge 10 agosto 1884, e io, per giustificare quello che dico ora, mi son preso, non dico la noia, ma la gioia intellettuale di ammirare e leggere i precedenti di questa legge dal 1884 che fu portata allo studio per ben 37 anni, che fu il portato e lo studio dei più eminenti giuristi, delle persone più perspicue e di sagacia la più potente, che avessero onorato il Senato; e mi permetterò di ritessere in due parole la storia di questa incompleta locuzione legislativa.

Questa locuzione legislativa, o signori, comincia a figurare il 7 luglio 1881 in un disegno presentato al Senato da quella persona (mi ricordo di averla ammirata in gioventù) che era il ministro Baccarini; un matematico della forza quale raramente si riscontra, e dico matematico perchè le persone matematiche sono quelle che pei loro studi positivi meno delle altre hanno ubbie e confusione d'idee nella testa.

Fu il ministro Baccarini il quale presentò per primo questa nebbiosa, onorevole Rolandi Ricci, questa imperfetta locuzione legislativa; e tale disegno di legge approvato dal Senato, venne presentato alla Camera dei deputati, e, come purtroppo sono le sorti dei lavori legislativi (o si chiude la sessione o si chiude la legislatura e così tramontano anche i progetti di legge), venne ripresentato nel 1884 da quella mente fulgida che era il ministro Genala.

Finalmente il 3 aprile del 1884, dopo approvato dalla Camera, venne presentato al Senato con relazione dell'Ufficio centrale del relatore Francesco Brioschi. Non so se qui vi sia qualcuno di Milano; tutti sanno quelli di Milano che il Brioschi, maestro dell'onor. Colombo, mente fra le più poderose dell'Alta Italia, non poteva accogliere facilmente delle nebbie nella sua testa e aderire ad una disposizione così importante che era da cinque o sei anni sul banco dei poteri legislativi, senza maturarne l'importanza e la ponderatezza. Finalmente divenne legge, e divenne legge sopra relazione del 10 agosto del senatore Peruzzi e del ministro Genala, ma anche dopo vennero portate modificazioni a quella legge. In questi studi, che sono studi poderosi, viene sempre richiamata in tutti i disegni di legge, in tutte le relazioni la disposizione cardinale degli articoli 1 e 24 del disegno di legge primitivo; e quindi abbiamo un disegno di legge dell'11 dicembre 1899 presentatori gli onorevoli Carmine, Salandra e Lacava.

Finalmente un altro disegno di legge del 6 marzo 1907 presentato da quella mente, così nebbiosa che era Emanuele Giampurco, e ministri gli onorevoli Giolitti e Massimini. E finalmente un altro disegno di legge del 15 dicembre 1908, presentato dagli onorevoli Lacava, Giolitti e Bertolini; per modo che questa incompleta locuzione legislativa, per il trascorso di 37 anni, e prima e dopo in cui divenne legge,

cui portarono il loro contributo menti matematiche come Baccarini e Brioschi, giuristi principi come Gianturco e Zanardelli, e uomini di Stato come Giolitti, questa disposizione legislativa, onorevole senatore Rolandi Ricci, si mantenne sempre e si applicò sempre; e, meno le precorrenti interpretazioni di qualche magistratura negli ultimi anni, venne per 37 anni applicata da tutti i magistrati italiani. Dopo quanto sopra, dopo tali precedenti legislativi così importanti e decisivi, che hanno avuto la conferma di tutta la magistratura del Regno, diciamo che oggi non è una evoluzione, ma una rivoluzione che si vuole fare. Diciamo le cose nei loro termini: evoluzione significa miglioramento, qui invece è soppressione. (*Approvazioni generali*).

Per modo che è opinione diffusa e radicata di una schiera di valenti giuristi che la soppressione portata dall'articolo 86 del decreto legge, più radicale dell'articolo 43 del decreto luogotenenziale, sia economicamente un danno, giuridicamente un arbitrio, politicamente un errore. Economicamente un danno, perchè è certo che per il privato la forza motrice, e specialmente la luce sarà aumentata; un danno inquantochè (lasciamo stare in questi momenti in cui gli industriali se hanno incontrato il pagamento di un canone sanno bene perchè lo pagano), gli industriali in avvenire, sapendo che sopra di loro pende questa spada, è certo onorevoli colleghi, che ben di rado ricorreranno allo Stato per poter avere una concessione.

Ma che di più? Io ho sentito poco fa - ed in questo debbo esser grato all'amico senatore Bergamasco - che il senatore Ferraris disse che il riscatto delle ferrovie...

FERRARIS CARLO. No, no: la scadenza delle concessioni.

ROTA. ...Sta bene. Qui vi è un errore cardinale di diritto ed è quello consacrato nell'articolo 12 del decreto-legge che cioè, dopo un determinato tempo passano in proprietà dello Stato senza compenso, delle proprietà private. Lo Stato potrà aver diritto di far cessare la concessione di derivazione, ma niente altro; ma quando voi, onor. Rolandi-Ricci, dite che passano in proprietà dello Stato senza compenso tutti i canali derivatori, scaricatori, su cui i privati utenti pagano le imposte prediali, voi confiscate la proprietà privata senza compenso. (*Approvazioni*).

Io ammirerò la vostra dialettica nel contraddire a quello che vi dico ora, ma l'articolo 12 del disegno dell'Ufficio centrale porta alla soppressione del diritto di proprietà senza compensi.

Perciò, onorevoli colleghi, io, concludendo, ho firmato l'ordine del giorno del senatore Bensa, lieto ed onorato di apporre il mio nome sotto quello di un vero e illustre principe del foro; ma mi permetto di dire, secondo me, pur deferendo interamente a lui, pur ammettendo che quest'ordine del giorno tocca i principi fondamentali sui quali s'incardina il decreto-legge, e nell'apprezzamento dei quali siamo concordi, che io verrei ad un'altra conseguenza, e cioè che non si può passare alla discussione degli articoli di un disegno di legge, del quale assolutamente si proscrivono i concetti fondamentali nelle sue parti sostanziali, per venire solo ad ammettere parti secondarie che riguardano la procedura delle concessioni. Io credo che, sia per il Senato, sia per il Ministero che ha ripresentato, ora inopinatamente il disegno di legge, sia soprattutto nell'interesse delle nostre istituzioni, dalle quali deve derivare specialmente in questo momento l'insegnamento che lo Stato presta fede a quanto ha detto nelle sue leggi, che non si possano le sue leggi di punto in bianco radiare, che non si può mancar di fede a quanto è stato riconosciuto fino a l'altro ieri.

Per tutto ciò, pur deferendo interamente a quanto il collega Bensa ha sostenuto, crederei che sarebbe assai più opportuno che questo disegno dell'Ufficio centrale, sentite tutte le osservazioni che possono essere state fatte nella discussione del Senato, ricevuti tutti gli emendamenti che i singoli senatori possono presentare, possa il Ministero rifarlo, tenendo conto se ed in quanto creda, di tutte queste proposte ed emendamenti, e presentarle sotto una nuova forma, presentarle in una sostanza diversa, in quella sostanza che salvaguardi i diritti dei privati. In quanto che, o signori del Governo, lo sapete meglio di me e me lo insegnate, il cardine, specialmente oggi, della società, è il rispetto ai diritti, sia nelle persone che nelle cose. (*Approvazioni vicissime. Congratulazioni*).

DE CUPIS, presidente dell'Ufficio centrale Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

DE CUPIS, *presidente dall'Ufficio centrale.*  
Onorevoli senatori. Poichè il caso, che alcune volte è saggio, bizzarro è stato certamente questa volta, che a voluto dare a me l'onore di presiedere la Commissione che a voi col presente disegno di legge riferisce, io sento innanzitutto il dovere di ringraziare coloro che nella loro cortesia han trovato per me benevole parole. Quelle parole con grande compiacimento sono state da noi raccolte come premio al nostro buon volere, l'unico titolo per cui crediamo di averle veramente meritate, mentre non sappiamo se al nostro lavoro arriderà pel vostro voto buona fortuna. Buona fortuna, dico, poichè fra i molteplici interessi che si agitano nella materia, fra le tendenze diverse della dottrina, alle quali è pur necessario che gl'interessi si accomodino, il trovare la via di un ragionevole accontentamento è fortuna non poca, come ad una nave battuta dalla tempesta imboccare in un porto.

Di quale gravità sia questa legge per gl'interessi che vogliono da essa essere regolati, per le questioni che vi s'intrecciano ne avete avuta nei due giorni decorsi una prova non soltanto nelle dichiarazioni in questo senso unanimi dei vari oratori, ma ancora e più dalla gravità dei loro discorsi. Nè questa prova è stata data sol da coloro che hanno tenuto la parola, ma da coloro altresì che alla discussione tacendo, assistarono con una attenzione che ben mostrava come tutto il loro spirito fosse acutamente teso allo svolgimento dell'ardua materia.

Della difficoltà del compito ad essa affidato la Commissione ha avuto perfetta visione perfetta conoscenza. E come non averla anche solo considerando l'opera spesavi attorno da tanti valentuomini prima e dopo la legge del 1884? Precedettero questa legge che s'intitola dal Genala, tre progetti Baccarini: Baccarini-Seismit-Doda 1878, Baccarini simpliciter 1880, Baccarini-Magliani 1882, che dal Genala fu fatto proprio. Seguirono quella legge, e precedettero il presente disegno di legge, il progetto Gianturco-Massimini 6 marzo 1907 e Bertolini-Lacava 27 marzo 1909, che trassero non poco aiuto dalla dotta relazione della Commissione Balenzano 1902.

Alla vostra Commissione non mancava materia di studio; e posso assicurarvi che non fu risparmiato lavoro.

A volte, o signori, sono apparse nel Senato manifestazioni di impazienza perchè questo disegno di legge non fosse portato a discussione; e le impazienze erano giustificate dalla importanza del progetto, ma non giuste perchè ignoravansi le difficoltà che al cammino della Commissione opponevansi; e tanto più per questo solevano a chi aveva coscienza di non aver colpa del ritardo. Da vari casi, da vari accidenti, e di uno di questi l'onorevole Polacco ha pur ivi con senso di giustizia, di cui me gli professo grato, fatta menzione, è stata l'opera della Commissione ritardata ed anche arrestata. Tre volte nel tempo che è corso, la Commissione ha subito rinnovamento, due volte anche il disegno di legge è stato dai ministri che si son succeduti trattenuto. Dell'indugio invece altri compiacevansi, per i quali l'indugio era speranza che questo disegno di legge andasse pur esso ad arricchire l'archivio del Senato.

Speranze e timori fan sentire la loro voce intorno a questo progetto; speranze e timori che rispondono alla lotta dell'interesse pubblico col privato.

Il carattere che più spicca in questo disegno di legge è quello dell'interesse statale, ossia della demanialità delle acque; e sono state ieri rammentate le parole del ministro autore del progetto nella relazione con cui fu esso presentato al Senato: « Si arriverà così in un non lontano avvenire alla nazionalizzazione delle forze idrauliche, e si assicurerà allo Stato un ingente patrimonio ».

Eppure, a mio giudizio, sulla via della demanialità delle acque non si è fatto abbastanza, qualche altro passo rimane a fare; si dovrebbe, per quel che io penso, venire finalmente alla dichiarazione assoluta che tutte le acque sono pubbliche, tranne quelle che in un fondo privato sono racchiuse. Questa è la tendenza della dottrina; questo è l'esempio delle più recenti legiferazioni sulla materia. E ciò non pertanto a coloro che tanto temono per la privata proprietà io dico che i loro timori sono infondati, perchè tutti i diritti che possono aversi sulle acque non sono che diritti di uso, di godimento; e fra il concetto della demanialità delle acque e l'uso delle medesime, sia pure perpetuo, ma perpetuo così come anche al presente momento può giuridicamente considerarsi, necessaria inconciliabilità non esiste.

Di questa affermazione potrà aversi maggiore dilucidazione nell'ulteriore svolgimento della discussione. Intanto io ho voluto questo affermare per dire al Senato che nel concetto fondamento della legge l'Ufficio centrale non ha veduto nessun attentato a diritti *intangibilmente* costituiti; il che avrebbe dovuto indurlo a respingere, in via direi quasi pregiudiziale, il progetto; il vostro Ufficio centrale ha creduto invece di poter accettare il concetto fondamentale della legge, e si è studiato di portare nelle sue disposizioni quelle modificazioni che gl'interessi, legittimamente costituiti, potevano equamente reclamare. Ciò che il Senato meglio apprenderà dalla parola del relatore. (*Approva- zioni*).

ROLANDI RICCI, *relatore*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. No ha facoltà.

ROLANDI RICCI, *relatore*. Onorevoli signori, ho il pregio di rispondere a tutti i diversi valorosi oratori che si occuparono di questo importante progetto di legge ed imitando l'esempio autorevolmente dato dall'onorevole senatore Carlo Ferraris non occuperò il tempo del Senato con delle superflue introduzioni. Affrontiamo serenamente, con pacatezza, col maggiore possibile criterio di praticità la materia che è assoggettata al nostro studio.

Il progetto ha avuto dagli oratori precedenti, scarse, misurate, temperatissime laudi ed abbondanti censure.

Vediamo un po' quanto fondamento abbiano queste censure, vediamo quanta ragione abbia l'opposizione, che si è così autorevolmente delineata contro la sostanza di questo progetto di legge.

Le censure sono state principalmente di due ordini: le une hanno attaccato la costituzionalità di una porzione delle disposizioni contenute nel decreto legge emanato dal Ministero Boselli nel novembre del 1916, le altre hanno invece attaccato il fondamento di taluna delle disposizioni, qualcuna ha proprio intaccato lo spirito, il criterio direttivo di tutto il disegno di legge.

Costituzionalità. L'Ufficio centrale a questo riguardo si trova in una condizione curiosa per i suoi componenti. L'Ufficio centrale nelle sue due relazioni ha espresso il suo chiaro opinamento circa la incostituzionalità di quelle

disposizioni del Regio decreto 20 novembre 1916 con le quali si istituiva una nuova Magistratura permanente delle acque, sottraendo la materia contenziosa che aveva per oggetto le acque e i rapporti dei privati nei riguardi del Demanio e perfino nei riguardi fra privati stessi, in quanto avessero attinenza alle acque pubbliche, alla magistratura ordinaria.

Portata in quest'aula la discussione sopra la costituzionalità del decreto, l'onorevole collega Bensa ha dimostrato eloquentemente che il decreto in questa parte non poteva riconoscersi costituzionale; il collega Bensa muniva della sua autorità la dichiarazione che l'Ufficio centrale aveva consegnata una prima volta nella sua relazione 18 aprile 1918, e aveva ribadita una seconda volta nella sua relazione 30 aprile 1919.

La costituzionalità del decreto è stata anche per questa parte difesa dall'onorevole ministro guardasigilli e dall'onorevole senatore Polacco. L'Ufficio centrale per bocca mia dichiara che, udite queste apprezzabili difese, esso non si sente di poter decampare dal suo opinamento; non si sente di poterne decampare perchè ad avviso dell'Ufficio centrale, la disposizione contenuta nell'art. 70 dello Statuto non permette la costituzione di organizzazioni giudiziarie se non per legge. Il testo della disposizione, che mi permetto di ricordare al Senato, è questo: « I magistrati, tribunali e giudici, attualmente esistenti, sono conservati; non si potrà derogare all'organizzazione giudiziaria se non in forza di una legge ».

Io non dirò che sia un cavillare intorno alla parola dell'art. 70 dello Statuto, perchè il verbo cavillare non converrebbe nè alla mia intenzione, nè al concetto che intendo esprimere; ma dirò che mi pare una interpretazione troppo letterale dell'art. 70 quella che gli si verrebbe a dare quando si ritenesse che la portata di questa disposizione statutaria non fosse altro che quella di avere stabilito la immanenza delle giurisdizioni esistenti al momento in cui lo Statuto albertino fu elargito, ed il divieto di mutare l'organizzazione, cioè la costituzione di quelle magistrature, se non per legge. Se soltanto per legge si può mutare un'organizzazione giudiziaria, pare all'Ufficio centrale logico e consequenziale che soltanto per legge si possa creare un'organizzazione giudiziaria, se è vie-

tato il meno evidentemente, nello spirito della disposizione, è vietato il più. Né l'ufficio centrale può accedere alle acute deduzioni esegetiche dell'illustre collega Polacco, in quanto egli da un confronto con gli articoli 83 e 30 dello stesso Statuto crede di poterne desumere una licenza al potere esecutivo di costituire nuove organizzazioni giudiziarie.

A nostro convinto avviso, quella disposizione è stata accolta nello statuto fondamentale del regno con questo intento: impedire al potere esecutivo la creazione di nuove giurisdizioni.

Qualunque possa essere l'interpretazione arguta o acuta che voglia darsi alla lettera della disposizione certo lo spirito che l'anima, a nostro avviso, è quello di avere preconstituito una garanzia del cittadino contro la possibilità di una esorbitanza in questo tema da parte del potere esecutivo. Ed allora questa disposizione ci sembra che debba essere interpretata con spirito liberale, con lo spirito che la vivifica, nello intento di mantenere ferma ed intatta questa garanzia; ed è perciò che l'Ufficio centrale, come due volte scrisse nelle sue relazioni, ripete nell'aula che esso porta il convinto avviso che il Ministero Boselli sarebbe stato (parlo del Ministero Boselli perchè il decreto è proposto dal Ministero collegialmente, e non è a ricercarsi la sola responsabilità del ministro dei lavori pubblici) più ossequente allo Statuto se avesse consentito ad applicare questa giurisdizione attraverso ad una legge. E non era poi un tempo nel quale la cosa fosse difficile; ma detto questo, e quindi in questo consentito col senatore Bensa, e dissentito dall'onorevole ministro guardasigilli e dall'onorevole collega Polacco, l'Ufficio centrale deve difendersi a sua volta dalle censure che gli sono state rivolte, sul punto della condotta a tenersi di fronte al riconoscimento dell'incostituzionalità parziale delle disposizioni contenute nel decreto 20 novembre 1916, dall'onor. Bensa nel suo eloquente discorso di due giorni fa. Insomma l'Ufficio centrale è in questa (dicevo poco fa) curiosa situazione: non merita l'elogio che in un avverbio gli ha consentito il ministro guardasigilli, quando ha detto che, se non sapientemente, almeno *saggiamente*, l'Ufficio centrale non aveva insistito nella sua censura, perchè l'Ufficio centrale vi ha insistito tanto che alla distanza di un anno ha ripetuto la

censura nella seconda relazione del 30 aprile del 1919 come l'aveva formulata nella relazione del 18 aprile 1918; non merita, mi pare, e andrò a dimostrarlo, le censure del collega Bensa; l'Ufficio non si sente degno « ni de cet excès d'honneur, ni de cette indignité ». Infatti il collega Bensa ha detto: l'Ufficio centrale dopo aver rilevato la incostituzionalità che viziava una parte delle disposizioni contenute nel decreto, in quanto tali disposizioni creanti una giurisdizione non avrebbero potuto essere prese se non per effetto di una legge, ha poi chinato il capo e non si è fermato.

Nessuno potrà più di me (tutti certo sentiranno come me), apprezzare il mio vecchio collega e amico onorevole Bensa, e quindi nessuno potrà dubitare che io, non solo per sentimento di deferenza, ma per sentimento di affetto non lo voglia trattare coi maggiori riguardi, e per far questo lo tratterò come il Papa.

Uno degli istituti pontifici era l'appello dal papa bene informato al papa meglio informato. Il papa era sempre bene informato, come ben ragguagliato è sempre il collega Bensa. Ora prego il collega Bensa e il Senato a permettermi di informarli, se occorre, di ciò che ha fatto l'Ufficio centrale, perchè eglino possano giudicare in questa sede se l'Ufficio centrale ha fatto tutto ciò che doveva e tutto ciò che poteva.

Forse può essere accaduto, e non c'è da farsene alcuna meraviglia, che un po' per la lunghezza, un po' per la noiosità della prosa delle due relazioni, un po' per la difficoltà della distribuzione, queste non siano state lette da tutti i colleghi, e anzi avrei riscontrato che qualcuno proprio non l'ha letta. (*si vide*) e allora mi sia lecito di richiamare all'attenzione del Senato quello che la relazione I diceva:

La relazione I diceva questo:

« L'Ufficio centrale non ha creduto opportuno rimettere al regolamento tutte le disposizioni procedurali relative alla trattazione delle cause dinanzi ai tribunali territoriali, al tribunale supremo delle acque pubbliche (e con ciò rispondo al collega Ferraris), trattandosi di norme dirette alla guarentigia degli interessi dei litiganti che la nostra prassi costituzionale consiglia siano legittimamente stabilite. Questi medesimi riflessi uniti al desiderio di serbare

LEGISLATURA XXIV — 1ª SESSIONE 1913-19 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 30 LUGLIO 1919

il rispetto alle disposizioni statutarie persuase due volte l'Ufficio centrale a incaricare il suo presidente di chiedere al ministro del tempo che fosse sospesa l'applicazione della nuova giurisdizione, fino a che il decreto fosse stato convertito in legge.

• L'Ufficio ricordava che l'art. 70 dello Statuto stabilisce non potersi derogare all'organizzazione giudiziaria se non per legge e riteneva quindi che l'istituzione della nuova giurisdizione non dovesse farsi che mediante una legge.

Il tentativo fu indarno e l'Ufficio non può che lasciare al ministro la responsabilità costituzionale del suo atto ».

Io ho riandato molti lavori del Senato e non ho trovato una affermazione così recisa fatta di fronte al Governo di una responsabilità costituzionale di ministro. Il nostro Presidente per incarico dell'Ufficio si è recato due volte dall'onorevole ministro, gli ha sottoposto quello che risulta dai verbali dell'Ufficio centrale che sono conservati e a disposizione del Senato, e cioè che a maggioranza l'Ufficio riteneva inconstituzionale la creazione della giurisdizione straordinaria delle acque.

Il nostro Presidente venne all'Ufficio e ci disse che le sue rimostranze non avevano trovato accoglienza. Ed allora? Che cosa dovevamo fare? fermarci? Ma che cosa vuol dire fermarci? Intanto la giurisdizione funzionava ed ha funzionato e funziona. Il Senato deciderà se debba o non debba ancora funzionare. L'Ufficio centrale non poteva far nulla: fermarsi che cosa voleva dire? Invece di avere (e questo sì, è un merito pel quale accetto gli elogi non altrimenti meritati da me) invece di leggere 514 memorie e con le tre di stamane 517, invece di studiarle, invece di sentire l'espressione di tutti gl'interessi, da quelli dei proprietari agricoli a quelli degli industriali, da quelli delle associazioni scientifiche a quelli delle associazioni tecniche, da quelli degli intraprenditori delle grandi costruzioni a quelli dei proprietari delle piccole sorgive, invece di studiare tutto questo enorme coacervo di materia, che cosa doveva fare l'Ufficio? fermarsi? Voleva dire non fare più nulla. E l'Ufficio il quale ha avuto un senso di modesta praticità ha detto: bene; noi abbiamo fatto tutto quello che si è potuto a proposito della nuova giurisdizione;

intanto andiamo avanti a studiare la materia; e l'Ufficio ha studiato tutte le memorie venute, i diversi decreti che mano a mano gli sono stati sottoposti (non certo con molta sollecitudine) l'uno dopo l'altro, ed ha riferito al Senato dicendo: badate, noi siamo davanti ad un decreto-legge: per una parte questo decreto-legge ci pare che, a nostro avviso, ecceda i poteri del Ministero che lo ha emesso, per una parte però questo decreto-legge provvede utilmente, a nostro modo di vedere, soprattutto a disciplinare, a sveltire la procedura amministrativa delle cui lungaggini tutti si dovevano (tutti coloro che hanno una competenza in materia furono unanimi nel dolersi della procedura, degli intralci, dei traccheggiamenti, delle difficoltà che si incontravano per conseguire la possibilità di attuare una deduzione idrica), ed ora sottoponiamo ai nostri mandanti, cioè ai senatori, il frutto dei nostri lavori. L'anno scorso il progetto venne al Senato per esservi discusso. Il nostro collega senatore Cavasola (e qui mi associo al voto augurale di guarigione ed al saluto che il guardasigilli, interpretando il cuore di tutti noi, ha mandato al collega Villa, aggiungendovi un voto uguale pel Cavasola, mentre deploro che egli non possa essere fra noi come membro dell'Ufficio, ove ci fu coadiutore nel lavoro e ci fornì guida e lume colla sua competenza ed esperienza) propose che fosse rinviata la discussione. Certo che il fatto compiuto della cui pressione il senatore Bensa si lamentava, diventava più premente, perchè mentre si rinviava la discussione, la magistratura istituita con decreto-legge continuava a funzionare. Adesso soltanto il Senato crede di discutere il decreto (malgrado che l'onorevole collega ed amico Rota trovi inopportuno il momento della discussione), e l'Ufficio centrale si è ripresentato narrando nella relazione ultima una seconda volta quello che aveva fatto. Cioè, ritornato al potere il ministro inizialmente proponente il disegno di legge ed avendo egli avuto in esame la prima relazione dell'Ufficio centrale del 18 aprile 1918 scrisse una lettera, che è in atti, in cui chiedeva all'Ufficio centrale se appunto perchè l'Ufficio aveva rilevata l'incostituzionalità della istituzione originaria del tribunale delle acque, l'Ufficio centrale avrebbe creduto non inopportuno che il Governo con un nuovo decreto-

legge, adottando le modificazioni portate dall'Ufficio centrale senatorio al decreto del 29 novembre 1916, le traducesse in immediata applicazione.

E l'Ufficio centrale nella sua seconda relazione, a pagina 27, si è espresso proprio così. Dopo aver detto, naturalmente, per tutte le altre parti del decreto, che era stato a nostro avviso costituzionalmente emesso, per quella parte che riguardava la costituzione della nuova giurisdizione, si faceva uno scrupolo e se lo risolveva. La relazione dalla Commissione così esprimeva:

« Evvi un solo punto che può dar luogo a scrupoli circa la costituzionalità di un decreto ed è quello che riguarda la modificazione delle giurisdizioni. L'Ufficio esprime nettamente nella relazione presentata già nell'aprile 1918 l'avviso suo che, pel disposto dell'art. 70 dello Statuto, le giurisdizioni giudiziarie non possono essere nè istituite nè variate se non per legge, e l'Ufficio insiste esplicitamente in tale suo avviso, dal quale certo nol può rimuovere la assai sobria motivazione della sentenza delle Sezioni Unite 10 giugno 1918 colla quale la costituzionalità del decreto venne affermata agli effetti giudiziari, dichiarandosi però che della opportunità politica dell'atto del Governo era riservato il giudizio al Parlamento ».

L'Ufficio centrale poteva fermarsi qui; forse fu troppo aspro nel proseguire, ma guardate come proseguì:

« L'Ufficio non vede come la costituzione di una giurisdizione fatta altrimenti che per legge possa raffigurarsi come un atto politicamente opportuno: l'Ufficio trova e apertamente dichiara che una tale costituzione concretasi in un eccesso di potere, perchè l'art. 70 dello Statuto riserva ed attribuisce soltanto al potere legislativo (Re e Parlamento) di creare o variare le legislazioni. Quindi in linea di principio, e per rigida coerenza di principio, già affermato e del quale esso ritiene doversi ribadire la asseverazione ed inculcare al Governo la doverosa osservanza, (giacchè *legum omnes servis sumus ut liberi esse possimus*), - (anche questa è una citazione non fresca, perchè di Cicerone, onorevole senatore Ferraris) - avrebbe potuto all'Ufficio sembrare necessario di rispondere negativamente su questo punto all'in-

vito deferente dell'attuale ministro dei lavori pubblici, il quale ha, con tanto intelletto d'amore data opera pregevole e laudabile, anche perchè alacre e tenace, a disciplinare con utilità dell'economia nazionale il regime delle acque pubbliche ».

L'Ufficio ricordava la famosa risposta di Dupont de Nemours all'assemblea nazionale francese del 1791: « S'il fallait sacrifier l'intérêt ou la justice, il vaudrait mieux sacrifier les colonies qu'un prince », diceva: « ma l'Ufficio considerò che nella specie non si tratta di sacrificare, ma anzi di meglio ora regolare la giustizia, e quindi ritenuto che il linea di fatto la vigente giurisdizione fu creata con decreto e visto che tale giurisdizione vuole essere opportunamente modificata, l'Ufficio non crede di volere per uno scrupolo di costituzionalità che diventerebbe formalisticamente eccessivo, e praticamente dannoso, con consentire a che intanto e fino alla conversione in legge del decreto, vengano adottate con un nuovo sollecito decreto tutte le modificazioni che esso ufficio ha precisamente suggerite a correzione del decreto 20 novembre 1916, anche quelle riguardanti organizzazione giurisdizionale o procedura giudiziaria per contenzioso sulle acque pubbliche ».

Disgraziatamente il ministro non ebbe più tempo di dar seguito all'esecuzione del suo proposito, perchè il mutamento di governo lo tolse di potere.

E detto questo, io domando a chi, oltre essere un giurista è un uomo squisitamente pratico, come il senatore Bensa; che cosa si poteva fare di diverso? Che cosa poteva fare l'Ufficio centrale? Quale è il compito che l'Ufficio centrale avrebbe avuto? L'Ufficio anche questa seconda volta, siccome gli si presentavano degli emendamenti, siccome gli si presentava sotto forma di emendamenti, tutta una nuova regolamentazione per la costituzione di bacini di raccolta e montani, la quale aveva già formato oggetto di studio da parte di una Commissione dell'altro ramo del Parlamento che aveva steso una pregevolissima relazione, siccome si trattava, in buona sostanza, di mettere in grado l'industria di poter attivare maggiori deduzioni idriche, l'ufficio ha detto: studiamo anche questi emendamenti, studiamo tutte le nuove proposte che il Governo fa e



presentiamoci al Senato con una seconda relazione.

Mi pare, onorevoli colleghi, che l'Ufficio ha assolto il suo compito.

D'altra parte (permettetemi un'altra riflessione), che cosa avrebbero fatto i valorosi colleghi che con l'amico Bensa hanno firmato l'ordine del giorno? Eravamo nel gennaio 1917, quando il nostro Presidente andò due volte dal ministro a chiedere che fosse sospesa l'esecuzione della giurisdizione straordinaria. Era tempo quello che noi potessimo proporre al Senato un atto più decisivo che d'altronde non saprei quale avrebbe potuto essere? Ma un senso di opportunità non dovèva guidare tutta la nostra condotta? E se noi ci siamo informati a questo senso di opportunità e a questo senso di praticità, abbiamo forse fallito in qualche guisa al mandato di fiducia di cui i rispettivi Uffici ci avevano onorato?

Onorevoli colleghi, non mi sembra che alcuna censura sotto questo aspetto possa essere meritata dall'Ufficio centrale.

Ma la questione di costituzionalità resta intatta all'esame del Senato ed il Senato ha sentito esporre ed illustrare dall'onor. Bensa un ordine del giorno il quale praticamente conclude a questo: il Senato passi all'esame degli articoli soltanto per quella porzione di disposizioni che riguardano il contenuto e le modalità della concessione.

Supponiamo per un momento che il Senato accolga quest'ordine del giorno. Quale sarà la conseguenza pratica dell'accoglimento di questo ordine del giorno?

Sarà quella che la giurisdizione finora esercitata dal Tribunale delle acque mantenga per il passato la sua efficienza? Si sono formate delle cose giudicate vere e proprie, ci sono diritti privati regolati definitivamente da queste sentenze, e regolati definitivamente, o perchè le parti si acquietarono alla decisione del Tribunale delle acque, o regolati definitivamente perchè il Supremo Collegio ha definito questi diritti con una sentenza, che è passata in giudicato. Si farà insomma l'applicazione della *lex Barbarius Philippus*? e allora che effetto pratico si avrà? Ed allora, diceva benissimo il senatore Polacco, con la sua fine osservazione, il passato è finito, circa l'avvenire noi abbiamo davanti a noi il disegno di

legge, lo esaminiamo, lo accettiamo, lo respingiamo, lo regoliamo come crediamo; il Senato è libero di dire: questo progetto lo modifico, (dirò tra poco quanto è disposto l'Ufficio centrale, come sempre lo dichiarò, ad accettare larghissimi emendamenti) e regolerà l'avvenire come crederà. O peggio, crediamo che la reiezione parziale del progetto, la deliberazione con cui il Senato rifiuta di passare alla discussione degli articoli riguardanti la costituzione della nuova magistratura, induca il totale annullamento di tutto ciò che fu sentenziato dal magistrato incostituzionalmente creato ma che fino ad oggi ha funzionato? Allora saremmo proprio nel caso di dire « après mois le déluge » come il sovrano francese! E tutti quelli che hanno portato le loro contestazioni a quella magistratura, e tutti coloro che han vinto o perduto quelle loro cause dovrebbero ricominciare?

Il Senato crede che questo sia opportuno?

Io ho avuto pochi giorni fa l'esempio pratico del senso finissimo di opportunità che anima il Senato e lo ho avuto proprio datomi ad istanza dell'amico senatore Bensa. Vi era nel progetto sopra la facoltizzazione della donna alla libertà commerciale una disposizione che l'amico Bensa dichiarava che egli non vi avrebbe incluso, disposizione che io combattei, ebbene l'onorevole guardasigilli insorse contro le mie censure per ragioni di merito, ma l'onorevole amico Bensa insorse per ragioni di opportunità e disse che siccome sarebbe stato inopportuno, per questa sola censura, far ritornare attraverso una modificazione del Senato il disegno di legge alla Camera, perchè la Camera non avrebbe avuto il tempo di discuterlo ed il Senato avrebbe assunto la responsabilità verso le donne di non aver concesso ad esse altri benefici sui quali non vi erano contestazioni, così propose che il mio emendamento non fosse accettato, ed il Senato gli diede ragione, e siccome io penso come Napoleone che se l'esperienza altrui non insegna nulla, la propria deve insegnare qualche cosa, ho imparato che il Senato, anche nella determinazione delle sue deliberazioni, sente il senso dell'opportunità, e il senso della praticità. Appunto per ciò io chiedo, che cosa si otterrebbe praticamente con l'adozione dell'ordine del giorno illustrato dal senatore Bensa

e rinvigorito (sebbene la sua non abbia bisogno che gli si accresca vigore) dalle firme degli onorevoli Bergamasco e Rota? Non si otterrebbe nulla, almeno nulla di bene. Perciò io vorrei pregare il collega Bensa a non insistere e, vorrei pregare i suoi colleghi firmatari a non persistere nella presentazione al Senato di quell'ordine del giorno.

La finalità schietta a cui essi certamente si sono ispirati credo che sia stata ormai raggiunta, e che debba rimanere come monito veramente autorevole del Senato ai gabinetti futuri di non più oltrepassare le dighe entro cui vanno confinati i loro poteri costituzionali, e che sia per il valore del proponente l'ordine del giorno, sia per il modesto valore dell'Ufficio centrale, che aveva preceduto il senatore Bensa a distanza di un anno e mezzo, il rilievo contenuto nella relazione e nell'ordine del giorno rimanga un avvertimento, d'ora in avanti a non creare giurisdizioni straordinarie permanenti per via di decreti-legge. Ed ogni futuro Gabinetto si persuaderà che se creasse delle nuove giurisdizioni permanenti, siccome non potrebbe probabilmente e augurabilmente avere la fortuna che per le contingenze esteriori e straordinarie (come quella della guerra guerreggiata nel tempo), la nuova giurisdizione potesse durare due o tre anni prima di venire all'esame del Senato, si persuaderà che non gli converrebbe risicare di ricevere dal Senato una lezione severa di diritto costituzionale.

Come monito, come raccomandazione, magari come deplorazione di quello che per il passato si è fatto l'ordine del giorno sta bene; come impedimento alla discesa all'esame in merito della legge non mi pare che esso convenga, e non mi pare che esso convenga anche perchè non è opportuno che la questione di costituzionalità impedisca l'esame della questione di sostanza. Comprendo che questa legge trovi degli oppositori; io dirò le ragioni per le quali l'Ufficio centrale, pur largamente correggendo e ancora chiedendo di essere aiutato a correggere il progetto, ha acceduto al criterio fondamentale del decreto-legge del novembre 1916; ma è opportuno che queste ragioni siano discusse nel merito, non è opportuno che con un fine di non ricevere mettiamo la candida pretesta delle vestali della costituzionalità sulla questione di merito.

La questione di costituzionalità l'Ufficio centrale l'ha portata al Senato, ed è felice di avere avuto l'aiuto del collega Bensa nell'illustrarla, come questione del passato; ma ora provvediamo all'avvenire, e all'avvenire si può provvedere adottando i criteri del decreto-legge o no, modificandolo più o meno profondamente; l'Ufficio centrale sarà felice di cooperare con tutti coloro i quali gli presentino emendamenti, di studiarli con la massima buona volontà e di accettarli in quanto accettabili, e sottoporli tutti, come di dovere, all'approvazione del Senato, augurandosi di poter dare a tutti parere favorevole. Quindi la legge potrà essere migliorata, organizzata, liberata da tutte le scorie che intorno ad essa si trovino, ma il merito della legge va esaminato.

È una legge da troppo tempo reclamata, una legge che risponde a molti bisogni. I nostri autorevoli colleghi (lo ricordava ieri l'onorevole Polacco), lo abbiamo ricordato noi fino dalla prima relazione dell'aprile 1918, fra i quali è perspicuo lo Scialoja, avevano nei congressi delle scienze richiesto questa nuova legge. Questa nuova legge è stata richiesta da coloro i quali s'interessano nelle deduzioni idriche (non soltanto dagli industriali per i quali l'onor. Rota ha detto che non spenderebbe una parola, ed io ne spenderei due, perchè vanno difesi tutti gli interessi che concorrono a formare la ricchezza dello Stato), ma è stata chiesta dai proprietari, è stata chiesta dalle associazioni degli agricoltori. Onorevoli senatori, noi non abbiamo che da esibire le memorie dei tanti che hanno domandato che si modificasse la legge dell'84 alla quale l'onor. Rota ha dedicato molti, non dico totalmente immeritati, ma forse eccessivi elogi. Quindi qualora non piaccia agli onorevoli proponenti dell'ordine del giorno illustrato dal senatore Bensa di volerlo convertire in una raccomandazione, o di volerlo ritirare, dichiaro che l'Ufficio centrale non lo può accettare; perchè dal momento che a questa discussione si è giunti, si deve cercare di andarne utilmente al fondo.

E ora veniamo al merito della legge: dicevo poco fa, onorevoli senatori, che il progetto di legge che vi è sottoposto non aveva nessuna pretesa di essere perfetto, neanche dopo che l'Ufficio centrale aveva creduto d'indugiarsi

con lungo studio e grande amore a correggerne le imperfezioni che vi aveva trovato. Difatti nella relazione dell'Ufficio presentata il 18 aprile del 1918, l'Ufficio scriveva: « l'Ufficio non pretende di avere fatto opera perfetta, solo afferma di avervi messo tutta la sua buona volontà per renderla meno imperfetta. (Non ricorderò i versi di Ovidio, per non dare all'onor. Ferraris il dispiacere di una citazione latina). E continuava: « ora tale disegno di legge attende il più ampio esame del Senato dove sono raccolte tante competenze e tanta esperienza nella scienza legislativa e nella pratica dei pubblici negozi, e da voi colleghi potranno essere suggerite e deliberate quelle altre aggiunte e varianti che la vostra sapienza reputerà opportune ».

Dunque ci presentavamo consci dell'imperfezione del nostro lavoro, scusabili se questo lavoro che si era svolto sopra una trama imperfettissima, era rimasto imperfetto, ma ci pareva, modestamente, che fosse alquanto migliorato, e siamo qui per accogliere tutte quelle modificazioni le quali possono esserci suggerite da tutti i nostri colleghi, e siamo qui disposti ad accogliere gli emendamenti che un po' a spizzico e stillicidio, ci vengono dal Governo.

PANTANO, *ministro dei lavori pubblici*. Causa la stampa.

ROLANDI RICCI. Se c'è da modificare, se c'è da variare, siamo d'accordo che modificheremo e varieremo. Badate che è una legge difficilissima che verte sopra una materia (e qui ha ragione l'onor. Rota) che ha affaticato e indarno le menti più illustri di matematici, di tecnici, di giuristi.

Noi non abbiamo nessuna pretesa di avere superato chicchessia, abbiamo solo una pretesa: che riconosciate che abbiamo lavorato parecchio e di buona volontà.

Voci. È vero.

ROLANDI RICCI. E allora badate che vi è un proverbio toscano che dice che camminando si accomodan some. Intraprendiamo l'esame della legge, e ciascheduno in ogni articolo dirà dove dissente, qual'è il principio a cui vuole ispirata la legge, quale la norma con cui vuole che ciascun interesse venga moderato: è tutta una legge che procede attraverso terreni difficilissimi, perchè si tratta di contemperare l'in-

teresse pubblico con gli interessi privati; quindi nulla di più giusto che questo temperamento avvenga; non c'è nessuna intenzione, onorevoli colleghi e amico Rota, di confiscare la proprietà privata; c'è l'intenzione di limitarla in certe sue espressioni, di costringerla nelle modalità di certi usi, di adattarla alle nuove esigenze. Ma che ci dobbiamo proprio ancora ricordare come voieva il dottissimo collega Benaventano di quello che facevano gli Egizi. Jame Marie Clement diceva in una sua lettera: « Qui nous delivrera des Grecs et des Romains? »

Ma se ci fan risalire agli Egizi come faremo a liberarci anche di essi?

Del resto, i Romani, e l'ho imparato da un magnifico recente trattato di diritto romano, i Romani avevano circa la demanialità delle acque dei concetti di una larghezza che corrispondono forse a quelli che ha il valoroso presidente dell'Ufficio centrale; ma badate che l'Ufficio centrale non è arrivato ad adottarli. Si è accontentato di meno.

Io potrei dire del mio amico De Cupis che mi ha sorretto, mi ha coadiuvato, mi ha corretto in questo modesto lavoro di raccolta che sono le mie relazioni, potrei dirgli quello che diceva Oscar Wilde: che uno spirito prematuro, è uno spirito perfetto; ma l'Ufficio ha ritenuto prematuro e non necessario spingersi a canonizzare la totale demanialità delle acque. Ci siamo studiati di mantenere una linea media, la quale non può non lasciare delle zone grigie, perchè si versa sopra una materia in cui una determinazione matematica non è possibile, e ci siamo studiati di mantenere dei contatti meno aspri fra proprietà privata e diritto pubblico. Crederà il Senato che in qualche punto si debba ancora mantenere più largo il diritto privato? Ci suggerirà modifiche agli articoli: le esamineremo e speriamo che ci sia fatto di intenderci. Perchè qui proprio, di abolitori della proprietà non ne vedrei nessuno e nessuno potrebbe avere interesse a tale abolizione. Io sono un borghese, ho degli interessi borghesi, so che cosa costa la proprietà, specialmente quando si è acquistata lavorando, e non ho nessuna intenzione bolscevica; se domani vi fosse un'interpretazione più larga della demanialità delle acque ci rimetterei forse qualche fontana, e non vedo nei miei colleghi

dell'Ufficio, per ragioni di studio e per ragioni di funzioni, nessuno che possa essere creduto abolizionista della proprietà privata.

Ogni proposta che, senza intaccare la finalità sostanziale della legge, serbi rispetto ai diritti legittimi della proprietà privata, l'Ufficio centrale sarà ben felice d'accoglierla. Il Governo ci ha dato l'esempio suggerendo modifiche (che sono piaciute al collega Ferraris, ed io me ne felicito), circa la definizione delle acque. Affrontiamola un po' questa questione della definizione delle acque.

Voi, colleghi, tutti sapete perchè la conoscete meglio di me (io sono un po' un avventizio della politica) tutta la faticosità degli studi che si sono legislativamente svolti per determinare una divisione delle acque pubbliche dalle acque private. Ebbene, i migliori giuristi, i più competenti tecnici (questi ultimi quando non animati da un presupposto di interesse) si sono trovati di fronte ad una difficoltà insormontabile. Proprio vero che la fluidità della materia legiferabile rende non ben separabile la situazione reciproca del diritto pubblico e del diritto privato. Ma è certamente opportuno che il nostro diritto pubblico, senza rivoluzioni, proprio per evoluzione, debba andare adattandosi ad esigenze nuove. Non si può parlare dei diritti costituiti nel periodo medioevale come di diritti che siano assolutamente rispettabili e debbano rimanere totalmente rispettati. Non bisogna meravigliarsi se il progresso delle scienze, dell'idroelettrica (e fu una gloria del Senato italiano colui che ne rese più praticamente e meglio utilizzabile la potenzialità, Galileo Ferraris) se il progresso delle applicazioni tecniche rende tutti i giorni utilizzabili forze naturali che il giorno innanzi ancora non erano tali; e quando affiora la possibilità di questa nuova o maggiore utilizzabilità, il legislatore sapiente deve forse, per rispetto a tradizioni od a principi (che diventano vici), impedire che l'interesse pubblico in tali casi sovrasti all'interesse privato? Vi può essere un temperamento.

L'onorevole Polacco, giurista che anima la sua dottrina di un profondo senso di equità, il collega Ferraris, sperimentato amministratore che ha dato prove di saviezza nell'esercizio del Governo, vi hanno richiamato alla possibilità di introdurre in questa legge una più larga ap-

plicazione del principio d'indennizzo. L'Ufficio centrale trova che questa è una forma di temperamento; trova che, mantenuta la preminenza del diritto pubblico in quanto questa è necessaria, non vi è proprio nessuna ragione, (quando ciò si possa fare senza che venga a pesar troppo sopra le conseguenze economiche dell'impresa), per non allargare moderatamente l'applicazione del principio di indennizzo. Anche qui bisognerà procedere con dei temperamenti, avere riguardo ad interessi complessi.

Vi confesso, onorevoli colleghi, che lo studio che ho dovuto fare - che potrei quasi autoqualificarmelo diligente - della materia, mi ha dato un'impressione profonda della complessità degli interessi a cui bisogna aver riguardo e ho pensato che noi qui non siamo nè i rappresentanti del proprietario della terra in cui scaturisce la sorgente, nè i rappresentanti dell'industriale che vuole dedurre l'energia elettrica per fare agire le sue macchine, nè i rappresentanti dell'imprenditore che vuole produrre la luce ed il calore per i pubblici servizi, nè i rappresentanti del proprietario del Consorzio che vende la sua acqua a scopo d'irrigazione; noi siamo i rappresentanti di tutti gli interessi, anche di quelli dei consumatori. Quindi anche nell'applicazione del principio dell'indennizzazione, in quanto esso in pratica si traduce in una maggiore costosità dell'impianto e conseguentemente in un più elevato prezzo del prodotto che deve giungere al consumatore, dovremo procedere con una sapiente moderazione. Nessuna esclusività, nessun interesse (non parlo di diritti, perchè si tratta soltanto di interessi) legittimo deve essere offeso. Questa è una legge che a modesto avviso dell'Ufficio centrale, che più e più volte si permise di ripeterlo (per richiamarlo bene alla vostra osservazione) nelle sue relazioni, va considerata sotto un punto di vista sociale ed economico anzichè sotto un punto di vista strettamente giuridico.

D'accordo che, se partiamo da caposaldi di principi fissi, codificati, questa legge porta delle deroghe. Ma è fatta apposta per portare delle deroghe, altrimenti sarebbe stato inutile il proporla. Questa legge in parte deroga, ed in parte (sarebbe facile che gli oppositori della legge se ne persuadessero, ove si dedicassero ad uno studio della sua compagine) in parte è conservatrice, perchè costituisce delle garanzie che oggi, man-

cano alla tutela della proprietà privata, di fronte alla situazione pratica la quale è creata, non dalla legge scritta, ma dalla giurisprudenza applicata (non posso andare a vedere se il giudice giudica bene o male; quando ha giudicato, ha giudicato bene, perchè ha giudicato così, *res iudicata pro veritate habetur*) di fronte alla situazione pratica che viene ad essere fatta dall'applicazione che si dà alle leggi preesistenti al decreto 20 novembre 1916, questo decreto in parte costituisce anche delle garanzie per il diritto privato, stabilisce delle determinazioni, delle definizioni, dei limiti.

Tutta la questione è nel postare questi limiti. Coloro i quali, col più grande e indubbio intento del bene pubblico, credono di dare una prevalenza agli interessi privati, vogliono portare questi limiti qualche palmo più in là? Benissimo, si vedrà se ciò conviene. Coloro che credono di dover dare una maggior preponderanza all'interesse pubblico, vogliono riportare questi limiti in senso contrario qualche palmo dall'altra parte? Benissimo, vedremo anche se questo giovi. Il Senato nella sua sapienza, il Senato nella sua moderazione, il Senato che ha certamente una competenza tecnica nella legislazione superiore a quella di qualunque altro corpo, il Senato che ha un'equità sicura e serena, soprattutto, poichè non ha timori di nessun genere, nella sua perfetta indipendenza sa di non dover rispondere che a se stesso e alla Patria delle sue deliberazioni, il Senato è proprio il corpo adatto per fare questo studio e, attraverso all'esame di queste singole disposizioni, arrivare ad affermare oggi nel momento che corre, data l'attuale situazione economica e giuridica, quali sono i giusti confini tra i due diritti, ed esso saprà giustamente contemperarli.

Detto questo, il Senato mi consenta che io brevemente, per non tediare troppo, risponda a qualche osservazione dei vari oratori, i quali ebbero tutti per me delle parole così cortesi, per cui io dovrei in parte ringraziarli ed in parte rifiutare l'elogio. Ma siccome io sono un lettore delle massime di La Rochefoucauld, il quale scrisse, che il rifiutare una lode non esprime se non il desiderio di sentirsela ripetere; accetto anche gli elogi, e proseguo.

Una prima osservazione ci è venuta circa la definizione delle acque pubbliche, accolta nel-

l'articolo secondo. Io mi permetto di chiedere un minuto solo per una giustificazione, dichiarando subito che l'Ufficio centrale è ben lieto dell'emendamento chiarificatore che è stato presentato dall'onorevole ministro e che l'accetta; ma ho chiesto un minuto per una giustificazione ed è questo: probabilmente la formula ha tradito il nostro pensiero, perchè ho sentito da parecchi colleghi, della cui mente arguta non posso dubitare, che si è ritenuto noi volessimo includere nelle acque pubbliche anche quelle che avessero una potenzialità a diventare soltanto nel futuro acque pubbliche. Questo non era il nostro intendimento, perchè noi pensiamo che si debbano dichiarare pubbliche quelle acque che hanno attualmente l'attitudine a pubblica utilizzazione, e che quando altre acque questa attitudine avranno acquistata, anche quelle allora si debbano dichiarare tali. Siccome si trattava di una legge che doveva provvedere, non solo al presente, ma anche alla formazione di elenchi futuri, avevamo adottato quella formula; ma, ripeto, l'Ufficio accetta il nuovo testo del Ministero. E ciò stante speriamo che il Senato sia convinto che, con questa definizione, delle acque private ce ne rimangono ancora. Non è vero che l'Ufficio centrale si sia svegliato di buon umore un giorno ed abbia dichiarato che la proprietà privata avente per oggetto le acque è abolita, noi abbiamo inteso di dichiarare acque pubbliche quelle che hanno l'attitudine ad uso di pubblico servizio: ecco tutto.

Il valoroso collega Beneventano ha insistito in un suo concetto che già altra volta aveva espresso. L'onorevole collega evidentemente ha letto le memorie di Napoleone I, il quale diceva che l'unico genere di eloquenza efficace è la ripetizione, e quindi ci ha ridetto molte volte che conveniva di definire acque pubbliche quelle che ad un certo momento acquistassero un certo volume di acqua. Ma, onorevoli colleghi, se accettassimo questo criterio, le acque, prima di avere i 25, i 30 o 40 metri cubi, di chi sarebbero? Dei privati evidentemente, ed allora di acque pubbliche non ce ne sarebbero più.

Le acque bisogna definirle per pubbliche secondo la loro utilizzazione e utilizzabilità. La finalità di questa legge è buona, e su questo siamo tutti d'accordo, in quanto vuole raggiungere una migliore utilizzazione delle acque pub-

bliche, ed all'uopo bisogna cercare che le acque pubbliche se sono pubbliche, restino tali, e che non siano per nessuna ragione sottratte alla loro pubblicità ed alle sue conseguenze, senza andare a ricercare come sorsero, come nacquero e via dicendo.

Vedete, ci fu richiesto da un onorevole collega che certamente non potrebbe essere accusato di tendenze eccessivamente sovversive in ordine alla proprietà, il collega Cavasola, di esaminare il problema della pubblicità delle acque sotterranee; e voi troverete nella nostra relazione che noi non riscontrammo opportuno farlo, sia per non intralciare l'opera di un'altra Commissione presieduta dal senatore Scialoja, sia perchè trovavamo che forse in questo momento sarebbe stato eccessivo andare a contrastare ai privati la proprietà delle acque sotterranee. Ebbene anche un altro compianto nostro collega, il senatore Chironi, opinava a questo proposito che le acque sotterranee potevano essere sottoposte ad una almeno parziale soggezione demaniale. Questo vi dico solo per dimostrarvi da quale spirito non eccessivamente azzardato, sieno stati animati i componenti dell'Ufficio centrale nell'approvare quelle proposte che abbiamo avuto l'onore di sottoporvi.

È stato rilevato dal collega Beneventano, è stato rilevato dal collega Rota la non opportunità di una magistratura speciale. È questo un problema che ha interessato profondamente la coscienza dei componenti l'Ufficio centrale, i nostri verbali fanno fede delle lunghe discussioni che si sono svolte a questo riguardo. Teoricamente l'unicità della magistratura sarebbe desiderabile, ma teoricamente sarebbe desiderabile l'unicità del collegio elettorale nazionale. Quante cose sarebbero desiderabili in teoria le quali sono irrealizzabili in pratica!

Non bisogna abbandonarsi troppo alla adorazione dei principj (è vero che Ferdinando VI di Ungheria, diventato imperatore di Lamagna disse: *Fiat iustitia et pereat mundus*; ma un filosofo, Hegel, corresse *Fiat iustitia ne pereat mundus*). La giustizia va fatta non per gli angeli ma per gli uomini, e perciò va fatta con criteri pratici. E noi ci siamo domandati: è opportuno o no creare una magistratura tecnica? Che cosa accade quando si tratta di materie in cui l'elemento giuridico si enuclea di un elemento tecnico, sul quale il magistrato, an-

che dotto, ha bisogno di rimettersene totalmente ai periti? Bisogna allora che il giudice togato si adagi sopra l'opinione dei periti? È vero che il nostro Codice di procedura civile contiene una disposizione la quale dice che il giudice è periziere ai periti; ma dalla competenza tecnica del giudice periziere ai periti io ho praticamente avuto sempre ragione di dolermi piuttosto che d'essere contento, e sono, disgraziatamente per me, un vecchio avvocato quindi ho una lunga pratica. Ricordate che cosa è accaduto una volta al Ministero dei lavori pubblici?

Un ministro dei lavori pubblici, impressionato dalle censure che si muoveva agli arbitrati composti di tecnici, chiese ad un senatore del Regno, il compianto Astengo, ad un primo Presidente di Corte di appello, il compianto Riccobono, e ad un alto funzionario del suo ministero, mi pare l'ispettore Giuffrè, un opinamento che fu poi portato negli atti del Senato dove io lo ho letto, ha la data 4 marzo 1908, se convenisse o no nelle contestazioni che ha il Ministero dei lavori pubblici con i suoi appaltatori di mantenere la magistratura straordinaria dell'arbitrato o di ricorrere alla magistratura ordinaria.

Ebbene, proprio sul riflesso che, trattandosi di questioni tecniche, il Ministero avrebbe dovuto subire non la sentenza del giudice ma l'opinamento del perito, (che è nello stesso tempo irresponsabile perchè egli si asila sotto l'usbergo della sentenza del giudice), concluse che conveniva mantenere l'arbitrato. Ed anche noi abbiamo trovato plausibile l'istituzione di questo Tribunale nuovo, in cui sono magistrati appartenenti alla magistratura giudicante, alla quale coloro che si oppongono alla costituzione del Tribunale straordinario rendono omaggio (ed io ne son lieto perchè, antico avvocato, so quanta garanzia di onestà, di serenità e di indipendenza diano i nostri magistrati, ma so pure che non si può domandare ad essi che ci diano anche garanzia di competenza specifica su materie sulle quali non furono chiamati a versare i loro studi); in cui sono consiglieri del Consiglio di Stato, i quali hanno una tradizione, (giacchè una sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato è investita della questione delle acque) e per lunga carriera di studi e di pratica amministrativa conoscono molte volte lo

svolgimento pratico di quella che si chiama la « pratica » molto meglio che non può conoscerla il giurista: ed in cui sono dei membri del Consiglio superiore dei lavori pubblici, cioè coloro che danno la massima garanzia tecnica e che hanno dato prova negli arbitrati di sapere temperare il rispetto del diritto dello Stato con un senso di giusta equità e col rispetto del diritto dei singoli cittadini, contraenti collo Stato.

Ci siamo permessi di sveltire questa magistratura e abbiamo tracciato un po' di quella procedura che l'egregio collega Ferraris vuole demandare al potere esecutivo, nella quale proposta lo pregherei di non insistere perchè il modo pratico in cui diritti si possono far valere ha tanto valore quanto la disposizione di diritto sostantivo.

BENSA. Giustissimo.

ROLANDI RICCI. Ringrazio l'on. Bensa che valorizza con la sua autorità e la sua esperienza la mia affermazione. Dunque abbiamo preso questo Tribunale e abbiamo detto: sia un po' alleggerito per avere una giurisprudenza più rapida, perchè in cinque si decide bene quanto in sette e si ha più il senso della responsabilità. L'ideale per la composizione di una magistratura sarebbe quella di tre: ma vorremmo rispettare le abitudini trattandosi di Tribunale di appello.

E poi abbiamo rilevato, che tutte le curie d'Italia domandano il doppio esame; forse può essere esagerato il senso di fiducia che si ha nel doppio esame da parte dei nostri insigni colleghi avvocati; ma ad ogni modo perchè contrastare a quello che è sentimento generale e rispettabile? ed abbiamo studiato e concretato il doppio grado. Qui non tento di persuadere l'illustre collega Carlo Ferraris, a cui mi lega tanto senso di deferenza, della utilità di tale doppio grado, perchè egli ha fatto una dichiarazione di cui deve andar lusingatissimo il nostro guardasigilli. Ha fatto questa professione di fede: egli ha detto: non dal ministro, non dal presidente della Corte suprema, ma dal prof. Mortara voglio sapere se egli è favorevole o no al doppio grado di giurisdizione.

FERRARIS CARLO. No, ho detto alla creazione dei tribunali territoriali.

ROLANDI RICCI. Ma ella diceva che il doppio grado di giurisdizione favoriva lo spirito

di litigiosità e poteva fare esultare gli avvocati e i deputati dei luoghi dove si creava un nuovo tribunale.

Data questa fede del collega Ferraris, e dato che il solo che può tranquillizzarlo è il guardasigilli, aspetterò dal guardasigilli la risposta per l'on. Ferraris, intanto a quelli che non abbiano questa fede unica del prof. Mortara (pel cui valore dottrinale, è superfluo dirlo, tutti abbiamo ammirazione) io dico le ragioni che hanno persuaso l'Ufficio centrale a creare il doppio grado.

Creare tanti tribunali quante sono le chiese in Italia riesce difficile (l'on. Rota in questo nol potremo accontentare davvero); investire i tribunali ordinari (che sono 162) delle contestazioni sulle acque non era opportuno, perchè ritenemmo utile di inserire un elemento tecnico in questi tribunali, anche in quelli di primo grado, e difatti proponemmo di costituire questi tribunali di primo grado con due giudici di appello e un tecnico della idraulica. Per creare centosessantadue tribunali di primo grado bisognava o spogliare il Ministero dei lavori pubblici di tutti i funzionari superiori o delegare dei funzionari subalterni a comporre tanti tribunali, ed allora non avremmo avuto nessuna garanzia della indipendenza di questi giudici tecnici, ed avremmo potuto temere che essi fossero meno sereni nel giudicare tra il ministro dei lavori pubblici, loro superiore, ed il privato la causa di quello contro questo; perciò pensammo a formare tali tribunali presso le Corti di appello, e ci industriammo a circondarne la scelta di ogni migliore garanzia di serenità, facendoli scegliere dal primo presidente della Corte di appello.

Clausole contrattuali, nelle quali al primo presidente della Corte di Appello è deferita la nomina di arbitri, sono ugualmente inserite nei contratti fra privati; locchè dimostra che i cittadini hanno piena fiducia in tali scelte. E così abbiamo congegnata la formazione dei tribunali di primo grado.

Il Senato pensa che sia meglio ritornare al giudizio unico, all'unico grado? Ripeto: l'opinione generale è contraria, ma il Senato può ricostruire il tribunale centrale come giudice di unico grado, se lo crede.

Naturalmente abbiamo anche creduto allora di dover disciplinare la funzione della Corte

di cassazione in rapporto a questi tribunali; abbiamo dovuto stabilire per quali motivi ed in quali casi fosse ricorribile la sentenza. Abbiamo studiato di mantener bene definita la competenza del nuovo magistrato sulle materie ora di competenza della sezione del Consiglio di Stato: abbiamo fatto insomma un lavoro di consolidazione, di acclimatazione, di definizione necessario nell'intento di tracciare una procedura che ci pareva dovesse raggiungere lo scopo che ci proponevamo, di dare cioè la maggiore possibile garanzia ai cittadini su gli interessi loro che venissero in conflitto con quelli dello Stato, assicurandoli che ne avrebbero giudicato dei giudici competenti ed equanimi.

Ci si è detto da parecchi colleghi che questa legge era una legge di spogliazione, una legge di confisca, una legge la quale rivoluzionava una situazione lungamente consacrata da precedenti legislativi. Io vi chiedo una sola cosa: che invece di giudicare così genericamente, permettetemi di dirlo, tumultuariamente, sopra l'insieme della legge, vogliate scendere allo esame di ciascuna disposizione. Per ciascuna voi potrete misurare se ed in quanto ognuna di esse costituisca qualche cosa di rivoluzionario, ognuna di esse violi veramente il diritto esistente o un diritto quesito o soltanto leda interessi veramente legittimi. Giacchè, badate, l'Ufficio centrale non ha proprio nessuna intenzione di violare diritti, neanche di ledere interessi solchè questi siano rispettabili, siano tali e così momentosi da imporsi sopra un interesse altrimenti pubblico. Quindi tutte queste censure, che in gran parte io ritengo di poter dimostrare immeritate dal progetto, troveranno la loro risposta per ciascun articolo, per ciascuna disposizione. Capirei che si facesse questo giudizio sommario di una legge, quando una legge avesse detto: il diritto di proprietà sulle acque è completamente abolito. Allora non si potrebbe che votare sì o no, tutto il resto non sarebbe che una conseguenza del principio accolto: il Senato sarebbe chiamato soltanto a dire se accetta o non accetta un tale criterio.

Ma dal momento che in realtà le censure si appuntano contro disposizioni singolari in quanto si ritiene di trovare in una, due, tre, quattro, cinque di queste disposizioni una lesione di interessi che non sarebbe equo od opportuno di ledere,

perchè in materia d'interessi è sempre questione di opportunità, di misura, di relatività, e siccome non vi è nulla di assoluto nella zona ove si intersecano e talora conflittano il diritto pubblico e il diritto privato, e non si può proclamare dogmaticamente nè che il diritto privato debba prevalere sul diritto pubblico, nè il viceversa; così uopo è non giudicare e decidere per sintesi, ma per analisi. E poi in talune di queste che possono parere e forse non sono - ne discuteremo e ci persuaderemo reciprocamente - delle lesioni d'interessi legittimi, ci soccorre sempre la possibilità di mantener vigore alla disposizione che salvaguarda l'interesse pubblico preminente mettendovi a fianco il riparo dell'indennità, ed applicando non la confisca ma la espropriazione, che è una diminuzione della absolutezza del diritto singolare, con un temperamento di equità rappresentato dall'indennità.

Quindi io credo che senza dovermi dilungare ora in una discussione che dovrei poi ripetere e che riuscirà più precisa sopra i singoli articoli; debba ulteriormente soffermarmi nella difesa del principio animatore della legge.

Che questa discussione sintetica si sia svolta senza un'indicazione precisa, ed un criterio certo e chiaro, noi dell'Ufficio centrale abbiamo dovuto rilevarlo un'ultima volta quando così fortemente esponendo i suoi convincimenti, il collega Rota parlava, perchè abbiamo finito col domandarci: qual'è in fondo la disposizione che più determina la sua opposizione? La sua censura era molto generica e più materata di affermazioni che di dimostrazioni.

C'è stato, onorevoli colleghi, proposto dal senatore Del Carretto un ordine del giorno. L'onorevole Del Carretto ha trattato la questione tecnica prevalentemente e ci ha proposto un ordine del giorno secondo il quale alla servitù passiva di elettrodotto dovrebbe corrispondere un diritto di prelazione dell'energia.

L'agricoltura - dice il senatore Del Carretto - ha bisogno di energia, l'agricoltura non sempre ha i mezzi per procurarsela (forse che si forse che no: l'agricoltura consorziata questi mezzi può averli). Ebbene, ha detto il senatore Del Carretto: imponiamo un obbligo del cinque per cento gratuito a carico del deduttore di energia elettrica e a favore di coloro sui cui fondi si esercita la servitù di elettrodotto. Or bene, se il col-



lega. Del Carretto modererà un po' la sua domanda e la restringerà a chiedere che si dia una certa prelazione fino al cinque per cento a favore dell'agricoltura dei terreni attraverso cui passa l'elettrodotto, e che questi paghino almeno la forza al prezzo di costo, forse l'Ufficio centrale potrà pregare il Senato, salvo l'opinamento del Governo, ad accedere a questo ordine di idee. Ma per concederla *gratis*, bisogna pensare che tutti gli oneri che si fanno pesare sopra all'elettrodotto, poi li pagherà il consumatore...

DEL CARRETTO. Io non domandavo che la concessione avvenisse gratuitamente. Richiamavo l'articolo 28, in cui è previsto il pagamento per il 10 per cento, che a me pare esagerato in rapporto ai comuni rivieraschi; e richiedevo soltanto il pagamento a prezzo di costo.

ROLANDI RICCI, *relatore*. In questi termini allora l'ordine del giorno del senatore Del Carretto si può accogliere.

Quanto ai comuni rivieraschi e alle provincie, nessuno ne ha parlato in questa assemblea, ma ci permetta il Senato di esalare nel suo seno tutta la stanchezza che ci è derivata dalle diecine, diecine, diecine di memoriali di provincie, di comuni, di enti che non facevano che domandarci di apporre canoni, di avere dei privilegi, di ottenere delle concessioni. Qualche volta il Senato o i pochi che avranno letto la relazione devono essere rimasti un po' scandalizzati dell'andamento polemico che assunse quella povera prosa. Ebbene, era in buona sostanza l'effetto naturale della reazione alla insistenza e molteplicità di istanze multiple, ma tutte improntate al criterio dell'egoismo locale.

Tutte le forme di privilegio, tutte le forme di concessione, tutte le ritenzioni possibili sono state domandate. Ora, onorevoli colleghi, la legge è fatta per facilitare l'uso dell'energia elettrica. Riflettiamo al momento in cui ci troviamo e spingiamo lo sguardo nell'avvenire, a quel che sono e saranno le necessità di tutte le industrie e fra esse alla prima di tutte le industrie, l'agricola, perchè l'agricoltura anche dove non ha bisogno della forza elettrica nell'aratura, ha però bisogno di quei prodotti della forza elettrica che sono i concimi. Che cosa ci possiamo prospettare noi sotto questo profilo?

Questo per me è l'elemento prevalente che deve determinare le decisioni del Senato a

passare all'esame intrinseco delle disposizioni della legge.

Io ho una grandissima fede nel nostro avvenire economico.

Io non ho nessun pessimismo, forse posso essere accusato in questo momento di ottimismo. Io nutro questa fiducia e l'esprimo nettamente, che se i nostri ottimi rappresentanti oggi al Consiglio interalleato riescono a portarci a casa in una forma o in un'altra il saldo del nostro debito all'estero, l'economia del paese è così forte, la capacità produttiva così intensa, ritornando la gente al lavoro con animo di voler lavorare (perchè a questo bisogna ricondurla e vi si ricondurrà, tenendo conto indulgentemente che quattro anni di guerra possano avere scosso i nervi di tutta la popolazione) io ho la più piena fiducia che la nostra economia si ricostituirà vigorosamente.

La notte scorsa io volevo rinfrescare a me stesso i dati della ricchezza mondiale prebellica; perchè allorquando io sento che, sia pure in buona fede (io non suppongo mai la malafede), taluno depreca la nostra condizione economica, io pensavo a quello che era la nostra situazione prima della guerra. E siccome questa è proprio una legge d'indole economica, il Senato non mi voglia male se, con una breve digressione, mi permetto di rilevare tale situazione.

L'Italia, nel 1914 secondo il Moral e Gini, aveva una fortuna privata di 111 miliardi; la Francia secondo il Théry nel 1912 l'aveva di 302 miliardi; l'Inghilterra nel 1914 secondo Stamp l'aveva di 358 miliardi e secondo il Chiozza Ulmey poteva giungere fino a 400 miliardi; la Germania secondo Steinmann Bücher (che aveva fatto indagini per incarico della Dresdner Bank), aveva una fortuna di 488 miliardi; l'Austria-Ungheria secondo il Fellner aveva una fortuna di 123 miliardi; gli Stati Uniti d'America, secondo la pubblicazione ufficiale, fatta nel 1915 del censimento della fortuna privata nel 1912, avevano 972 miliardi di franchi. Noi eravamo i più poveri; oggi certamente quella delle grandi Potenze che è scomparsa, ci fa guadagnare un posto avanti. Noi abbiamo avuto durante la guerra una perdita parziale di ricchezza, ma solo parziale, per il resto si è avuto uno spostamento.

Competerà alla sapienza legislativa correg-

gere questo spostamento in quanto possa avere di politicamente non equo o di moralmente non giusto. Ma della nostra ricchezza abbiamo perduta solo una parte. Questo è opportuno ritenere. Se riusciamo poco alla volta, non dico a liberarci del tutto dal tributo del carbon fossile (perchè liberarcene completamente non potremo mai e non lo vorremmo per l'interesse del nostro sviluppo industriale); ma se riuscissimo ad attenuarne o dimezzarne l'importazione e riuscissimo ad avere il carbone verde ed il carbone bianco (dico carbone verde perchè l'onorevole Ruini in un discorso nel marzo 1915, definiva così la forza ottenibile dalla utilizzabilità delle acque dell'Appennino), e potessimo applicare in larga quantità le forze idroelettriche soprattutto a servizio delle ferrovie, dell'industria e dell'agricoltura, ed intensificando la produzione agricola potessimo redimerci in gran parte dal tributo di generi alimentari che dobbiamo annualmente chiedere all'estero (con svilimento della nostra valuta), potremmo fiduciosamente affermare che, se i nostri padri ci hanno lasciato in eredità una Italia quasi redenta, e noi la lasciamo ai nostri figli completamente unificata, questi tra 30 anni avranno formato un' Italia veramente forte e veramente libera, perchè ricca. La ricchezza dà forza ed assicura la libertà.

Una ultima osservazione debbo fare a riguardo di quel che in ordine alla struttura organica della legge ha detto, con la consueta finezza, l'onorevole Carlo Ferraris. Egli ci ha accusato in buona sostanza di avere irretito la libertà ministeriale nella conformità necessaria dei pareri del Consiglio Superiore. Anche questo, onorevole Ferraris, ha formato oggetto di lungo studio.

Nella seconda delle relazioni (probabilmente ella giustamente aveva stancato la sua pazienza colla lettura della prima), nella seconda delle relazioni, oltre l'accenno fattone nella prima, siamo tornati sopra la questione, perchè anche per la formazione del Consiglio Superiore non immaginano i colleghi quante disparate domande si sono affacciate. Si è domandata la rappresentanza regionale, la rappresentanza elettiva, la rappresentanza dei Consigli provinciali e comunali: tutti domandavano di farne parte o di esservi rappresentati. Ma anche coloro che non chiedevano di entrare nè direttamente nè in-

direttamente nel Consiglio, esprimevano sempre una sfiducia veramente eccessiva verso l'amministrazione.

Questo senso di sfiducia non ci parve politicamente giustificato, perchè i funzionari debbono rispondere al ministro, e se il ministro non li fa filar dritto si deve cambiare il ministro. Però una parte notevole di prevenzioni si appuntavano contro i possibili arbitri del ministro, anche se moralmente a lui non imputabili perchè dipendenti più da incompetenza specifica che da intenzione non equanime. Si esponeva che si sarebbero fatte o negate le concessioni per ragioni elettorali, per favori, per informazioni di prefetti e simili.

L'Ufficio avisò che il ministro è un uomo politico; che si può talora avere un uomo politico che sia specificatamente competente in quel dicastero nel quale egli è chiamato; ma può accadere anche che ci sia un ministro il quale politicamente abbia tutte le attitudini, tutta la capacità e la competenza per essere ministro di quel dicastero ma che non abbia versato negli studi che è necessario avere percorsi, oppure che non abbia seguito la esperienza indispensabile per potere in quel dato dicastero portare un contributo personale particolare e specifico sulla materia delle acque, ed allora l'Ufficio opinò che il Consiglio superiore composto accuratamente in guisa da offrir tutta la garanzia di competenza, dovesse costituire un vincolo ed una guida per il ministro, e così ne derivasse una tranquillità a tutti i privati cittadini che i loro interessi non dovessero patire alcuna influenza sinistra di politica. Io credo che spesso questo timore fosse e sia più che esagerato, ma, ad ogni modo, fu nell'intento di pacificare i privatisti, di tranquillizzarli, di persuaderli che si faceva quanto era possibile perchè l'interesse privato non venisse, per un colpo di arbitrio, sovrastato da un altro interesse, che si richiese detto molte volte il voto conforme del Consiglio superiore, e talvolta si stabilì che a lui spettasse l'iniziativa della proposta. Trova il collega Ferraris che abbiamo messo troppe bande strette intorno al ministro, trova che bisogna lasciare maggior responsabilità al ministro; il Senato apprezza che questa maggiore libertà debba essere consentita al ministro? L'Ufficio centrale non pone la questione di fiducia sopra queste che sono delle particolarità. Può darsi

il caso che noi, spinti da questo criterio abbiamo, come dice il collega Ferraris prodigato la conformità...

**FERRARIS CARLO.** Veramente prodigato.

**ROLANDI RICCI.** Vuol dire che faremo come il figliuol prodigo: tu ci darai il banchetto e noi ritireremo una parte di queste cautele, se il Senato è contento, perchè sono cautele date ai privati, e se parranno inutili tanto meglio. Avremo ecceduto nell'essere cauti, proprio per difendere gli interessi dei privati, locchè dovrebbe persuadere l'onor. Rota delle nostre intenzioni non confiscatrici della proprietà. E nulla sarà più facile che correggere in questo, come in altri punti, l'opera nostra, che non avemmo mai la pretesa che fosse perfetta.

Il collega Ferraris ci ha fatto presentire che presenterà molti emendamenti: saranno accolti con tutta la deferenza che merita, e che gli professiamo per la sua grande competenza ed esperienza, e saremo felici di discutere uno per uno tutti questi emendamenti.

Signori senatori, capisco benissimo che io vi ho fatto fare tardi. Il vecchio Montesquieu dice che gli oratori danno in lunghezza quello che non possono dare in profondità.

Ve ne chiedo venia, e col Margutte del Pulci vi dirò:

Se io ho fallato, perdonanza chieggio:  
Quest'altra volta so che farò peggio.

(Applausi).

**PRESIDENTE.** Il seguito della discussione è rinviato a domani. Leggo l'ordine del giorno per domani alle ore 16.

Seguito della discussione del seguente disegno di legge:

Conversione in legge del decreto luogotenenziale 20 novembre 1916, n. 1664, concernente le derivazioni di acque pubbliche; Conversione in legge del decreto luogotenenziale 26 dicembre 1916, n. 1807, col quale è prorogato al 1° febbraio 1917 il termine per l'andata in vigore del decreto luogotenenziale 20 novembre 1916, n. 1664, concernente le derivazioni di acque pubbliche; Conversione in legge dei decreti luogotenenziali 4 ottobre 1917, n. 1806 e 3 febbraio 1918, n. 288, concernenti proroghe ai termini previsti dagli articoli 1, 4 e 5 del decreto luogotenenziale 20 novembre 1916, n. 1664, sulle derivazioni d'acque pubbliche (Numeri 316-A bis, 327-A bis, 416-A bis e 316-A bis); Conversione in legge del decreto luogotenenziale 22 dicembre 1918, n. 2065, che modifica i termini di cui agli articoli 1, 3, 4 e 5 del decreto luogotenenziale 20 novembre 1916, n. 1664, circa la derivazione di acque pubbliche (N. 451); Conversione in legge del decreto luogotenenziale 12 febbraio 1919, n. 242, concernente agevolazioni per la costruzione di serbatoi e laghi artificiali (N. 452).

La seduta è sciolta (ore 19,15).

Licenziato per la stampa l'8 ottobre 1919 (ore 17,30)

AVV. EDOARDO GALLINA

Direttore dell'Ufficio dei Resoconti delle sedute pubbliche.