

## XXIV.

## TORNATA DEL 23 FEBBRAIO 1893

## Presidenza del Presidente FARINI.

**Sommario.** — Congedo — *Votazione a scrutinio segreto dei due progetti di legge: Stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio 1892-93: Spesa straordinaria di lire 200,000 per la ricostruzione e sistemazione del portico, cortile e dei locali annessi di Castel Capuano di Napoli* — *Seguito della discussione del progetto di legge per modificazioni al titolo III della legge sulle opere pubbliche del 20 marzo 1865* — *Continua la discussione sull'articolo 124 e parlano il senatore Pierantoni, il ministro dei lavori pubblici, i senatori Cavalletto, Majorana-Calatabiano, Ferraris e Finali* — *Approvazione dell'articolo 124 e dell'articolo 126* — *Rinvio dell'articolo unico del progetto allo squittinio segreto* — *Annunzio di una domanda d'interpellanza dei senatori L. Ferraris, D'Alì e Grifini al presidente del Consiglio, ministro dell'interno, al ministro dei lavori pubblici ed al ministro della pubblica istruzione se siasi dato e se si intenda dare qualche affidamento per concorso dello Stato in qualche opera non contemplata nella legge del 20 luglio 1890, per aree del piano regolatore della città di Roma* — *Risultato di votazione* — *Discussione del progetto di legge: Avanzamento nel regio esercito* — *Discorsi dei senatori Ferrero e Siacci.*

La seduta è aperta alle ore 2 e 25 pom.

È presente il ministro dei lavori pubblici. Interviene più tardi il ministro della guerra.

Il senatore, segretario, COLONNA-AVELLA dà lettura del processo verbale della tornata precedente, che è approvato.

**Congedo.**

PRESIDENTE. Il senatore Carducci chiede un congedo di un mese per motivi d'ufficio.

Se non vi sono obiezioni questo congedo si intenderà accordato.

**Votazione a scrutinio segreto.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: *Votazione a scrutinio segreto dei seguenti progetti di legge:*

Stato di previsione della spesa del Mini-

stero dei lavori pubblici per l'esercizio finanziario 1892-93;

Spesa straordinaria di lire 200,000 per la ricostruzione e sistemazione del portico, cortile e locali annessi di Castel Capuano in Napoli.

Prege il signor senatore, segretario, Taverna di fare l'appello nominale.

Il senatore, segretario, TAVERNA fa l'appello nominale.

PRESIDENTE. Si lasceranno le urne aperte.

**Seguito della discussione del progetto di legge: Modificazioni al titolo terzo della legge sulle opere pubbliche 20 marzo 1865, allegato F.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del progetto di legge: *Modificazioni al titolo terzo della legge sulle opere pubbliche 20 marzo 1865, allegato F.*

Come il Senato rammenta, ieri fu iniziata la discussione sulle modificazioni introdotte all'art. 124 di questo disegno di legge.

Ha facoltà di parlare intorno a questo articolo 124 il signor senatore Pierantoni.

Senatore PIERANTONI. Il Senato deve essere grato al nostro collega il senatore Ferraris, che ieri con prudenza ed ardore, degni di emulazione, richiamò la mente della Commissione, l'onorevole ministro, e noi tutti all'esame delle modificazioni ed amplificazioni introdotte nell'art. 124.

Io debbo ripetere una verità. Da qualche tempo i disegni di legge, che sono presentati alle assemblee legislative lasciano molto a considerare nella forma e nella sostanza.

Non nego le ottime intenzioni che ha l'Amministrazione, però con l'idea di rimuovere ostacoli e di fare il bene, essa tocca di frequente le leggi organiche del paese senza pensare alle ambagi, alle contraddizioni, alle offese dei diritti stabiliti, specialmente al diritto di proprietà, all'ordine delle giurisdizioni, ed alle competenze.

Se voi ricordate, e se io ho ben compreso, ieri sorsero due questioni, l'una diversa dall'altra.

La prima era quella largamente discussa dal senatore Ferraris, il quale chiedeva la ragione, la utilità o la necessità, per cui il memorando articolo 124 della legge sulle opere pubbliche era stato cambiato nei termini e largamente ampliato.

La seconda questione era quella, che specialmente riguardava la diligenza usata dalla Commissione, chiedendo: se era opportuno ed utile di richiamare in questa legge, che non derogava in nulla all'ordine delle giurisdizioni, l'osservanza della quarta sezione del Consiglio di Stato.

Le due questioni vanno trattate separatamente, perchè l'una riguarda la separazione della giurisdizione amministrativa dalla giudiziaria e la materia speciale, su cui deve svolgersi l'alta vigilanza e l'azione del potere amministrativo, l'altra riguarda la conservazione della garanzia che si è creduta di dare ai cittadini, ai corpi morali, ai comuni con una legge, che io altamente oppugnai, ma che come cittadino ho il dovere di rispettare.

Perchè il Senato possa comprendere la gra-

vità dell'argomento contenuto nella prima controversia, è mestieri un lavoro di confronto tra il testo, quale esso vige, e il testo quale è stato modificato nel disegno di legge.

Avverto pertanto, ed in ciò credo che io non possa patire denegazione dall'onorevole ministro, che tanto la sua relazione quanto l'altra della Commissione non contengono alcuna parola, che chiarisca la ragione della modificazione.

L'articolo 124 della legge vigente sulle opere pubbliche assegna la esclusiva competenza dell'autorità amministrativa per provvedere e statuire, in caso anche di contestazione, sulle opere che *nuocciono al buon regime delle acque*.

Dunque la legge suppone il caso di un'opera costruita, che danneggi il regime delle acque.

Invece nella nuova redazione dell'articolo 124 (che senza la mente del senatore Ferraris sarebbe passata inosservata, è detto: « Spetta esclusivamente all'autorità amministrativa lo statuire e provvedere anche in caso di contestazione » (e fin qui si ripete la legge vigente) « sulle opere di qualunque natura e in generale sugli usi, atti o fatti, anche consuetudinari che possono aver relazione col buon regime delle acque ». Vedete quale amplificazione si vuole introdurre. Mentre nella legge tuttora vigente l'azione tutelatrice dell'amministrazione sorge da un fatto, che *nuoce* al regime delle acque, invece qui la competenza amministrativa è voluta su tutte le cose umane, che *possono avere relazione col regime delle acque*. Sentiremo che cosa ha voluto intendere l'autore della legge con l'aver accumulate tutte queste parole: *usi, atti o fatti anche consuetudinari che possono aver relazione, ecc.* Per me credo indeterminato il fine ed il significato di queste parole, le quali ricordano ciò, che diceva il Voltaire: *en allant de proche en proche on arrive au bout du monde*.

Chi non sarà un frontista e non avrà le sue terre bagnate dal fiume, quando si potrà rimontare un torrente andando a ritroso dei fiumi, vedrà fino all'apice della montagna pericolanti le sue opere, perchè *possono aver relazione colle acque*.

Può il Senato votare una legge così oscura e sconfinata?

Io debbo ricordare la ragione dell'art. 124 della legge sulle opere pubbliche per giustificare

la qualificazione da me data al nuovo disegno dell'art. 124. Trattando l'argomento non mi lascerò tentare dai ricordi del diritto romano, che nel Digesto, nel Codice Teodosiano ha frammenti speciali relativi ai frontisti, al dovere, che essi hanno di mantenere la navigabilità nei fiumi, la salvezza degli argini.

Non mi farò prendere dalla tentazione di parlarvi di Plinio il naturalista, che tratta della introduzione dei molini ad acqua in Roma; non parlerò dell'opera *De re rustica* del Columella, non delle regole sul regime delle acque chiarissime per le opere del Pechio, del Romagnosi e del Diosinotti. Addurrò i soli principî legislativi, irrecusabili.

Voi sapete, signori senatori, che in diritto si distinguono il *demanio pubblico* dai *beni patrimoniali* dello Stato, la *proprietà privata* dalla *pubblica*. Il demanio è affidato alla tutela delle amministrazioni.

Il demanio è inalienabile ed imprescrittibile. Per queste due grandi qualità l'amministrazione deve impedire l'occupazione, l'ingombro, l'usurpazione del suolo pubblico e delle acque, la violazione delle servitù militari.

E così il ministro della guerra provvede alla manutenzione dei fossati, delle fortezze e delle servitù militari; e il ministro della marina provvede alla libertà delle spiagge, dei littorali, alla pesca, onde di continuo i capitani di porto emanano ordinanze per rimuovere ingombri. Il Ministero di agricoltura e commercio provvede alla manutenzione dei demani forestali; infine il mio amico personale, l'onor. ministro Genala, cerca di mantenere le acque e le strade, beni di uso pubblico.

È naturale che da questi doveri dell'Amministrazione nasca il potere-attribuito ai prefetti, uditi i Consigli di prefettura, di far rimuovere gli ingombri, ed ogni opera, che impedisca il regime delle acque.

Ma nell'opera della custodia e della tutela del corso delle acque e de' beni demaniali può ben succedere che l'Amministrazione sbagli; *errare humanum est*; può succedere che l'ingegnere edifichi un pilone di un ponte sopra di una riva, che credeva di essere di dominio pubblico, mentre è invece proprietà privata; può accadere che si costruisca male un ponte. In questi casi possono sorgere due azioni per i privati, l'azione di danno nascente dalla mala

costruzione che abbia prodotto danno al territorio vicino, per esempio, al molino, alla cartiera; come può nascere l'azione rivendicatrice del suolo, che l'Amministrazione pubblica, militare o marittima, e specialmente quella dei lavori pubblici, abbia occupato credendo essere *demanio pubblico*.

Quando si pubblicò la legge del 20 marzo 1865 si pubblicò in pari tempo la legge memoranda, che aboliva il foro privilegiato, ossia il foro amministrativo. Quelle due leggi lasciarono tuttora sussistere la potestà nell'Amministrazione di sollevare conflitti di attribuzioni e di farli decidere dal Consiglio di Stato.

In questa condizione legislativa sorsero due questioni, che molti di voi, giuristi, consiglieri di Stato e consiglieri dei lavori pubblici conoscete. Si potevano invocare rimedi possessori contro gli ordini di demolizioni? Vi era azione di danno?

Un abile amministratore, il Mantellini, raccolse nella sua opera le controversie. La Cassazione cominciò a negare l'azione di danno, perchè introdusse una strana distinzione, che non era in Francia e non era nel Belgio, tra l'atto di *impero* e l'atto di *gestione*; e dichiarò atto di impero la semplice questione di manutenzione e di amministrazione. Dall'altro lato si bandirono altre teoriche strane. Si affermò che l'amministratore, il ministro, l'ufficiale pubblico avessero sempre in loro favore la presunzione della bontà delle opere d'arte, onde, per esempio, si arrivò a negare il diritto ad un mugnaio che diceva: rimuovetemi i frantumi di un ponte, che hanno ostruito il canale del mio molino, dicendosi che il caso fortuito ne aveva cagionata la caduta.

Mentre durava così acerba lotta tra l'Amministrazione, che si difendeva dalla azione giudiziaria sollevando continuamente per mezzo dei prefetti conflitti di attribuzione e i privati, che speravano di trovare un giudice, fu deliberata la legge, la quale riferiva alla Cassazione la decisione dei conflitti. Sembrava giunta l'ora della integrità del potere giudiziario.

Più tardi sorse la legge che restaurò la giurisdizione del Consiglio di Stato e con essa l'articolo 25, n. 7, ieri citato dall'onorevole collega senatore Ferraris, per cui la Quarta Sezione ebbe la competenza di esaminare i ricorsi sopra contestazione circa i provvedimenti del

LEGISLATURA XVIII — 1<sup>a</sup> SESSIONE 1892-93 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 23 FEBBRAIO 1893

regime delle acque ai termini della prima parte dell'articolo 124.

La legge sulla giustizia amministrativa riconfermò l'art. 124, conforme al diritto francese, che è tanta parte della nostra amministrazione, del nostro ordinamento di diritto pubblico.

In questo stato della legislazione io domando al Senato: possiamo noi dilatare l'eccezionale competenza amministrativa, fondata solamente sulla demanialità delle acque e sopra il diritto eminente che compete allo Stato di tutelare la proprietà di *uso comune*, di uso pubblico, affinché non diventi privata, e possiamo noi questa competenza così speciale estenderla anche sulle cose private, che abbiano *relazione con il regime delle acque*? Io credo di no; e per questo non vedo che due modi di uscita, dei quali lascio la elezione all'onor. collega Ferraris ed alla Commissione.

O sopprimeremo tutto l'art. 124 del disegno di legge, e così lasceremo intatta la legge sulle opere pubbliche all'art. 124, nonchè renderemo inutile la diligente opera della Commissione, che ha voluto mantenere l'impero della competenza della 4<sup>a</sup> sezione; o noi vorremo fare emendazioni, ed in questo caso io credo che bisogna prima ascoltare l'autorevole parola del ministro che completerà il suo dovere di motivare la legge e che ci farà sapere quale sia la sua *mens legis*. Quando avremo saputo quello, che egli ha voluto e non sarà più arcana la mente del Governo iniziatore, allora prenderemo le nostre risoluzioni.

Io però, se ho capito bene, ho compreso che nel fondo di questa legge vi è una prevalenza delle Amministrazioni delle ferrovie sopra il diritto comune.

Ieri udii l'ispirata parola del mio amico Genala dire: che la legge farà grandi cose; migliorati i consorzi, estenderà la tutela e l'utilità di questi alle opere di 4<sup>a</sup> categoria.

Io pensavo tra me: davvero si fa cosa buona? Se voi estendete alle opere di 4<sup>a</sup> categoria tutti i presidi della legge, e metterete grandi armature sopra piccoli corpi darete oneri superiori ai vantaggi. Io comprendo che un frontista, il quale ha il vantaggio di avere le sue terre site a cavaliere del Po, debba sottostare a certi oneri.

Io capisco che chi può fruire dei vantaggi di un canale irrigatorio debba sostenere cor-

rispondenti oneri, perchè l'acqua è salute, è fortuna.

Ma i torrenti dalle minacciose alluvioni in questa nostra Italia, che per la sua struttura geografica ha corsi d'acqua rapidi dalle montagne al mare, i piccoli ed asciutti torrenti non permettono industria al proprietario, il quale, a mezzo di piccole arginazioni mantengono i poveri mulini ad acqua, che ricordano, secondo *Columella* che li avrebbe introdotti l'Egiziano, sotto Cesare in Roma.

Voler sottomettere questi piccoli alvei quasi sempre asciutti, che hanno un periodo intermittente di piena, che diventano soltanto fecondi nel caso di piogge, a rigoroso regime, già è una sanzione assai grave.

Il Ministero lo disse chiaramente: i torrenti in Italia portano via i ponti e le ferrovie; e così i poveri proprietari, che pagano parecchio, avranno il nuovo affanno di concorrere essi, quando sono proprietari di quarta categoria, alle spese, e vedranno distrutte antiche opere ed usi.

È inutile dichiarare che io non sono proprietario di latifondi nè di terre prossime a fiumi, alvei e torrenti da difendere; e mi permetto di aggiungere che, esperto nell'avvocatura, fo opera buona consigliandovi di non deliberare leggi oscure, che formeranno poi il *carnevale degli avvocati, il martirio dei magistrati* (*Si ride*).

Vi ho rivelato il vizio organico della legge, il danno che arreca al diritto pubblico lo straripamento della potestà amministrativa che introduce nell'ordine delle giurisdizioni.

Dopo che ho detto, terminerò esclamando *dixi et salvavi animam meam*.

Il Senato farà quello che meglio crederà nella sua alta competenza (*Approvazioni*).

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

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

GENALA, *ministro dei lavori pubblici*. Meno male che l'onor. Pierantoni ha detto di voler sentire la parola del ministro prima di pronunciare il suo definitivo giudizio. Altrimenti la sua conclusione, con cui qualifica questa legge come malamente studiata, violatrice delle norme del diritto privato e quasi quasi anche del diritto pubblico italiano, mi farebbe tremare!

Posso assicurarlo invece, che questa legge l'ho studiata molto; non l'ho studiata io solo. Saranno almeno dieci anni che provvedimenti di questa natura si studiano, e taluno è stato anche presentato al Parlamento. Si sono fatte Commissioni di tecnici delle due Camere per poter arrivare ad una soluzione meditata in ogni sua parte del problema a cui questo progetto si riferisce; problema che interessa non solo il Governo, con le sue ferrovie e i suoi ponti, ma anche e principalmente le provincie, i comuni ed i proprietari, e tutte le opere pubbliche che in qualche modo possono avere contatti o relazioni coi corsi d'acqua.

Ieri, incidentalmente, accennai a un nubifragio che si scatenò nell'autunno scorso sulla Sardegna, e per cui si ebbero a deplorare in una sola notte 75 morti. Tutti poi ricordano i gravi danni arrecati nello stesso autunno del 1892 a comuni, provincia e privati dalle piene dei torrenti che scendono dalle due vallate del Bisagno e della Polcevera fra le quali sta la città di Genova, e causati quasi unicamente dall'abusivo gettito di materie detritiche negli alvei dei corsi d'acqua, la legge attuale non proibisce esplicitamente.

La legge che proponiamo dunque ha una portata molto più grande di quello che l'onorevole Pierantoni non supponesse.

Ho citato i beni patrimoniali dello Stato, quali sono le ferrovie, i ponti e le strade, appunto perchè queste sono nuove costruzioni che aumentano bene spesso l'importanza dei danni dei torrenti in ogni regione subalpina o subappennina, come la Valtellina, l'Emilia, le Calabrie, la Basilicata e altre ancora.

Quaranta o cinquant'anni fa, quando i torrenti imperversavano - ed è noto che imperversavano molto meno di adesso, perchè non si era ancora verificato il grave fatto dei diboscamenti - essi non danneggiavano per certo nè le ferrovie nè le strade nazionali, nè le provinciali e le comunali, che l'Italia nuova ha creato in quei paesi.

È un fatto dunque che, a motivo del diboscamento da una parte e per le nuove opere dall'altra, i danni dei torrenti sono diventati maggiori e maggiore è diventato il valore dei beni da difendere.

Questo è il ragionamento che ieri io facevo.

Ma pericolo delle ferrovie non è che una cosa

secondaria di fronte alla entità di tutti gli altri danni; ed i danneggiati principali sono i proprietari.

Potrei citare all'onorevole Pierantoni il nome di uno dei suoi amici, proprietario vicino a Nicastro, che in una notte ha visto tutta la sua proprietà sommersa, anzi sepolta, da una inondazione, che la copri tutta di ciottoli e di massi.

Io stesso vidi coi miei occhi le piante degli agrumi che appena ne spuntavano fuori coi rami: tutto il resto era sepolto sotto le materie travolte dalla piena di un torrente. Dunque a questo bisogna porre riparo; ed a ciò mira appunto la legge.

Non la credo una legge perfetta, perchè non ho la pretesa di fare cose perfette, e neppure vicine alla perfezione. Però posso affermare che ho studiato l'argomento con molta coscienza, valendomi anche di tutti gli studi fatti anteriormente da altri, compreso quello dell'onorevole Finali. E da tutti questi studi ho ricavato la convinzione della necessità delle modificazioni che ho proposto alla legge sulle opere pubbliche, fra cui anche quella che riguarda l'articolo 124.

Eccone in breve le ragioni.

L'art. 124 della legge sulle opere pubbliche, ripete la sua origine dall'art. 91 della legge del 1859 e ne è quasi una ripetizione, tranne per la parte della competenza del giudizio sui danni. Giacchè abolito nel frattempo il contenzioso amministrativo, fu sostituita a questo la autorità giudiziaria. Ma nel riprodurne il tenore fu ripetuta solo la parola « opere », mentre l'antica legge diceva « opere o lavori ».

Ripeto: non ho intenzione di fare una nuova legge sulle opere pubbliche, ma solo di ritoccare la legge vigente in quella parte in cui l'esperienza ha dimostrato la necessità di una modificazione.

Ora che è avvenuto in seguito a quella omissione? — È avvenuto che la magistratura restrinse il significato della parola « opere », usata dalla legge del 1865, alle sole « opere murarie ». E poichè l'art. 124 fa parte del capo terzo della legge, che ha titolo « opere idrauliche », ne fu ricavata la conseguenza che dovessero essere escluse dall'applicazione dell'articolo 124 tutte quelle opere che non sono caratterizzate « idrauliche ».

Per conseguenza ad un ponte che attraversa

un torrente, sia di strada ordinaria sia di ferrovia, non essendo per sè un'opera idraulica, non sono applicabili le disposizioni dell'articolo 124. Eppure ognuno vede che il modo con cui si getta un ponte su un fiume, ha un'importanza massima pel regime del fiume!

Era quindi opportuno di chiarire in questo punto il significato della legge, e sostituire all'antica dizione le parole « opere di qualunque natura ». Inoltre la parola « opere » dà l'idea di qualche cosa di permanente, mentre il regime delle acque può essere turbato anche da una infinità di atti, fatti ed usi i quali sfuggono a questo articolo se s'interpreta letteralmente come ha fatto la magistratura con parecchie sentenze. Con la modificazione proposta nessun dubbio oramai è più possibile.

L'onor. Pierantoni, molto a ragione, chiede che gli si citi qualche esempio!

Ed eccone uno: l'uso di levare sabbia e ghiaia dal torrente. Questo è un uso antichissimo; e ci sono anzi dei proprietari che lo vantano come un diritto. Orbene, quest'uso che deve essere disciplinato, perchè se si scava troppo c'è il caso che lo scavo danneggi gli argini e le sponde e turbi il regime del fiume.

Un secondo uso è quello di fare piantagioni sugli argini. Una pianta su di un argine può essere la causa prima della rovina dell'argine stesso.

La macerazione della canapa è un altro di questi usi. Per rattenere il fascio del canape si piantano dei fittoni negli argini e vi si legano i fasci. Per caricare questi fasci si usano le pietre delle difese, o si estraie terra dalle sponde e dagli argini. Ora quei fittoni piantati nell'argine possono essere il primo inizio di un sifone che vi indebolisce l'argine, e l'asportazione dei sassi, lo scavo di zolle, rovina le difese, guasta l'argine.

Un quarto è il gettito di materiali nel letto dei torrenti. Anche recentemente abbiamo avuto due ponti portati via, perchè in un torrente furono gettati i detriti di una galleria. L'impeto dell'acqua ha ammassato tutti questi detriti contro il ponte, elevando il letto del torrente di tanto che il ponte ne fu ostruito e travolto.

Evidentemente tutti questi usi non sono opere nel senso dell'art. 124; o almeno la giurisprudenza non ha creduto di ritenerli tali. E dopo un'esperienza che comincia dal 1865 si

può chiamare improvvisato un articolo che viene a mettere riparo a questa erronea interpretazione, o se più piace a chiarire e completare la dizione dell'art. 124?

Ecco quale è stato il mio intendimento.

Quanto al resto non ho inteso di modificare niente, e l'articolo tal quale l'ho proposto, non conteneva che queste variazioni.

L'Ufficio centrale però ha osservato che poteva sembrare che questa legge derogasse colle disposizioni di quella del Consiglio di Stato nella parte che riguarda l'art. 124; ed ha perciò proposto un'aggiunta di natura principalmente esplicativa che ho subito accettato. Su questo punto l'Ufficio centrale come quello che ha suggerito l'aggiunta, potrà dare le più ampie spiegazioni.

Confido dunque che l'onorevole senatore Pierantoni sarà oramai persuaso che con la nostra proposta non si reca nessun danno alla proprietà privata. Del resto non bisogna dimenticare che l'autorità amministrativa è competente soltanto a prendere i provvedimenti per ciò che concerne il regime del fiume e delle sue sponde. Quando, dopo aver riconosciuto dannoso il fatto, l'uso, l'atto o l'opera, essa ordina di limitarla, distruggerla o sopprimerla, si paga l'indennità; ed il pagamento dell'indennità al proprietario viene regolata secondo le norme del diritto comune.

L'articolo 124 nella sua ultima parte, riserva appunto alla competenza dei tribunali ordinari la determinazione della quantità del danno.

Anche su questo punto quindi, non ho fatto alla legge nessuna innovazione.

La modificazione proposta non fa altro che determinare meglio quello che per certo anche il legislatore del 1865 aveva in animo di dire; perchè non poteva certo il legislatore del 1865 dare facoltà all'amministrazione di proibire un'opera anche piccola e insieme interdirla la proibizione di usi che possono fare danni di gran lunga maggiori.

Senatore FERRARIS. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore FERRARIS. Prima di parlare sull'articolo 124, io mi sono fatto carico di esaminare le ragioni per le quali l'onorevole ministro aveva proposto questa redazione, e non mi è sembrato, e non mi sembra ancora attualmente, che le dichiarazioni o meglio le poche parole sopra

un argomento così grave come quello di cui si tratta nell'art. 124, che si leggono nella sua relazione, nè diano sufficiente ragione della modificazione, nè sieno in perfetta coerenza - questa almeno è la mia opinione - con le considerazioni che abbiamo testè udite.

Che cosa diceva l'onorevole ministro nel proporre questa mutazione importantissima? Non diceva che queste parole: « E per meglio precisare la competenza esclusiva dell'Amministrazione governativa a giudicare se le opere, gli atti o fatti, e le pratiche che possono avere attinenza col confine o sui corsi delle acque, siano a queste nocive ».

Queste sono le ultime parole; l'importanza adunque della mutazione sta nell'ampliare l'esclusiva competenza dell'autorità amministrativa. E io ieri mi sono studiato a dimostrare come l'affidare alla semplice competenza amministrativa diritti così importanti come quelli che sarebbero colpiti dalle parole studiate dell'onorevole ministro, egli dice, per precisare meglio, porterebbe una violazione gravissima delle garanzie che stanno a tutela della proprietà.

L'onorevole ministro vi parlava testè per dare spiegazioni dei danni che derivano dalle inondazioni; ma non si tratta d'impedire nè la difesa contro queste opere, nè di fare in modo che le inondazioni siano meno frequenti; si tratta di una questione di competenza, signor ministro; e noi sappiamo che la competenza amministrativa è assolutamente di natura eccezionale, perchè commette all'autorità amministrativa di usurpare ciò che possa essere nei diritti della proprietà.

Se mi permette l'onorevole ministro vedrà che io non sono così lontano dal ferire il punto da lui indicato.

In primo luogo mi occorre una osservazione, che è necessario sia tenuta in gran conto, massime da quelli fra gli onorevoli colleghi che non hanno pratica nell'amministrazione.

Si dice, quale danno vi è? Vi è poi la questione del risarcimento dei danni. Dio liberi i proprietari dalle questioni di risarcimento di danni!

Sarà una rovina per quel proprietario, a cui riservate il diritto di risarcimento, perchè in allora bisogna percorrere tutti i tribunali, minimi e supremi, bisogna ricorrere a delle perizie, le quali portano con sè delle conseguenze

maggiori di tutti i danni che si possono immaginare.

Dunque, onor. signor ministro, lei ha la tutela per impedire le opere che portandò delle inondazioni, e questo sia lode sua e dell'amministrazione da lei presieduta.

Ma, badi bene a non far prevalere gl'interessi possibili di questa amministrazione e a metterli sotto la tutela dei risarcimenti di danni allorquando si debbono adire i tribunali ordinari.

Questo è per la dimostrazione in genere. Il Senato deve sempre dare aiuto all'amministrazione allorquando difende degli interessi pubblici, ma deve stare a tutela e garanzia anche di diritti individuali che sono pure i diritti dell'universalità dei cittadini.

Ciò premesso entro nel merito comè ho già accennato ieri. Trattandosi però di materie astruse e che paiono, diciamo la parola, cavilli di avvocati, vorrei dire che io non faccio l'interesse degli avvocati, ma l'interesse esclusivo dei proprietari.

Il signor ministro vi diceva testè che si trattava di opere che la giurisprudenza spiegava per opere idrauliche, perchè il capo terzo è intitolato: Per opere idrauliche.

Io rispetto la giurisprudenza. Ma è una giurisprudenza assurda; imperciocchè quando la legge dice opere, bisogna credere che sono opere che divengono idrauliche, inquantochè si fanno nel fiume, ma in fatto sono opere di costruzione.

Infatti, le esemplificazioni che faceva l'onorevole ministro gli hanno fatto dimenticare che questo articolo 124 come è nella legge attuale, meglio che nel progetto da lui presentato stava in quell'altro progetto in cui si parla precisamente degli argini, mentre nel progetto da lui presentato stava la riproduzione della lettera M, dell'art. 169 che riguarda estrazioni di sabbia e di ciottoli.

Non è a credersi che colui il quale faccia estrazione senza permesso dell'autorità non sia colpito dall'art. 124, inquantochè non sia opera, ciò sarebbe assurdo. Io ho abbastanza fede nella magistratura italiana e non voglio discoscere che lo scavamento in un fiume sia opera eminentemente idraulica.

Ma non sta qui il pericolo della sua locuzione, onorevole ministro; e per quanto sia oltre

un decennio che sia stato oggetto di studio; fatto è che di questi studi non si fa menzione nella sua relazione, che di questi studi, mi perdoni la parola irriverente, non abbiamo veduto in questa medesima discussione alcun risultato che abbia potuto persuadere.

Quali sono questi studi? Ma si dice, per evitare quella giurisprudenza, sarà opera di qualunque genere; credo che sia una superfetazione quando si tratta di opere di questo genere.

Ma la parte che non ha nemmeno esemplificato e che ripugna a qualunque terminologia giuridica, è quella che dice: « Gli usi, gli atti, i fatti ». Cosa sono gli usi, gli atti, i fatti?

Ma quasi quasi si vorrebbe che fossero colpiti i fatti anche i più innocenti che si commettono nel corso di un fiume, nell'alveo di un torrente.

Io mi voglio fermare alla parola *usi*. Quando si parla di *usi*, se questi si traducono in opera allora potranno essere soggetto di discussione, di rivendicazione in altra sede, ed intanto non saranno compromessi anticipatamente per mezzo di un atto dell'autorità amministrativa. Ma non si tratta soltanto di usi, perchè sappiamo tutti cosa sono gli usi.

Ma si parla pure di atti, di fatti. Ora io non posso immaginare, come aveva l'onore di dirvi ieri e ripeto oggi, che si adoperino espressioni le quali siano più ampie e che vengano a comprendere tutte quelle che siano possibili in *rerum natura*; di maniera che, voi che attribuite alla competenza amministrativa esclusiva tutti questi numeri, tutte queste qualità di fatti, produrrete una arbitraria estensibilità di questa giurisdizione amministrativa.

Voi non potete difendere per mezzo di esemplificazioni in ordine alle estrazioni delle sabbie per doppia ragione. In primo luogo perchè questo non si può fare senza il vostro permesso. Secondo perchè si faccia o non si faccia sono opere di qualunque genere.

Dunque io ritorno al mio argomento che ho avuto l'onore di esporvi ieri.

L'articolo 124 è già un articolo eccessivo. Ma riconosco che effettivamente quando si tratta del buon governo di un fiume è possibile che si ammetta un'eccezione, ma lo estenderla obiettivamente agli usi, atti, e fatti mi sembra (mi permetta l'onor. ministro che io lo dica a

malgrado degli studi che dice siano stati fatti e da lei perfezionati) mi sembra ancora una cosa enorme.

Ma la enormità viene maggiormente significata da questo. La legge attuale che è già gravissima in sé dice che nuocciono al buon regime delle acque. Ma il ministro così si esprime, che possono aver relazione col buon regime delle acque pubbliche. Dio mio! il nuocere potrà essere un giudizio difficile, e quanti idraulici sono in quest'aula lo potranno confermare; ma il dire che sia di competenza amministrativa qualunque atto o fatto così generico che possa aver relazione col buon regime delle acque, è aprire proprio la porta a qualunque usurpazione e pretesa si voglia fare per parte dell'amministrazione. Ma, si dirà, l'amministrazione non è che ispirata dal bene pubblico.

Questo lo so; ma allora tanto varrebbe abolire i tribunali e riferirsi unicamente al buon regime dei signori prefetti e dei signori ministri. Ma il regime legale, liberale che abbiamo stabilito è, come dicevo ieri (e mi permetto di ripetere quest'oggi), che non si faccia mai niente senza udire ambedue le parti e senza che le parti abbiano diritto e mezzo di poter reclamare ad una autorità superiore.

Ora quando vi piacesse di approvare l'articolo 124 quale è proposto, ne verrebbe per conseguenza che qualunque operazione potrebbe essere colpita, senza che il proprietario potesse pur lagnarsene. Nè dite che se ne lagnerà avanti i tribunali. Ripeto, i tribunali non farebbero mai in questa parte indenne colui il quale avesse sofferto un danno qualsiasi. L'Ufficio centrale vide una difficoltà, e mi perdoni, non aveva nessuna importanza; ne fece una seconda che mi sembra perfettamente inutile e mi spiego. Non aveva nessuna importanza la prima con cui si disse: salvo la legge del Consiglio di Stato; ma la legge del Consiglio di Stato è una legge speciale, la quale al numero 7 dell'art. 25 dice, specificatamente, che sono di sua competenza le contestazioni circa le opere di cui nella prima parte dell'art. 124.

Dunque non era assolutamente necessario, oppure non è stato che un rimedio per coprire, io non saprei ora trovare l'espressione, l'enormità della variazione che si voleva fare.

La seconda dice: noi abbiamo ottemperato a tutto qualora vi siano opere dannose; dunque



LEGISLATURA XVIII — 1<sup>a</sup> SESSIONE 1892-93 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 23 FEBBRAIO 1893

se è dannosa voi non vi potete lamentare di quella ambiguità che sta nella prima parte.

Ma dannose vuol dire che possono recare danno; ma siccome è un comma che viene dopo la prima parte, dannose siano nel senso che sono determinate nella prima parte.

Insomma, onorevole signor ministro, lei vorrebbe un'estensione che le darà troppa responsabilità; all'amministrazione non veggo nessun vantaggio che ne possa venire, e la locuzione usata nell'attuale art. 124 si potrà dire eccessiva, ma non mai insufficiente.

Senatore PIERANTONI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore PIERANTONI. Risponderò all'onor. ministro dei lavori pubblici che io ho ricordato principî così certi della ragione pubblica e privata che egli non potrà mai negare. La tutela, la manutenzione delle acque pubbliche derivano dal demanio pubblico. Il ministro è il gerente di una pubblica fortuna, il cui uso appartiene a tutti.

Dove comincia il diritto privato e quando lo Statuto dichiara la proprietà inviolabile sorge la tutela giudiziaria.

Il nostro diritto pubblico rispetta e coordina le due proprietà, dà una giurisdizione specialissima al Governo per tutti i demani, rispetta la proprietà privata.

Io ho detto che quando la legge estenderà l'azione dell'amministrazione oltre le sponde dei fiumi, sopra tutte altre opere, che possono avere relazione con le acque, lederà il diritto privato.

Contro questa dimostrazione il ministro non mi ha dato, e non mi può dare denegazione. Il ministro ha detto che da dieci anni studia le riforme necessarie, le lacune da colmare nella legge delle opere pubbliche, specialmente sul regime delle acque, perchè sono sopravvenuti fatti nuovi, tra i quali le ferrovie, che hanno toccato i torrenti. Le strade ferrate, ha detto, in contatto con le acque hanno consigliate le modificazioni alla legge. Onor. Genala, io ritengo siffatto argomento per poco fondato. La legge del 1865 è quella del Piemonte del 1859 riveduta, connetta sopra la legislazione vigente in Francia e nel Belgio. L'Italia ebbe linee di ferrovie deliziose dal Borbone nel 1846 fino a Capua e Pontici, ebbe tentativi di linee nella Toscana; ma dominò dapprima l'incredulità

quasi generale anche per certi ingegni eminenti sulla possibilità che le ferrovie potessero servire al commercio. Ne combattè la costruzione il malo governo. Invece la legislazione del 1859, che fu presa dalla Francia e dal Belgio, servì a paesi, che prima di noi avevano potentemente svolto il sistema delle strade ferrate. Nè in Francia, nè in Belgio si disse che le leggi erano difettive. Io rinvio il Ministro alla lettura dello Chardon, al Dalloz, a tutta la giurisprudenza del Consiglio di Stato di Francia e lo sfido a trovarmi una sola decisione, in cui sopra il testo sinonimo dell'art. 124 fosse detto che non vi era il modo di potere provvedere alla manutenzione dei fiumi.

Tempo fa io sapevo poco della materia del regime delle acque in Italia; un giorno però il Senato mi conferì un mandato difficile per me, quello di riferire sopra un progetto di legge proposto dal collega Finali per la sistemazione della Laguna veneta.

Allora presi a studiare una quantità di opere sul regime delle acque nel Veneto, lessi gli scritti del Fossombroni, le opere del Zuccari e studiando l'ardua materia, compresi la differenza, che corre fra i fiumi e le acque in Italia, e quelle degli altri paesi, dove non vi sono le Alpi e gli Appennini, ma grandi pianure, per le quali i fiumi corrono con movimenti serpentine, non producendo i gravi danni, che le alluvioni recano tra noi, per il corso irruente dei fiumi. Quando ho inteso che il ministro dei lavori pubblici vuole impedire i danni dei nubifragi, delle alluvioni, ricordando il Diritto romano che paragonò l'irruenza delle acque alla *vis major*, ho sorriso.

Le consiglio, onorevole ministro, di leggere l'aureo libro dell'antico ministro americano, il Marsh, *L'uomo e la natura*, comprenderà l'azione della forza maggiore, contro cui ella non potrà essere novello Giosuè.

Il voler credere che l'aumento della competenza amministrativa possa impedire questi fatti, è cosa non ponderata. Però dai dieci anni da che ella studia per poterci dare...

GENALA, ministro dei lavori pubblici. Ho detto il Ministero studia.

Senatore PIERANTONI... Oggi il Ministero rappresentato da lei. Io non l'avrei fatto ritornare ministro, se fosse dipeso da me.

PRESIDENTE. Non dia una forma personale al suo discorso.

Senatore PIERANTONI. Il ministro ha iniziata questa forma. Io l'ho dovuta accettare.

PRESIDENTE. Prego nuovamente di non scendere a personalità che non si addicono alle discussioni del Senato.

Senatore PIERANTONI. Il ministro ha parlato di un suo amico calabrese, che ha ricevuti danni dal nubifragio. Compatisco quel signore, vittima di una forza maggiore. L'onorevole ministro parlando dell'estrazione della sabbia, delle piantagioni, che si fanno sulle sponde, della macerazione della canape, ha dimenticato che dal 1887 in poi furono deliberate le leggi sulla *sanità pubblica*, che ha commesso ai Consigli sanitari di regolare la questione della macerazione della canape e che vi fu la riforma della legge provinciale. Col citare questi obietti mi ha dimostrato di più la verità di quel proverbio tedesco, che *chi vede l'albero non vede la foresta*.

Ella sente la necessità amministrativa di demolire muraglioni, di mantenere gli argini, di impedire le alluvioni, che hanno portato via i ponti delle ferrovie. Con la legge speciale metterà in conflitto l'amministrazione con tutte le altre competenze delegate a provvedimenti sanitari, e col diritto pubblico costituito nel paese.

Io penso che non sia da accrescere l'azione delle prefetture per la confusione della loro azione. Quando io, per esempio, ho vista una provincia, che non è la sola, in otto anni consumare dieci prefetti, ed osservo che i consiglieri di prefettura sono continuamente tramutati con i prefetti, debbo affermare che questi capi della provincia, che non hanno tempo nè modo di fare il giro della provincia, non possono studiare e decidere bene le questioni sorgenti sopra i torrenti.

Quando i prefetti ricevono i rapporti, spesso parziali e interessati, convocano i Consigli di prefettura; ma rendetevi conto del merito delle loro decisioni, onorevole Genala? Se la nostra amministrazione avesse avuto una buona scuola di amministratori, che conoscessero profondamente le leggi, e se i prefetti non fossero vittime, degne di pietà, delle continue perturbazioni politiche, io credo che prima di emanare ordinanze di demolizioni, andrebbero sopra luogo, vi penserebbero. Ogni giorno le leggi addossano ad essi nuova mole di lavoro, onde, data

l'umana impossibilità di compierlo, lo affidano per necessità a chicchessia.

Noi abbiamo, per esempio, ancora nella legge amministrativa la giurisdizione prefettizia di prima istanza degli usi civici per le divisioni feudali; poveri prefetti, quante cose devono fare! (*Si ride*). L'amministrazione sarà migliore e troverà sufficiente la legislazione, che vige, quando sarà possibile in Italia separare la politica dall'amministrazione stessa, la quale abbia le sue tende chiuse contro le indebite ingerenze e i parziali interessi.

Come mai si vuole estendere la potestà delle ordinanze di demolizione anche contro opere non costruite nel corso delle acque e dannose alle medesime?

Io altra volta, quando oppugnai il ritorno delle competenze amministrative, citai un fatto, che non sembrava vero. Ne addussi la prova. Un prefetto fece distruggere la casa di un signore usando ad errore la legge vigente sulle opere pubbliche. In che modo? Un comune doveva rettificare la pubblica piazza, fece con un privato un contratto di permuta cedendogli un angolo di suolo pubblico per occupare una zona di suolo privato. Così il Comune regolarizzò la propria piazza. Il detto signore costruì il suo palazzo, fino al secondo piano sopra il suolo, che prima era pubblico, ma che per effetto della permuta era divenuto privato. Un sindaco fece al prefetto una informazione partigiana, a vendetta elettorale, denunziando l'occupazione del suolo pubblico. Il prefetto, senza saper nulla della permuta, fece l'ordinanza di demolizione e la casa fu demolita. Il danneggiato chiese l'indennità.

Potrei citarvi la sentenza nella causa per danni ed interessi, che nessuno, pagò perchè il prefetto diceva che facendo l'ordinanza non sapeva dell'atto di permuta avvenuto, e il sindaco rispondeva che l'ordinanza l'aveva fatta lui. La magistratura negò che la colpa potesse rimontare al Ministero dei lavori pubblici. L'infelice proprietario non poté che maledire l'ora e il giorno in cui la giurisdizione amministrativa era stata creata.

Ma vi sono ancora altri casi gravi. Un amministratore crede, nel costruire opere, di occupare il suolo demaniale. Il privato sostiene essere il suolo proprietà singola. Chiede la manutenzione del possesso.

La Cassazione decise che non sono da ammettere azioni possessorie, e m'appello ai giureconsulti che sono qui dentro, perchè dicano se questioni possessorie si ammettono contro gli atti dell'autorità amministrativa. Disse la suprema magistratura: andate in petitorio. Che cosa avviene? Molti di voi che hanno la fortuna di essere proprietari di ricchi latifondi accettino questo augurio: Dio vi salvi dall'agire in *possessorio*, molto meno in *petitorio*. Vi auguro di rimanere sempre esenti da questi guai. Il fatto è che i danni si consumano e che assai difficile diventa la riparazione, perchè il lottare contro lo Stato è poi cosa grave.

Lo Stato ha i suoi valorosi avvocati, non paga carta bollata, ha il suo esercito togato, di cui è generale il nostro collega senatore Costa. Provatevi a litigare contro il suo ordine legale, potente corporazione disciplinata dall'Alpi al Lilibeo (*Ilarità*). Non ridete. A me piace, così vuole l'indole mia, di dare colorito alla parola, ma spesso volte quel ch'a voi sembra sorriso, per me è dolore, è una profonda ironia.

Credetelo, signori, la vita che io compio non è vita piacevole; mi piacerebbe di poter attendere a sereno lavoro di studio; ma le verità vanno dette, e le leggi vanno ponderate. Questa legge passerà? ma darà guai al paese, perchè sopra quei piccoli torrenti dove voi volete portare l'azione dei consorzi e tutte le norme rispetto alla tutela delle acque nelle provincie meridionali gli usi civici, che tanto si estesero sopra i demani comunali, si svolsero sul demanio, sulle acque; tante piccole industrie danno alimento alla vita povera; vidi le donne dei nostri contadini, che vanno sotto i miasmi in tempi in cui la pioggia aumenta il volume delle acque a compiere il loro lavoro.

Mettetevi su questa via di accresceré l'ingerenza, la competenza dei vostri dipendenti, quando essi neppure sono preparati, quando non hanno leggi chiare, e voi vedrete come la parzialità, le clientele influenti daranno ancora il predominio all'amministrazione sulla giustizia, e l'amministrazione sottoposta alle ingerenze politiche lede sempre la libertà, il diritto, la correttezza dei nostri ordinamenti rappresentativi (*Approvazioni*).

Senatore CAVALLETTO. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore CAVALLETTO. Dirò poche e limitate parole, inquantochè la risposta data dall'onorevole ministro mi pare che sia stata un po' troppo estesa e troppo favorevole ai privati.

Egli ha detto che se occorre di modificare una opera privata concessa nei fiumi, e che rendasi poi nociva al buon regime di questi, l'amministrazione può ordinarne la modificazione o variazione e in ciò siamo d'accordo.

Ma che questa amministrazione poi debba pagare i danni o le spese che esigessero per coteste modificazioni i proprietari, su ciò avrei le mie eccezioni da fare. Sulle acque pubbliche non si possono accordare diritti o stabilire servitù, soltanto si accordano concessioni per date opere od usi, sempre però a titolo precario e subordinato al buon regime delle acque pubbliche.

Si può concedere una chiavica di derivazione o di scolo per vantaggio o bisogno di un territorio, di privati, per opifici industriali od altro; ma per variazioni che avvenissero nel fiume o per la necessità della regolazione del fiume stesso occorresse modificare, spostare o comunque variare i manufatti e le opere concesse, l'amministrazione ha diritto di ordinare senza obbligo da parte sua d'indennizzarne i proprietari utenti e correlative modificazioni delle opere concesse.

Ora io ho il diritto come Stato di ordinare nell'interesse pubblico del regime e della sicurezza del fiume, la modificazione e anche la soppressione delle opere concesse, e non ho il dovere di pagarne per ciò indennità alcuna agli utenti o concessionari. Così le traverse o chiuse che si fanno nei fiumi per mandar l'acqua ai manufatti o bocche di derivazione delle acque per la irrigazione di un territorio, di un podere, o per animare un opificio, devono essere a loro spese modificate dai proprietari e utenti secondo le esigenze del buon regime del fiume.

Io posso ordinare, se il regime del fiume lo richiede, anche la soppressione di queste traverse, e non ho minimamente il dovere di indennizzarne il proprietario utente, cioè il concessionario.

Questi ha il dovere di coordinare l'opera che gli fu concessa al regime del fiume, alle necessità che possono accadere per meglio regolare il corso dell'acqua nell'interesse e beneficio pubblico, perchè sul dominio pubblico non vi

possono essere imposizioni di servitù e non ci sono che concessioni precarie le quali, come ho detto, si possono modificare e anche sopprimere senza che perciò il dominio pubblico sia in obbligo di soffrire lui i danni e le spese delle innovazioni e delle modificazioni o soppressioni, perchè le concessioni sono sempre a titolo precario e non possono da esse derivare allo Stato concedente onere alcuno di indennità o di spesa.

Io ho detto queste cose perchè non vorrei che si desse troppo estensione alle dichiarazioni fatte testè dall'onorevole ministro.

Del resto io credo che gli articoli che ci sono presentati si possono accettare senza troppi scrupoli. Ma l'amministrazione può ordinare la soppressione o la modificazione di una opera concessa sulle acque pubbliche senza sentire la parte, cioè il concessionario?

No certo. Se qualcuno commette una contravvenzione sull'acquà pubblica, se una opera diventa dannosa, la amministrazione invita il contravventore, il concessionario, il proprietario utente, ad intervenire sopra il luogo, vi si chiariscono le cose in contraddittorio e certamente di arbitrio non si fa niente.

Anzi l'amministrazione idraulica procede molto prudentemente, con molto rispetto delle proprietà private e degli usi dei concessionari, com'è di suo dovere, e come prescrivono i regolamenti.

Quindi tutti questi timori, che sono sorti, a me sembrano inutili ed inopportuni.

Senatore MAJORANA-CALATABIANO. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore MAJORANA-CALATABIANO. Io vorrei tentare una transazione. Si apporti pure una qualche modificazione all'art. 124 della legge sui lavori pubblici: ma rifletta l'Ufficio centrale, rifletta il signor ministro, che gli studi e gli intendimenti manifestati nella discussione non rispondono affatto all'insieme del termine dell'articolo, quale lo si vuole modificare. Quindi si rassegnino, per lo meno, ad eliminare qualche parola ed a modificarne qualche altra.

Nel mio assunto nuovo da due concetti: uno di fatto ed un altro di ragione. Quello di fatto è questo: nelle condizioni presenti, dove per consacrazione di non mai contestato possesso, determinato dagli usi e dalla destinazione dei terreni, si usano le acque pubbliche, ivi il godimento di esse è generalmente simile a quello

della proprietà; ed è vera proprietà anzi finchè tale godimento è mantenuto nei termini di armonia dell'interesse privato con l'interesse pubblico; secondo le prescrizioni di legge:

Ora con la fantasia mi trasporto nelle contrade mie. Là non ci sono state nè ci sono controversie in causa di temute perturbazioni al regime delle acque. Dacchè si è esercitato il diritto anticamente consacrato dalle leggi, di derivare le acque per l'irrigazione dei fondi, ovvero dacchè per consuetudine o per atti si è compiuta la distribuzione delle acque pubbliche, ciascuna parte di esse è stata goduta e si gode con assoluta libertà e sicurezza, e costituisce il titolo maggiore, il coefficiente maggiore del valore del terreno cui è destinata; ciascuna parte di esse ha un valore spesso più volte superiore al valore del terreno considerato come non irrigabile.

Quando però la legge venisse sanzionata secondo le modificazioni che si vogliono apporre all'art. 124, di certo contro la volontà del ministro, contro quella dell'Ufficio centrale è affermata la precarietà del diritto di proprietà. E perchè? Perchè con la legge vigente la doppia condizione assoluta, vale a dire che c'entra l'autorità amministrativa ove si tratti di opere nuove, e di opere che nuociono al buon regime delle acque, la proprietà è abbastanza garantita. Ma quando piacesse al Parlamento di fare una legge per cui se, non già il nocumento al regime delle acque, ma la semplice relazione con esso, se non già l'opera nuova, ma qualunque opera, e anche l'uso, nè l'uso novello *tantum*, ma qualunque uso, fosse anche secolare, e sempre così mantenuto, e per giunta qualunque fatto, sia anche transitorio, tutto darà motivo o pretesto all'autorità amministrativa d'intervenire in ordine al godimento delle acque, di compromettere, di annullare i più antichi interessi e diritti.

Legge cosiffatta avrà virtù essenzialmente preventiva; richiederà il carabinieri a lato del proprietario, perchè questi sappia quali sono gli atti suoi leciti che valgano a mantenere incolume la proprietà, quali sono i contestabili.

Nè la modificazione dell'art. 124 si contenta di quanto abbiamo notato. Perchè sorga controversia da decidersi dall'autorità amministrativa, non occorre che sia di fatto l'azione qualsiasi, in relazione col regime delle acque; ma

LEGISLATURA XVIII — I<sup>a</sup> SESSIONE 1892-93 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 23 FEBBRAIO 1893

basta che possa essere in relazione: Vedano come si va all'eccesso!

Un fatto, un atto, un uso, un lavoro, un movimento qualsiasi che possa essere in relazione col buon regime; è materia, è competenza esclusiva dell'autorità amministrativa!

Ma liti, per opere, per fatti in materia d'acque pubbliche e nei rapporti privati, ve ne sono infinite: io stesso ne sono stato soggetto attivo e passivo. Quando però il proposto art. 124 diventasse legge, basterà a quella delle due parti che ha torto, il mettere in rilievo con atti o con perizie la possibilità che la controversia si rannodi comunque al buon regime delle acque, perchè essa che ha torto sfugga alla competenza ordinaria; e se ha compiuto o tentato spoliazione del diritto del possesso altrui basta quella eccezione per impedire al magistrato che mantenga il possessore o lo reintegri nel suo diritto e possesso: che la manutenzione in possesso o la reintegra, si obietterà, hanno, anzi soltanto possono avere, relazione col buon regime delle acque; di che la competenza è esclusiva dell'autorità amministrativa.

Ora è proprio nell'intendimento del Ministero e dell'Ufficio centrale di arrivare a questo punto?

Si vuole veramente ed espressamente proclamare il principio della precarietà di questo grande valore, che, per quanto in astratto rimanga proprietà del demanio, in concreto è proprietà di chi l'usa?

Si è valutata l'entità, l'importanza, l'estensione, specie dove c'è coltura intensiva, specie dove vi hanno agrumeti, della tendenza che avranno disposizioni siffatte?

Io vivo sicurissimo che gli intenti del Governo e dell'Ufficio centrale non siano codesti. Ma se codesti non sono, alla legge deve darsi una dizione diversa.

Certo mi accontenterei che restasse l'art. 124 quale è nella legge del 1865; perchè mi pare che con esso si possa trovare qualunque rimedio contro la parte degli inconvenienti lamentati nella sua applicazione fin qui.

Io non intendo proporre alcun emendamento. Ma se si vuole emendare quell'articolo, che si circoscriva la disposizione proposta nel senso che la competenza all'autorità amministrativa sia ben limitata e definita, evitando che, con

frasi vaghe e larghissime, si compromettano nella privata proprietà interessi così gravi.

La discussione è andata molto in lungo, io non voglio considerare l'assunto dell'art. 124 sotto altro aspetto; non faccio nè invocazioni di carattere giuridico, nè invocazioni di carattere amministrativo; ma fo voti perchè le mie modestissime osservazioni trovino una qualche eco e presso il ministro e presso l'Ufficio centrale:

GENAIA, ministro dei lavori pubblici. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

GENAIA, ministro dei lavori pubblici. Mi permetta il Senato ancora alcune brevi dichiarazioni.

Non seguirò passo passo tutti gli argomenti addotti dagli onorevoli senatori che hanno parlato, e specialmente non seguirò in tutto il suo ragionamento l'onorevole senatore Ferraris; il quale, più che le modificazioni da me proposte all'art. 124, ha propriamente criticato e combattuto a fondo le disposizioni di quell'articolo come stanno ora.

Ha cominciato col volere escludere l'autorità amministrativa, perchè gli pare che allorquando questa interviene, distrugga ed usurpi il diritto, la proprietà, e via discorrendo. Ma la competenza esclusiva dell'autorità amministrativa in siffatte materie è espressamente sancita dalla legge vigente, come lo era dalla legge del 20 novembre 1859 e da tutte le altre leggi degli antichi Stati italiani. Non è quindi una novità che io introduca.

Spetta all'autorità amministrativa fino da ora il giudicare se la natura di un'opera abbia o non abbia relazione col buon regime delle acque. La competenza adunque c'è già; e che io sappia, nessuno si è mai doluto di avere avuto la sua proprietà trattata a quel modo che teme l'onorevole Ferraris.

Egli ha detto che non si dà nulla per il risarcimento dei danni. Vorrei che fosse al mio posto per vedere che po' po' di risarcimenti siamo costretti di pagare, quando appena si viene a toccare qualsiasi proprietà. Ci sono delle indennità che talora corrispondono a tre o quattro volte il valore dello stabile, calcolato al prezzo per cui di recente è stato acquistato.

Vi sono stati dei casi in cui i periti hanno accordato delle somme superiori perfino a quelle:

domandate dalle parti. Una provincia del Mezzogiorno pagò 70,000 lire di danni a privati per un ponte costruito da 17 anni, e che forse non valeva tanto. Queste sono le condizioni in cui lo Stato ed altri enti si ritrovano.

Ora quale variazione s'introduce nell'articolo per questo rispetto? Nessuna. Assolutamente nessuna. L'onor. Cavalletto anzi teme che colle mie dichiarazioni io possa essere andato al di là dei limiti; ed infatti la mia dichiarazione nuda e cruda potrebbe lasciare credere che io sia disposto a largheggiare anche maggiormente nelle indennità. Ma non ho inteso di dire altro se non che la parte ultima dell'articolo, relativa al risarcimento di danni, rimane tal quale come era già scritta nella legge.

Quanto poi al buon regime delle acque, pare che siamo d'accordo. Coloro che non sono contrari alle proposte di questa legge, dicono che il buon regime del fiume deve andare avanti a tutti i diritti privati; ed a ragione.

Il fiume è pubblico, l'acqua è pubblica; ma su queste acque però si possono stabilire dei diritti mediante concessioni, od anche per uso e per consuetudine.

Si noti che l'ultima legge del 1884, sulla derivazione delle acque, ha consacrato gli usi, benchè molti di questi fossero illegalmente costituiti; perchè sull'acqua pubblica, anche per l'antico diritto romano, non si possono stabilire servitù.

Nondimeno, per togliere di mezzo tanta incertezza, la citata legge decreta che tutti gli usi che durano da 30 anni si ritengano legittimamente acquisiti.

Quindi nessuno, neanchè l'autorità amministrativa, può togliere questi diritti.

La modificazione proposta prende di mira solamente quei fatti che possono turbare il buon regime del fiume.

Ma l'onor. Ferraris dice che il linguaggio usato nell'articolo non è un linguaggio legislativo, e domanda di dove si sia ricavata tutta questa nomenclatura.

Ecco di dove è uscita.

Ho detto già che la nuda parola di *opere* e la sua ubicazione sotto il titolo terzo della legge del 1865, hanno indotto l'autorità giudiziaria a dare ad essa una interpretazione restrittiva. Si ritenne che questa parola dovesse intendersi esclusivamente nel senso di « opere fisse, vere e proprie » e non comprendesse « gli usi e i

fatti » che al pari o più delle opere possono qualche volta riuscire dannosi. E non basta! Ci sono vari giudicati, che vogliono sottrarre all'applicazione di questo articolo persino « vere e proprie opere », come i ponti stradali e ferroviari, per la ragione che essi non appartengono alle « opere idrauliche », delle quali unicamente intende occuparsi il titolo terzo della legge.

Ho perciò creduto opportuno, trattandosi ora di modificare cotesta legge, di chiarire anche questo dubbio, indicando esplicitamente che l'art. 124 deve applicarsi a qualsiasi opera fatta dentro l'alveo dei fiumi.

Quanto agli altri nomi sono quelli usati dalla legge vigente del 1865, e dai vecchi e numerosi regolamenti che già ebbero e in parte hanno vigore ancora oggi.

Gi articoli 168, 169, 171, ed altri della vigente legge, parlano di « lavori, atti, opere, fatti e attentati »; e spesso poi la legge e tutti i regolamenti adoperano queste parole ora isolate, ora accoppiate, sempre riferendosi con esse ad opere, atti o fatti che potessero cagionare un danno al regime delle acque.

Comunque suonino le parole, la disposizione non potrà avere che una interpretazione sola, e conforme alla legislazione italiana che vige in tutto il Regno.

Del resto neppure qui si tratta di invenzioni mie; ma di cose e di parole già in uso.

Si teme che l'autorità amministrativa non sappia che distruggere, non appena mette mano a una cosa. Ma questo timore non ha ombra di fondamento. La questione è tutta di competenza. E chi dovrà essere competente a giudicare se questi atti o fatti di cui si parla, possono nuocere al buon regime del fiume?

Forse il tribunale? No, davvero!

Dunque competente è l'autorità amministrativa. E se questa autorità ha il diritto e il dovere di salvaguardare il regime dei corsi d'acqua, che è cosa essenzialmente pubblica e che ha tanta importanza per la sicurezza delle vite, delle proprietà e dei diritti dei cittadini, è evidente che questa competenza non debba limitarsi alle pure opere, ma estendersi anche a quelli « usi, atti e fatti » che al paro delle opere propriamente dette possono recare nocimento al buon regime di un fiume.

Quando si trova di fronte ad un fatto, o ad

un' opera, l' amministrazione decide se quel fatto, o quell'opera sono veramente dannosi, e devono essere modificati, o soppressi, o se invece essendo innocui possono rimanere tal quale. L'autorità amministrativa giudica su questo primo punto col suo criterio tecnico; poi sente la parte. Può darsi che si metta d'accordo con la parte di fare qualche variazione che renda innocuo il fatto, l'uso, l'opera; e allora questa rimane. Ma se l'accordo non è possibile, la parte può ricorrere al ministro, od al Consiglio di Stato; e al suo ricorso sono aperte tutte le vie gerarchiche per cui passano gli altri ricorsi a norma della nostra procedura amministrativa. Io non precludo la via a reclami; anzi, sotto questo aspetto, mi sono sentito più volte rimproverare che dopo un reclamo se ne accetti un altro, e ripetutamente esamini e faccia riesaminare ogni questione prima di prendere un provvedimento definitivo.

Per queste questioni, per un voto esplicito dell'Ufficio centrale, si richiama espressamente l'articolo della legge sul Consiglio di Stato, che ammette il ricorso contro le decisioni dell'Amministrazione anche alla quarta sezione.

Del resto la legge non autorizza l'autorità amministrativa a soverchie inframmettenze. Il testo dell'art. 124, dove si parla delle opere che possono avere relazione al buon regime del fiume non dà esplicitamente all'autorità amministrativa il diritto di impedire che l'opera esista, o d'imporre a suo talento che sia mantenuta o modificata.

Questo diritto non le è dato che dal comma successivo per le opere, usi, atti o fatti che sieno stati effettivamente riconosciuti dannosi. In questo caso l'autorità amministrativa rimane, come già lo è per l'attuale legge, la sola competente a giudicare del nocimento che l'opera, l'uso, l'atto o il fatto arrecano al regime del fiume; ed essa sola ha diritto di ordinarne la modificazione, la cessazione o la distruzione.

Ma per questo, onorevoli Ferraris e Majorana, è necessario che la dannosità dell'opera sia stata già riconosciuta. E tutto ciò è identico a ciò che si fa oggi a quello che è scritto nella legge attuale.

Quando poi dalla esecuzione dei provvedimenti presi dall'autorità amministrativa derivasse qualche danno ai proprietari o agli utenti, il caso è regolato come nella legge vigente,

essendosi riportate nell'articolo che propongo le stesse parole già usate nell'antico.

La sola modificazione sostanziale che si è fatta sta in questo che invece di dire soltanto opere, si dice qualunque opera privata o pubblica, e a tali parole si aggiungono le altre usi, fatti od atti. Tutto questo unicamente perchè sfuggono ora all'applicazione della legge molte opere, non essenzialmente idrauliche, e oltre ad esse, anche molti usi, atti o fatti, che possono essere più dannosi al regime di un fiume, che non parecchie opere.

L'articolo non ha dunque certamente la portata che vuol dargli l'on. Majorana-Calatabiano, come certamente non era nel mio intendimento di dargliela. Ed anche giudicando dalle parole che vi sono scritte, non mi pare che l'abbia. (Interruzione dell'onor. Majorana-Calatabiano).

Evidentemente quando si tratta di derivazioni dipendenti da concessioni, queste si rispettano. A ciò provvede la legge speciale che l'attuale non modifica affatto...

Senatore MAJORANA-CALATABIANO. Ma l'uso, come lo si rispetterà dopo questo articolo?

PRESIDENTE. Prego di non interrompere.

GENALA, ministro dei lavori pubblici... In quanto agli usi ho già dato degli esempi; e ne posso citare dei nuovi. C'è l'uso del guado. Ebbene, dal fare il guado in un modo, o nell'altro, dipende il lasciare, o no intatte le sponde o l'argine e il dar luogo, o no a frane e inondazioni.

Se si crede, o signori, che il diritto del buon regime dei fiumi sia un diritto pubblico, che vada al di sopra dei diritti privati; allora bisogna lasciare com'è l'art. 124, con la modificazione apportatavi dall'Ufficio centrale. Se poi si ritiene che il diritto privato debba andare al disopra del diritto pubblico; allora prego gli onorevoli oppositori di domandare addirittura la soppressione dell'art. 124 della legge attuale; a cui non abbiamo fatto altro che aggiungere alcune parole che ne spiegano meglio il senso, mantenendone inalterato lo spirito. Facendo altrimenti, noi perpetueremo gli inconvenienti e i dubbi d'interpretazione che abbiamo dovuto lamentare per il passato.

Senatore FERRARIS. Domando la parola e prego l'onor. nostro presidente di pregare il Senato di deliberare se posso parlare, essendo la terza

volta che prendo la parola sullo stesso argomento (*Ilarità*).

PRESIDENTE. Sta bene, e la ringrazio di avermi rammentato il regolamento. (*Ilarità*).

Pongo quindi ai voti se il Senato intende di accordare la parola al senatore Ferraris.

Chi approva che il senatore Ferraris parli per la terza volta è pregato di alzarsi.

(Approvato).

Il senatore Ferraris ha facoltà di parlare, ed io non mi dimenticherò del suo insegnamento. (*Ilarità*).

Senatore FERRARIS. Perchè mi ricordo di tutte le cose che dice l'onorevole nostro presidente, io sarò brevissimo per rispondere anche alla cortesia del Senato.

Si dice che gli *usi, atti, fatti* sono anche in altri regolamenti; ma i regolamenti non sono leggi; saranno atti amministrativi i quali siano o buoni o cattivi non è quello che ora si deve discutere; intanto è certo che con questi *usi, fatti o atti* si vuole estendere.

Se si parla poi di opere di qualunque genere io non ho nessuna difficoltà; ma se la questione è puramente e semplicemente sul testo della legge, io prego il signor ministro di ricordarsi che non dice, l'attuale sua proposta, che *nuocciono al buon regime*; ma che *possono aver relazione col buon regime*: Dio mio! non vi sono *atti* i quali lontanamente non possano avere relazione; dunque ecco una seconda differenza.

Egli dice che l'Ufficio centrale aveva proposto quella dichiarazione, *qualora siano dannose*; ma se si trovano dei magistrati, come l'onorevole ministro ci disse, che abbiano voluto interpretare le parole *opere* così ristrettivamente da escludere certe opere, perchè non siano secondo il concetto scientifico idrauliche, che cosa diranno i magistrati, che sappiano quel che si dicano? *Qualora le opere siano dannose*, ma quali sono i criteri con cui questo danno si viene a spiegare? Ma è nel principio, nel paragrafo che precede la legge; questi sono principi, regole di ermeneutica, le quali non si possono in modo alcuno escludere. Dunque si tratta di questioni di competenza; non vogliamo togliere i diritti; ma ho già avuto l'onore di spiegare praticamente che la questione del risarci-

mento non serve per niente, *melius servare*, e lo diciamo noi sapendo quel che possono significare queste azioni di indennità.

Se adunque la tutela della pubblica amministrazione è per ciò che riguarda il buon regime delle acque, non abbiamo nessuna difficoltà se all'articolo 124 si debbano aggiungere le parole *opere di qualunque genere*.

Non ho nessuna difficoltà perchè effettivamente è già quello che nella legge medesima è stabilito; ma *atti e fatti ed usi* quand'anche siano nei regolamenti non sarà mai cosa che si possa concedere da una legge.

Senatore FINALI. Domando la parola.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare.

Senatore FINALI. Veramente non vi sarebbe bisogno dell'opera di un relatore per difendere questo articolo di legge, egregiamente difeso dal ministro che l'ha proposto; ma poichè questa è consuetudine, e mi è convenuto oggi, per una dolorosa cagione che ha richiamato a Milano l'onorevole nostro collega Gadda, supplire il relatore, dirò qualche parola che giustifichi l'Ufficio centrale, in quanto ha accolto gli emendamenti proposti all'articolo 124 della vigente legge dall'onorevole ministro dei lavori pubblici, e vi ha fatto di suo un'aggiunta, che consiste in un richiamo alla legge del Consiglio di Stato.

Se non piglio abbaglio, le obiezioni principali mosse dall'onor. Ferraris sono due. L'una è contro il supposto allargamento della competenza dell'autorità amministrativa, mediante la dicitura, che invece di accennare semplicemente ad *opere*, come fa l'attuale art. 124, aggiunge *atti e fatti, ed usi*.

La seconda è che, mentre la prima parte dell'art. 124 parla di opere che *nuocciono* al buon regime delle acque, si propone dire che *hanno relazione* col buon regime delle acque.

Ma prima d'inoltrarmi nell'argomento debbo dichiarare quale è il pensiero che ha animato l'Ufficio centrale; e nel quale mi è piaciuto di sentire che consente pienissimamente il collega, che è qui fra noi il più competente in questa materia idraulica, l'onor. Cavalletto.

Noi crediamo che nel regime delle acque, l'interesse pubblico debba sempre prevalere al privato. Tutte le leggi che noi facciamo per il buon governo delle acque forse non avreb-



bero ragione, se non fossero ispirate dall'interesse pubblico.

Non è presente l'onorevole Pierantoni; ma ciò non mi impedisce di dire, che l'esempio invocato da lui, cioè che il progetto di legge il quale voleva regolare e proteggere l'Estuario Veneto, sia rimasto impaludato negli stadi parlamentari, appunto è per me una prova, come in questa materia la sollecitudine degli interessi privati facilmente sopraffaccia e vinca l'interesse pubblico.

Ora cominciamo dalla definizione delle opere; supponendo per un momento che non sia stata fatta l'aggiunta di atti, fatti ed usi; onde la modificazione proposta all'art. 124 consista semplicemente nel sostituire alla locuzione di opere che *svociano*, opere che *siano in relazione* con il buon regime delle acque.

Or bene; io dico che con questo l'onorevole ministro dei lavori pubblici non ha fatto che una correzione voluta dalla logica.

Infatti la competenza dell'autorità amministrativa deve essere determinata da una condizione certa ed oggettiva; vale a dire che le opere abbiano relazione con il buon regime delle acque; spetta ad essa vedere se siano nocive o no; e la qualifica di nocive od innocue è il risultato di un giudizio.

Epperò, quando l'art. 124 ora vigente ha detto che la competenza del prefetto dipende dalla condizione dell'essere le opere nocive al buon regime delle acque, ha detto cosa impropria, ed ha messo, come si suol dire, il carro avanti i buoi. L'essere le opere in relazione al buon regime delle acque determina la competenza del prefetto; il quale, ove riconosca che siano nocive, allora fa i decreti di sua competenza, che sono per la modificazione o la distruzione delle opere stesse.

Parmi così dimostrato che il progetto ministeriale, seguendo un concetto non meno logico che giuridico, perfezioni l'attuale dicitura dell'art. 124.

È meno evidente ed è meno facile il dimostrare la utilità e la convenienza dello avere allargata la locuzione oggettiva, e la comprensione della prima parte dell'art. 124, aggiungendovi *atti, fatti ed usi*.

Ne ha reso però ragione l'onorevole ministro, e pare a me che lo abbia fatto in modo molto convincente.

Mi sono trovato ancor io alle prese con qualcuna delle questioni a cui dà luogo la locuzione dell'articolo 124.

Si supponga un corso d'acqua nel quale si faccia una fluitazione di legname, o legittima od illegittima.

Se questa fluitazione di legname comprometta la sicurezza degli argini, o nuocia al regolare corso delle acque, certamente l'onorevole Ferraris deve ammettere che l'autorità amministrativa debba o impedirle o governarla in modo che non riesca nociva, nè agli argini, nè al corso delle acque.

Ora, la fluitazione di legname in un corso di acqua è un'opera?

Proprio io non saprei definirla un'opera; è un atto, un fatto, un uso, che dir si voglia, legittimo o illegittimo, che avviene nel corso delle acque.

Quindi pare a me che queste due modificazioni, l'una in quanto obbedisce alla logica, migliorando la locuzione dell'art. 124 e mettendo ogni cosa al suo posto; l'altra in quanto comprende nelle disposizioni dell'articolo stesso anche oggetti che alla locuzione anteriore troppo ristretto potevano sfuggire, meriti l'approvazione del Senato.

L'onorevole Ferraris ha poi detto, in quanto al ricorso da farsi al Consiglio di Stato contro gli atti dell'autorità amministrativa che abbia ordinato modificazioni, distruzioni o cessazioni (e cessazione è aggiunta in relazione ad atti, fatti ed usi che non, si distruggono, ma si fanno cessare), che il richiamo da noi fatto all'art. 24 della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato è una superfluità.

È vero: forse quel richiamo non era necessario: è stato uno scrupolo che abbiamo avuto. Abbiamo temuto che, senza fare menzione di una attribuzione data alla quarta sezione del Consiglio di Stato con legge precedente, potesse nascere un dubbio, non certo negli uomini versati nella scienza legale. Ma le leggi si fanno non solo per i legisti e gli avvocati, sibbene per l'universalità dei cittadini.

Ci è parso che potesse ingenerarsi in qualcuno il dubbio che la legge nuova avesse voluto che la competenza fosse così *esclusivamente*, come è detto nell'articolo, dell'autorità amministrativa, da non avere rimedio o beneficio di ricorso al Consiglio di Stato. Per ovviare a que-

sta possibile interpretazione, non da parte, lo ripeto, degli uomini versati nelle leggi e degli avvocati, ma da parte degli altri cittadini, abbiamo fatto quell'accenno, che per certo non nuoce, nè all'interesse pubblico, nè all'interesse privato.

Date queste spiegazioni a nome dell'Ufficio centrale, prego il Senato di volere approvare l'articolo come è stato proposto dal ministro, con l'emendamento aggiuntovi dall'Ufficio centrale.

*Voci.* Ai voti! Ai voti!

**PRESIDENTE.** Verremo ai voti. Benchè non vi sia proposta speciale, mi pare che il sig. senatore Ferraris vorrebbe si sopprimesse la modificazione all'art. 124, lasciandolo come vige ora.

Per conseguenza siccome la soppressione secondo il regolamento non si mette a partito, ma si consegue votando contro l'articolo che si propone, così quelli che intendono di approvare la proposta Ferraris voteranno contro all'art. 124 modificato, che rileggo:

Art. 124. — Spetta esclusivamente all'autorità amministrativa lo statuire e provvedere, anche in caso di contestazione, sulle opere di qualunque natura, e in generale sugli usi, atti o fatti, anche consuetudinari, che possono aver relazione col buon regime delle acque pubbliche, colla difesa e conservazione delle sponde, coll'esercizio della navigazione, con quello delle derivazioni legalmente stabilite, e coll'anima-zione dei molini ed opifici sopra le dette acque esistenti; e così pure sulle condizioni di regolarità dei ripari ed argini od altra opera qualunque fatta entro gli alvei o contro le sponde.

Quando dette opere, usi, atti, fatti, sieno riconosciuti dall'autorità amministrativa dannosi al regime delle acque pubbliche, essa sola sarà competente per ordinarne la modificazione, la cessazione, la distruzione. Tutte le contestazioni relative saranno regolate dall'autorità amministrativa, salvo il disposto dell'art. 25, n. 7, della legge 2 giugno 1889, n. 6166. Tuttavolta che vi sia inoltre ragione a risarcimento di danni, la relativa azione sarà promossa dinanzi ai giudici ordinari, i quali non potranno discutere le questioni già risolte in via amministrativa.

Le disposizioni del presente articolo si ap-

plicano anche a tutte le opere di carattere pubblico, che si eseguono entro l'alveo, o contro le sponde di un corso d'acqua.

Pongo ai voti questo articolo; chi lo approva è pregato di alzarsi.

(Approvato).

Passeremo all'art. 126 che rileggo:

Art. 126. — In caso di piena o di pericolo d'inondazione, di rotte di argini, di disalveamenti od altri simili disastri, chiunque, sull'invito dell'autorità governativa o comunale, è tenuto ad accorrere alla difesa, somministrando tutto quanto è necessario e di cui può disporre, salvo il diritto ad una giusta retribuzione contro coloro cui incombe la spesa, o di coloro a cui vantaggio torna la difesa.

In qualunque caso di urgenza, i comuni interessati, e come tali designati, o dai vigenti regolamenti o dall'autorità governativa provinciale, sono tenuti a fornire, salvo sempre l'anzidetto diritto, quel numero di operai, carri e bestie, che verrà loro richiesto.

Dal momento che l'ufficio competente del Genio civile avrà stabilito servizio di guardia o di difesa sopra un corso d'acqua, nessuna autorità, corporazione o persona estranea al Ministero dei lavori pubblici, potrà senza esser chiamata o incaricata dal Genio civile, prendere ingerenza nel servizio, nè eseguire o far eseguire lavori, nè intralciare o render difficile in qualsiasi modo l'opera degli agenti governativi. Per l'ordine pubblico è sempre riservata l'azione all'autorità politica.

(Approvato).

Senatore FINALI. Domando la parola.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare.

Senatore FINALI. Prima che si passi alla votazione di questa legge, a nome dell'Ufficio centrale, vorrei rivolgere una preghiera all'onorevole ministro dei lavori pubblici.

All'art. 174 della legge vigente, cioè quella del 1865, fu dato al ministro dei lavori pubblici il termine di un anno per la classificazione delle opere di prima categoria; ed egual termine per la classificazione delle opere di seconda categoria, dando poi al ministro stesso la facoltà in un triennio successivo, per le opere di seconda categoria, di modificare l'elenco sen-

LEGISLATURA XVIII — I<sup>a</sup> SESSIONE 1892-93 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 23 FEBBRAIO 1893

tito l'avviso di certi Corpi e Commissioni amministrativi e tecnici.

Ora tutti questi termini sono trascorsi, e nulla di nuovo si può fare, altro che per legge.

Al Ministero dei lavori pubblici pendono molte istanze d'interessati per classificazioni di opere in 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> categoria.

Avremo la nuova legge la quale da quattro categorie; distingue le opere idrauliche in cinque.

In qualche provincia, per esempio quella di Roma, la formazione dell'elenco di seconda categoria è proprio rimasta lettera morta; perchè nè l'Aniene, nè il Sacco, nè altro corso di acqua sono parsi meritevoli di entrare nella seconda categoria.

Prego l'onorevole ministro di occuparsi di queste cose; e vedere quali variazioni, radiazioni ed aggiunte si debbano fare agli elenchi di prima e seconda categoria in conformità dell'art. 174 della legge vigente.

In questo studio può darsi, che gli capiti di poter radiare qualcuna delle opere che malamente sono nella seconda categoria, e di intervenire invece qualche altra che lo meriti.

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

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GENALA, *ministro dei lavori pubblici*. Accetto di buon grado le raccomandazioni fatte dall'onorevole Finali a nome suo e dell'Ufficio centrale.

Certo l'impresa non è senza difficoltà, sia per rivedere la classificazione delle opere idrauliche di prima categoria, sia per aumentare quelle della seconda; giacchè ci sono moltissime domande di consorzi e di provincie, con le quali si chiede l'iscrizione di nuove opere in seconda categoria.

Fino ad ora siamo stati molto restii a proporre un provvedimento, per la ragione che, iscritte che siano queste opere in seconda categoria, la richiesta di nuovi lavori arginali, non sempre opportuni, si fa subito di gran lunga maggiore, e ricade a carico del bilancio dello Stato la metà della spesa per il loro mantenimento. Di più, quando le provincie sono molto aggravate, la spesa a carico dello Stato va anche al di là della metà.

Quindi, pure accettando la raccomandazione, esaminerò bene e mi renderò conto del mag-

giore onere che deriverebbe dalla nuova iscrizione.

Venendo accettate le proposte che ho fatto con questa legge, le quali determinano con tutta precisione le caratteristiche della seconda e della terza categoria, molte opere di cui si è chiesta la classificazione in seconda, troveranno miglior posto fra quelle della nuova terza categoria, sì per la natura loro, sì per l'entità dei beni che sono destinate a difendere; poichè, è bene chiarire che in seconda categoria la legge non pone che le arginature continue, che difendono un grande interesse provinciale.

Le opere a cui si riferisce la terza categoria che ora si aggiunge, possono anche non essere arginature continue, ma invece possono comprendere lavori di sistemazione assai più utili e più raccomandati dalla scienza e dall'esperienza per frenare l'irruenza delle acque torrentizie.

Nondimeno accolgo volentieri la raccomandazione dell'Ufficio centrale.

Senatore FINALI. L'Ufficio centrale ringrazia il ministro delle sue cortesi espressioni.

PRESIDENTE. Rileggo l'articolo unico del progetto di legge:

#### Articolo unico.

Agli articoli 92, 94, 96, 97, 98, 99, 101, 102, 103, 105, 114, 120, 122, 124, 126 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato F, sono sostituiti i seguenti:

Trattandosi di un disegno di un solo articolo e nessuno chiedendo la parola, sarà domani votato a scrutinio segreto.

#### Domanda d'interpellanza.

PRESIDENTE. È pervenuta alla Presidenza la seguente domanda d'interpellanza.

« I sottoscritti domandano d'interpellare il presidente del Consiglio, ministro dell'interno, il ministro dell'istruzione pubblica ed il ministro dei lavori pubblici se siasi dato, e si intenda dare qualche affidamento per il concorso dello Stato in qualche opera non contemplata nella legge 20 luglio 1890, per aree del piano regolatore della città di Roma.

« FERRARIS, D'ALI, GRIFFINI ».

LEGISLATURA XVIII — 1<sup>a</sup> SESSIONE 1892-93 — DISCUSSIONI — TORNATA DEL 23 FEBBRAIO 1893

Prego il signor ministro dei lavori pubblici di voler comunicare ai suoi colleghi questa domanda d'interpellanza per fissare il giorno del suo svolgimento.

GENALA, *ministro dei lavori pubblici*. Sarà mia cura di farlo subito.

#### Risultato di votazione.

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la votazione.

Prego i signori senatori, segretari, di procedere alla numerazione dei voti.

PRESIDENTE. Proclamo il risultato della votazione a scrutinio segreto dei seguenti progetti di legge:

Stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici per l'esercizio finanziario 1892-93:

Votanti . . . . .	125
Favorevoli . . . . .	99
Contrari . . . . .	26

(Il Senato approva).

Spesa straordinaria di L. 200,000 per la ricostruzione e sistemazione del portico, cortile e locali annessi di Castel Capuano in Napoli:

Votanti . . . . .	127
Favorevoli . . . . .	104
Contrari . . . . .	23

(Il Senato approva).

#### Discussione del progetto di legge: Avanzamento nel regio esercito (N. 2).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: Discussione del progetto di legge « Avanzamento nel regio esercito ».

Trattandosi di un disegno di legge di molti articoli, e che i signori senatori avranno letto certamente prima di ora, io chiedo al Senato, come altre volte si è consentito, se crede si debba prescindere dalla lettura preliminare degli articoli del progetto stesso.

Voci. Sì, sì.

Chi approva questa proposta è pregato di alzarsi.

(Approvato).

Chiedo ora all'onorevole ministro della guerra se accetta che la discussione si apra sul progetto modificato dalla Commissione oppure se mantiene il proprio.

PELLOUX, *ministro della guerra*. Salvo qualche riserva su qualche articolo, accetto ben volentieri che la discussione si faccia sul progetto dell'Ufficio centrale.

PRESIDENTE. Dichiaro quindi aperta la discussione generale.

E siccome sono tre le questioni essenzialmente controverse nel progetto, così, per l'economia della discussione, prego i signori senatori che prenderanno la parola nella discussione generale di attenersi alle considerazioni meramente generali, riservando le loro osservazioni circa le tre questioni controverse alla discussione degli articoli, onde evitare che nella discussione generale si trattino argomenti che verrebbero poi ripetuti.

Fatta questa preghiera do facoltà di parlare al primo iscritto nella discussione generale, che è il senatore Ferrero.

Senatore FERRERO. Non mi propongo di raggiungere alcun intento riguardo all'approvazione o meno della legge che ci sta dinanzi, ma solo di compiere un dovere di coscienza esprimendo francamente la mia opinione.

Spiacevole condizione invero è quella di dovere dissentire dall'onor. Ministro della guerra, in una grave questione; ma questo è un inconveniente inevitabile quando le consuetudini non consentono un prolungato e sufficiente scambio di idee nelle sfere dirigenti di un esercito, e quando le nuove istituzioni militari non traggono origine da un bisogno universalmente sentito.

Da molti anni il giornalismo « militare » e politico si occupa con insistenza di alcune questioni morali di altissima importanza, che dovrebbero invece essere il privilegio delle menti più elevate dell'esercito e specialmente di coloro che sono chiamati a dirigerlo. Ciò ha potuto far supporre che questo ente gigantesco per la massa e per il sentimento che si chiama esercito, si trovasse a disagio colla vecchia esistenza, ed abbiamo così avuto lo spettacolo, doloroso invero per il pensatore, di continui cambiamenti di leggi e regolamenti, al punto da rendere difficile orientarsi oggidì nell'adempimento dei propri doveri.

I progressi tecnici dovuti ai progressi della scienza e le evoluzioni che la società subisce nel suo modo di essere rendono necessari, pur troppo, dei cambiamenti nelle leggi e nei regolamenti militari. A nessuno verrebbe in mente di criticare un ministro della guerra il quale, obbedendo alle necessità del progresso, modificasse i regolamenti sull'uso delle armi e sulla tattica; esiste quindi tutta una serie di regolamenti militari destinati ad una continua mobilità, e che tutti, dal generale al soldato, accetteranno con entusiasmo per non essere inferiori al nemico.

Ma vi sono però anche istituzioni militari che dipendono da un elemento meno variabile dell'elemento tecnico, voglio dire dall'elemento sociale. È evidente che un esercito, specialmente nell'epoca moderna, non può avere una vita sua propria se non ponendosi in armonia, per alcuni lati almeno, colla società da cui trae origine ed in cui è destinato a vivere. Nasce da ciò la necessità di alcune trasformazioni negli eserciti, per renderli armonici colle trasformazioni sociali, senonchè queste trasformazioni essendo lente e progressive, non sono tali da imporre frequenti modificazioni nelle istituzioni militari.

Infine la natura umana, qualunque sia il grado cui è giunta la civiltà, possiede istinti, tendenze ed intuiti inalterabili, i quali fanno sì che alcune istituzioni militari hanno carattere immanente, come immanenti sono quegli istinti e quelle tendenze; cosicchè quelle leggi ed istituzioni che concernono la gerarchia, la disciplina, il cameratismo e l'onore militare, e che scaturiscono dallo studio della natura umana e della storia non dovrebbero subire cambiamenti. L'uomo di stato deve dunque prefiggersi soprattutto di rispettare le tradizioni e di ridurre al minimo le modificazioni allo stato di cose preesistente. Disgraziatamente però i cambiamenti puramente formali, non costando danaro, sono appunto quelli cui più facilmente si tende; ma se pur non costano danaro, possono costare invece talvolta un disagio morale incalcolabile.

Questo punto di vista ha un immenso valore per i militari. Se infatti voi avrete un esercito devoto a tradizioni secolari, in cui i sentimenti di gerarchia, di disciplina e di cameratismo siano immutabili, in cui il modo di essere sia inalterato da lungo tempo, si formerà in mezzo

all'esercito stesso un'atmosfera che assorbe il giovane ufficiale e il giovane soldato, i quali, anche senza leggere un'intera letteratura di leggi e di regolamenti, e solo respirando quell'atmosfera, si troveranno quasi inconsciamente trasformati in guerrieri.

L'esercito è un organismo che avrà tanta maggiore potenza di assimilazione rispetto agli elementi nuovi che lo devono alimentare, quanto maggiore sarà la consistenza e la stabilità delle proprie funzioni. In ciò, come in ogni cosa, l'uomo deve prendere a modello la natura.

La legge che ci sta dinanzi appartiene a quella categoria che tende a mettere l'esercito in armonia colle condizioni sociali esterne e, come tale, avrebbe la sua ragione di essere qualora la legge del 1853 non possedesse per se medesima quella elasticità che gli permette di adattarsi alle condizioni presenti.

Ora, che questa elasticità della legge del 1853 sia innegabile, lo ammette il ministro stesso della guerra e lo deplora il relatore della presente legge, cosicchè io non ho bisogno di dimostrarlo.

Inspirato dunque al sentimento della stabilità delle istituzioni militari, non riconoscerei la necessità di una nuova legge di avanzamento, e direi che la legge antecedente avrebbe largamente bastato alle esigenze dell'epoca moderna, e lo avrei dichiarato tanto più sotto un ministro, della cui iniziativa ed energia nessuno ha mai dubitato.

La considerazione suesposta basterebbe, dal canto mio, al rigetto della legge nel suo complesso, almeno come superflua, potendo la medesima essere sostituita da un regolamento approvato con decreto reale per attuare le idee che ispirano l'illustre ministro della guerra.

Qui io mi trovo in presenza di una questione la quale, essendo oggetto di un articolo di legge, troverebbe forse il suo posto nella discussione dell'articolo stesso; ma a nessuno sfugge che la caratteristica della legge presente è quella dei limiti di età, i quali costituiscono la sua principale ragione di essere.

Quali sono i criteri coi quali possono stabilirsi limiti di età per gli ufficiali degli eserciti? Quale è la base storica su cui sono fondati questi limiti? Bonaparte imberbe, Cesare maturo, Moltke vegliardo?...

Quale è l'illustre fisiologo, quale l'osserva-

tore profondo che ha potuto stabilire *a priori* a quale età non si può più fare il capitano, a quale il maggiore, a quale il generale, a quale non si possono più vincere battaglie?

Io non credo che il più serio degli uomini possa rispondere a simili domande. Che cosa rappresenta il limite di età? Un massimo, un minimo, una media?

Se rappresenta un massimo, esso è luminosamente smentito, per gli alti gradi della gerarchia, dai Moltke, dai Gladstone e dal nostro eccelso collega Giuseppe Verdi, cui una simile legge avrebbe proibito di dare al mondo l'*Otello* ed il *Falstaff*.

Quest'aula risuona ancora delle nobili e commoventi parole pronunziate dal nostro presidente in occasione della morte del compianto collega, ammiraglio di Saint-Bon. Il paese ha creduto di perdere in lui il condottiero delle prossime battaglie navali, dimenticando che se ce lo avesse risparmiato la polmonite, lo avrebbe colpito la legge dei limiti di età per la Marina.

Che questo limite di età non è neppure un minimo ce lo dimostra l'esperienza di oltre venti anni, giacchè gran parte degli ufficiali furono collocati a riposo prima di raggiungere il limite stesso.

Sarà dunque una media, ed allora non posso sottrarmi al ricordo di quell'ingegnere che, dovendo costruire un ponte sotto il quale dovevano passare le navi, diede ai suoi archi una altezza eguale alla media delle alberature delle navi stesse.

No, o signori, noi non possiamo sostituirci alla natura, la quale dà agli uni la forza; agli altri la debolezza; agli uni il genio, agli altri l'ignoranza; agli uni l'attività, agli altri l'inerzia; agli uni la salute, agli altri la malattia, senza distinzione di età.

A noi non resta che un attributo, quello cioè di osservare con coscienza, di giudicare con onestà e di decidere con coraggio nei singoli casi, senza rifugiarsi dietro le leggi ed i regolamenti. I superiori che non sanno assumere la responsabilità di questo giudizio non sapranno probabilmente assumersi le responsabilità molto più gravi e solenni del campo di battaglia, e saranno indegni della vittoria.

Di tutte le ingiustizie, la più irragionevole,

la più fatale è quella della così detta *uguaglianza*.

Per quanto un Governo, per quanto un ministro possano essere vittime delle proprie passioni, nella maggior parte dei casi essi saranno più giusti che una legge che pone allo stesso livello il genio di Cesare coll'aurea mediocrità.

Se consideriamo gli ufficiali di un reggimento vediamo che essi costituiscono una famiglia, entro la quale l'ingiustizia è difficilissima, se non impossibile; cosicchè il corpo degli ufficiali di un reggimento riconoscerà giusto l'allontanamento di un ufficiale incapace, colla stessa facilità con cui applaudirà all'avanzamento a scelta di un ufficiale che emerge al di sopra degli altri. Quando poi si passa a considerare la categoria degli ufficiali generali, ohimè, noi siamo esposti, non solo al pubblico militare, ma anche a quello civile, ed abbiamo nella opinione pubblica una condanna od una difesa tale, da rendere impotente ogni desiderabile o temibile ingiustizia da parte dei Governi.

In altri termini, possiamo affermare che in un esercito le garanzie morali fondate sull'onestà dell'ambiente sono di gran lunga superiori alle legali.

I ministri della guerra non possono ignorare che questo ente, che riassume la forza materiale e morale del paese, e che si chiama *esercito*, ha una mente ed un cuore, e che sulle cose e sulle persone che lo riguardano, ha sempre un giudizio suo proprio, che non può e non deve essere espresso a causa della disciplina; ma che può bensì essere scandagliato con prudenza e con accorgimento dai suoi capi, i quali, guidati dal proprio discernimento, debbono sapere eliminare il difettoso ed appropriarsi il buono.

Permettetemi ancora una osservazione che non si riferisce soltanto alla legge proposta, ma sìvero a molte altre leggi destinate all'esercito, ed ispirate a criteri eccessivi di uguaglianza.

È impossibile di considerare le alte personalità dell'esercito con criteri identici a quelli con cui si considerano gli altri funzionari. Gli ufficiali superiori, e soprattutto gli ufficiali generali, si identificano durante la loro vita militare, colla storia del proprio paese; essi possono da un momento all'altro colla punta della loro spada scrivere una pagina di storia na-

zionale. Ma perchè essi si mantengono all'altezza di tanta missione, bisogna che conservino, anche nella più tarda età, la poesia degli anni giovanili e vivano colla beata illusione di una vita che non termina ad epoca conosciuta.

Quando si tratta di un esercito, fatta la debita parte alle esigenze materiali del medesimo, intorno alle quali vi può essere una maggiore o minore larghezza, non si dà mai sufficiente importanza alle considerazioni morali; il legislatore dovrà sempre pensare quali saranno le conseguenze morali delle leggi da lui escogitate; ed è appunto questo concetto che mi suggerisce alcune altre osservazioni.

La natura, o signori, non ha detto ai mortali in qual giorno essi dovranno scomparire dalla terra. Se così fosse stato, l'umanità non sarebbe mai uscita dalla più profonda barbarie. (*Benissimo*).

Per noi, uomini di guerra, il cessare dall'esercitare un comando circondato da altissimo prestigio, il cadere in condizioni morali e materiali inferiori, equivale al morire; ed il sapere la data precisa di questo avvenimento, di questa morte militare, equivale all'accasciamento morale, alla rinuncia di ogni ideale, ad uno stato di passiva rassegnazione, che ci rende incapaci di capitanare soldati.

Gli eserciti preparati alla vittoria sono quelli in cui regna il più gioviale buonumore, a cominciare dai capi canuti fino ai giovanissimi soldati. (*Bene*).

Che allegria possono avere i moribondi?

È noto che l'*Annuario Militare* contiene le date di nascita di tutti gli ufficiali dell'esercito. Proclamata la legge sui limiti di età, noi vedremo questo libro continuamente nelle mani degli ufficiali per contare gli anni, i mesi ed i giorni che rimangono di vita militare ai superiori, e per discutere i vantaggi che possono risultare dalla loro scomparsa.

Io non credo davvero che questo possa contribuire a cementare quel cameratismo che dovrebbe di un esercito fare una sola famiglia.

È molto suscettibile di controversia quella parte della legge che riguarda il cosiddetto ruolo unico, ma per non prolungare questo discorso mi riservo di parlarne alla discussione degli articoli.

Un'ultima parola aggiungerò dicendo che nelle questioni umane è difficile scindere il

proprio interesse dalle ragioni obbiettive che ci devono guidare. Quando ci viene sottoposto un progetto di legge che ci riguarda direttamente, è istintivo il domandarsi: quali vantaggi e quali inconvenienti ne risultano per noi?

A tale domanda fa riscontro talvolta un'altra non meno egoistica, ed è questa: « che cosa si penserà di me se voterò in mio vantaggio, qualora questo vantaggio coincida con quello del paese? Nell'uno e nell'altro caso dobbiamo spogliarci della propria individualità; ed è ciò appunto che ho creduto di fare con quanto ho avuto l'onore di dire in seno a questo alto Consesso.

Dopo ciò pongo fine a questo mio discorso, dichiarando nuovamente che non mi sono proposto altro che di ubbidire ad un obbligo di coscienza, e di giustificare agli occhi dei camerati dell'esercito e del mio illustre amico il ministro della guerra il voto contrario che darò a questa legge, malgrado alcuni lati pregevoli della medesima. (*Approvazioni prolungate*).

Senatore SIACCI. Veramente io sperava che la discussione generale si fosse prolungata tanto che io avessi potuto parlare domani, avendo bisogno di ordinare un poco le mie idee; tuttavia sono a disposizione del Senato, ma debbo invocarne tutta l'indulgenza, tanto più che è la prima volta che io parlo in quest'Aula.

Se io fossi chiamato a dare un giudizio sintetico della legge che stiamo discutendo, vale a dire a pronunciarmi se questa legge mi sembri buona o cattiva, io mi sentirei grandemente imbarazzato.

Questa legge può essere considerata sotto due aspetti, o in sè stessa, vale a dire come se dovesse applicarsi ad un esercito nuovo, ad un esercito da formare, oppure in relazione alla legislazione, sotto cui l'esercito nostro è nato e cresciuto.

Sotto il primo aspetto non esito a dichiarare che la legge, nel suo complesso, mi sembrerebbe cattiva e che non meriterebbe l'approvazione del Senato.

Sotto l'altro aspetto, io non posso negare che essa migliora alquanto la legislazione esistente, ciò che non è difficile, giacchè le disposizioni vigenti a me e a molti, anzi posso dire a tutti, sembrano pessime. La migliora in certi punti, in

certi altri la lascia quale è, in altri la peggiora, inquantochè crea delle ingiustizie che prima non esistevano, ingiustizie, peraltro, a cui credo si possa porre rimedio con qualche emendamento o con qualche disposizione transitoria.

Ed a questo mira modestamente il mio discorso.

Tre sono le innovazioni principali contenute in questa legge: il ruolo unico, i limiti d'età e la regolarizzazione dell'avanzamento a scelta.

Quanto al ruolo unico dichiaro che è una disposizione che mi piace, inquantochè esso mira a pareggiare le carriere delle diverse armi, e quando si dice parità, si dice equità; e l'equità equivale a giustizia.

Mi piace perchè in Germania vige questo sistema, e credo che il talento degli uomini consista principalmente nel giovare dell'esperienza altrui. Ora, nessun esercito in Europa ha fatto migliori prove dell'esercito germanico, e quindi io sono disposto ad accogliere tutto ciò che ci può insegnare quella nazione riguardo ad ordinamenti militari.

Riguardo ai limiti di età, ne ha parlato sufficientemente e brillantemente il collega Ferrero. Voglio per altro aggiungere una osservazione contro questi limiti di età. Ha già osservato il senatore Ferrero come sia provvidenziale che gli uomini non sappiano il giorno preciso della loro morte, poichè con questo si toglierebbe loro ogni lena a lavorare quando si trovassero vicini alla fine della loro vita.

Mi permetta il Senato di ricordare un mio carissimo collega dell'Università di Torino, il quale è giunto ad un'età molto superiore alla media, cioè al suo 88° anno di vita, e promette di vivere quasi altrettanto (*Ilarità*).

È un augurio che io posso fargli, e che gli fo di gran cuore.

Ebbene, questo illustre professore, che io ho incontrato qualche giorno fa, mi disse che stava preparando il corso che farà di qui a dodici anni, vale a dire quando avrà compiuto il suo secolo di vita. Ora supponete che nella vita comune ci fosse il limite d'età, questo uomo certo non lavorerebbe più, se questo limite non fosse superiore al secolo.

Questo sia detto di passaggio. Ma immaginate un tenente colonnello o un colonnello il quale si trovi prossimo a quel limite d'età che, vedendo la legge dei limiti, l'obbliga a pren-

dere il suo riposo; quest'uomo non farà più che il suo dovere; mentre senza questo limite, se esso è sano e robusto vorrà distinguersi, vorrà dar prova della sua robustezza di mente e di corpo e renderà allo Stato servizi ben superiori a quelli che egli renderebbe per semplice sentimento di dovere.

Ci è poi un'altra considerazione da fare, una considerazione di giustizia.

Non si comincia la carriera militare tutti alla stessa età: all'Accademia militare, per esempio, come anche alla Scuola militare, si può entrare da 16 a 22 anni.

Quando la legge dei limiti di età sarà approvata e vi saranno i limiti, il giovane che ha 22 anni, e si sente chiamato a intraprendere la carriera delle armi farà i suoi conti, e dirà: Io ho 22 anni, fra 30 anni ne avrò 52; tra 30 anni non sarò arrivato a quel grado a cui aspiro. Sarò, invece, giunto al grado di maggiore; un grado con cui, ritornando a casa, non potrei vivere come vorrei, poichè la pensione di maggiore si sa quanto è meschina.

E così quel giovane si avvierà ad un altro mestiere, e non vi sarà nulla di male.

Ma un giovane di 22 anni, che è entrato al servizio tanti anni fa, sano e robusto, quando i limiti non esistevano, poteva contare di vivere abbastanza lungamente vigoroso e sano, da giungere ad un grado da permettergli di ritirarsi in una posizione, se non agiata, certo meno meschina dell'altra. Ora questa posizione su cui contava e su cui aveva diritto di contare, la nuova legge gl'impedirà di raggiungerla.

Questa mi pare una ingiustizia; una ingiustizia però a cui si può riparare con qualche disposizione transitoria.

Veniamo alla terza questione, che è la più grossa, la questione dell'avanzamento a scelta. L'avanzamento a scelta giova a pochi, e nuoce a moltissimi, ed è per ciò pericolosissimo qualora non sia applicato con misura e discernimento; pericolosissimo, inquantochè può portare la demoralizzazione nel corpo degli ufficiali.

Un giovane ufficiale fin dal giorno in cui cinge la spada vagheggia l'idea di poter arrivare ad un grado elevato, a comandare una divisione, una brigata, od almeno un reggimento. E questo ideale, questa nobile ambizione lo sorregge nelle fatiche e nelle priva-



zioni; gli fa affrontare con entusiasmo i pericoli, gli fa sacrificare la vita sul campo di battaglia.

Quando esso perda questo ideale, farà ancora il suo dovere, ma senza entusiasmo. Ora, senza l'entusiasmo, con il solo sentimento del dovere si fanno sì dei martiri, ma degli eroi non se ne fanno.

Ma pur troppo questo ideale o presto o tardi la maggior parte degli ufficiali deve perderlo, perchè gli ufficiali sono moltissimi, mentre i comandi di reggimento sono pochi, e quelli di divisione e di brigata più pochi ancora.

Ora se questo ideale deve cessare, facciamo almeno che cessi il più tardi possibile, e che per conseguenza questi avanzamenti a scelta, se pure sono necessari, non cadano nei gradi inferiori, ma piuttosto negli alti gradi. E si unirebbe anche il vantaggio di promuovere a scelta ufficiali che hanno dato prove sicure di sapere, di vigore, di carattere e di intelligenza, giacchè l'avanzamento a scelta non deve essere dato che a quelli che sicuramente lo meritano.

Quale è la legislazione che regola attualmente gli avanzamenti a scelta? La legislazione a questo riguardo è molto complicata, ed un senatore che fu più volte ministro della guerra, mi diceva poco fa che la legislazione è tale che pochi, anzi nessuno, per ripetere le sue parole, ne capisce nulla.

Io tuttavia mi son messo di buon animo a studiare la materia e spero di essermi messo alquanto al corrente.

La legge vigente, la legge propriamente detta, non è che una, ed è quella del 13 novembre 1853, la quale dà al ministro della guerra ampie facoltà di promozioni a scelta in tutti i gradi, che va da un terzo alla metà negli ufficiali inferiori e superiori, coi generali tutti a scelta.

Deve però notarsi che la legge, mentre dà facoltà amplissime al ministro, non conferisce ad alcun ufficiale il diritto di promozione a scelta.

E bisogna convenire che i ministri non hanno mai abusato e forse mai usato di questa facoltà, almeno fino al 1867.

L'11 marzo di quell'anno fu promulgato un regio decreto con cui fu riordinato il corpo di stato maggiore ed istituita la scuola di guerra, ed istituendola, fu dato diritto a coloro che la frequentavano di essere promossi al grado supe-

riore, quando fossero arrivati al primo terzo dei ruoli delle rispettive armi.

La scuola di guerra era destinata allora solamente alle armi di linea.

In seguito furono promulgati altri decreti. Ma intanto io vorrei che il Senato considerasse la enormità di questo diritto conferito agli ufficiali di essere promossi, quando avessero raggiunto il primo terzo del rispettivo ruolo.

Un terzo dei capitani di fanteria, per non parlare che dei capitani, significa 700 capitani circa, onde il diritto del terzo significava passare sulla testa di 700 compagni.

Così si spiegano le carriere veramente straordinarie, precipitose che si sono verificate da allora in poi. Basti dire che molti ufficiali sono ancora maggiori, mentre altri entrati al servizio dieci anni dopo sono colonnelli.

I ministri della guerra che succedettero, si accorsero, un po' tardi veramente, dell'enormità di questa disposizione, e cercarono di correggerla con decreti che io cito unicamente per memoria. Ne ho qui l'elenco:

R. decreto 31 gennaio 1871;

R. decreto 17 novembre 1872;

R. decreto 26 ottobre 1876.

Ma questi decreti riguardano l'ammissione alla scuola di guerra degli ufficiali d'artiglieria e Genio, che prima n'erano esclusi, mantenendo sempre il diritto del *terzo*.

Fu solo il 25 giugno 1882 che con regio decreto si passò dal *terzo* al *quarto*.

Altri decreti del 22 febbraio e del 21 ottobre 1883 riguardano sole modalità nell'ammissione alla scuola di guerra, e così quello del 28 ottobre 1885.

Il 29 marzo dello stesso anno fu promulgato il decreto che portava il diritto del *quarto* al *quinto*.

Finalmente il 25 gennaio 1888, ministro Bertolè-Viale, il diritto dell'avanzamento a scelta fu ridotto al sesto, e fu limitato solo alla promozione da capitano a maggiore.

Non sono però sicuro se questa riduzione al sesto riguardi semplicemente gli ufficiali che rimangono nelle rispettive armi dopo aver fatto la scuola di guerra, oppure si estenda anche agli ufficiali di stato maggiore.

Questo dubbio non ho avuto ancora tempo di appurarlo.

Comunque, dai vantaggi del *terzo* passando

a quelli del sesto c'è un progresso nel senso della ragione e della giustizia; ma tuttavia le carriere straordinarie ed i salti continuarono e continuano allegramente, se non coll'antica velocità, con velocità più che soverchia.

Ora la domanda, che naturalmente ciascuno si farà, è questa:

Questa scuola di guerra, che ha permesso di fare ascensioni così rapide, è almeno un'istituzione che possa in qualche modo giustificarle?

La bontà di una scuola, secondo me dipende da tre cose: dall'elevatezza ed importanza dei programmi, dalla bontà dei professori, dal rigore degli esami.

Ora io ho qui gli ultimi programmi dei corsi che si fanno alla scuola di guerra. Si tratta di due anni.

Materie obbligatorie sono pel primo anno: Tattica, storia militare, geografia militare, organica, topografia e scienze sociali.

Riguardo a queste scienze sociali dirò che esse in non molte lezioni comprendono il diritto costituzionale, il diritto amministrativo, il diritto internazionale e l'economia politica.

Poi vi sono le materie facoltative: Fisica, lingue francese, inglese e tedesca.

Nel 2° corso s'insegna:

Logistica, comunicazioni tattiche, storia militare, storia generale, nozioni di tiro e fortificazione, geologia e minerologia, e alcune nozioni d'igiene e di tattica navale.

Facoltative sono la chimica, e le lingue come sopra.

Ora io domando se questi corsi siano tali, che un giovane ufficiale, dopo averli compiuti, si possa assicurare come degno di arrivare, a preferenza di tutti gli altri, ai gradi più alti, si possa cioè assicurare come degno di comandare una divisione, una brigata, un reggimento.

A me invece hanno l'apparenza di corsi assai inferiori per la difficoltà delle materie, ai liceali. Credo cioè che uno studente di primo anno di liceo, chiamato a dare gli esami di queste materie dopo due anni di studio, è capace di riportare punti eguali a quelli di qualunque ufficiale della scuola, e nessuno penserà che tale studente con tali studi possa essere considerato capace di salire agli alti gradi dell'esercito.

Una parola sui professori. Fra essi ci sono stati e ci sono certamente degli illustri uomini,

ma accanto a questi, io ho conosciuto dei capitani di stato maggiore i quali mentre insegnavano sono stati pretermessi nelle promozioni, e quantunque pretermessi hanno continuato ad insegnare. Ho conosciuto dei maggiori di fanteria i quali quantunque uscissero dai capitani di stato maggiore, pure, quando venne il loro turno per essere richiamati in quel corpo, furono pretermessi, e rimasero tuttavia professori.

Da ciò deduco che il ministro della guerra non ci tenga molto ad avere professori ottimi alla scuola di guerra.

Quanto agli esami dirò che per passare dal primo al secondo anno non ci sono esami. Per uscire dalla scuola col diploma d'idoneità e coi diritti che sapete ci sono sì degli esami, ma non è necessario essere promossi in tutti, basta che la media arrivi a 14 ventesimi e il punto infimo non sia inferiore agli otto ventesimi.

Dunque esami, quando ci sono, mitissimi, professori come ho detto e materie che per difficoltà mi sembrano un po' inferiori a quelle che s'insegnano nei corsi liceali.

Un corso di studi, che veramente può paragonarsi ad un corso universitario, è quello che si compie all'Accademia militare e alla scuola d'applicazione d'artiglieria e genio. In quei cinque anni si fa un corso abbastanza serio e completo di studi scientifici e militari. Ci è chi crede però che quegli studi siano troppo scientifici, non siano atti a formare i grandi capitani, e non servano affatto a vincere le battaglie. Io mi permetto di osservare modestamente che per vincere delle battaglie, ai tempi nostri, oltre il genio dei generali occorrono armi, polvere e cannoni di buona qualità, occorrono cannonieri che sappiano il loro mestiere, occorrono ferrovieri, elettricisti, fortificazioni, parchi aerostatici, ed altre cose, che s'insegnano alla scuola d'applicazione, e che mi pare conferiscano al successo di una guerra almeno quanto quella famosa sociologia, che si insegna alla scuola di guerra.

D'altra parte gli studi che si compiono all'Accademia e alla Scuola d'applicazione non sono solo tecnici, giacchè vi hanno corsi anche di storia generale e militare, di geografia militare e di arte militare che possono bene stare al confronto degli studi della scuola di guerra. Or bene gli ufficiali di artiglieria e del genio,

dopo i loro cinque anni di studi, e di questi studi, quali vantaggi hanno? Nessuno. Prendete due giovani i quali vogliono intraprendere la carriera delle armi; l'uno va alla scuola militare di Modena, l'altro ha l'ambizione o l'ingenuità di avviarsi per le armi speciali. Questo per entrare all'Accademia deve già subire un esame complementare di matematica che l'altro non fa; entra nell'Accademia e dopo due anni, mentre il primo esce da Modena ufficiale cogli onori e colle utilità del grado, l'altro rimane ancora per un anno chiuso nell'Accademia, colla disciplina del soldato ed obbligato a studiare; compie il terzo anno, subisce gli esami ed allora solo è promosso sottotenente di artiglieria o del genio, non per andare a far servizio in un reggimento, ma per passare ad un'altra scuola: la scuola d'applicazione. Ivi fa due anni di studio e poi finalmente se riesce a tutti gli esami - e bisogna notare che alla scuola di applicazione bisogna subirli tutti gli esami e subirli con successo, anzi non basta essere promossi in tutti perchè bisogna avere una media che superi un certo limite, 11 o 12 ventesimi - se riesce, dico, in tutti gli esami è promosso tenente insieme al suo compagno uscito tre anni prima in un'arma di linea, cioè nelle stesse condizioni, anzi in condizioni peggiori dell'altro, poichè quell'altro, essendo in fanteria o cavalleria, può ottenere più facilmente l'ingresso alla scuola di guerra che dà quei famosi vantaggi che si è detto.

Difatti, nell'ultimo decreto che ho citato (quello dell'88) si dice che gli ufficiali ammessi annualmente alla scuola di guerra sono 60, dei quali 48 delle armi di linea e 12 delle armi speciali.

Ora supponiamo che 13 ufficiali delle armi speciali abbiano subito gli esami d'ammissione con punti superiori a quelli degli altri 48 delle armi di linea, ebbene il tredicesimo non sarà ammesso alla scuola di guerra perchè gli ammissibili non sono che dodici. Il tredicesimo sarà ammesso solamente nel caso che non ci sieno 48 concorrenti idonei delle armi di linea.

Vedono quindi che l'appartenere alle armi speciali costituisce rispetto all'ammissione alla scuola di guerra una specie di inferiorità.

Notino anche che per il passato gli ufficiali d'artiglieria e genio si ammettevano anche in numero più limitato a quella scuola; anzi non se ne cominciò a mettere e in ben piccolo nu-

mero che nel 71, cioè quattr'anni dopo l'istituzione della scuola. Notino infine che gli ufficiali delle armi speciali ammessi alla scuola di guerra ne ritraevano vantaggio solo nel caso, che passassero allo stato maggiore.

Io vi ho citato il caso di ufficiali distintissimi, ancora maggiori, mentre altri ufficiali distinti e non distinti, entrati al servizio dieci anni dopo, sono colonnelli.

Nell'artiglieria e nel genio, io potrei moltiplicare gli esempi, potrei citare professori i quali hanno rimandato i loro allievi, e questi sono entrati alla scuola di guerra, e con essa sono diventati colonnelli; i professori sono maggiori, i rimandati sono colonnelli.

Sono sacrifici, umiliazioni che può comprendere solo chi le ha subite.

Capisco che a questi mali oramai compiuti è difficile trovare un rimedio nella nuova legge, ma era almeno lecito sperare che si conservasse una consuetudine che era stata sempre rispettata dai precedenti ministri della guerra, anzi da tutti i ministri della guerra, compreso l'attuale; la consuetudine, dico, che gli ufficiali di artiglieria e genio, che escono dall'arma per entrare nello stato maggiore con insigni vantaggi di carriera non rientrino nell'arma di provenienza. Gli ufficiali che non ne erano mai usciti, e che non avevano perciò avuto alcun vantaggio, non subivano l'umiliazione di vedere rientrare nell'arma con un grado superiore ufficiali, che avevano fatto studi estranei all'arma, e che nell'arma non sempre erano stati i migliori.

Secondo certi articoli della nuova legge, gli ufficiali, i quali hanno fatto la scuola di guerra e che hanno guadagnato un terzo, un quarto, un quinto, un sesto nelle promozioni, potranno rientrare nell'arma di provenienza, senza distinzione di arma.

Questa disposizione costituisce una solenne ingiustizia a danno degli ufficiali delle armi speciali, e l'umiliazione che essi ne risentiranno sarà, a parer mio, gravissima. Non parlo del danno materiale, che scompare, in faccia al danno morale. Riconosco d'altronde che il danno materiale non sarà grave se si approverà il ruolo unico.

Vi potete voi immaginare un ufficiale di artiglieria, ponete un maggiore, che ha fatto regolarmente tutti i corsi, che può essere stato il

primo del suo corso, e che capiti sotto il comando diretto di un colonnello, il quale può essere stato l'ultimo o degli ultimi dello stesso corso, anzi di un corso posteriore di parecchi anni?

Una posizione più umiliante pel maggiore, e più imbarazzante per lo stesso colonnello, io non saprei immaginarla.

È una enormità tale che confido che tanto la Commissione, quanto il ministro della guerra vorranno evitarla con un articolo che non dia alla legge effetti retroattivi.

E quando questa enormità, almeno questa, sia tolta, io sarò disposto a votare la legge, nonostante le imperfezioni che essa contiene.

Imperocchè io giudico che questa legge, quantunque così imperfetta e così lontana da quello che io avrei desiderato, sia tuttavia preferibile a quella serie di decreti e regolamenti, coi quali le norme di avanzamento a scelta possono cambiare da un giorno all'altro, all'arbitrio di un ministro.

Si può infatti temere che l'ultimo decreto del 1888 emanato dal ministro Bertolè-Viale che

porta al sesto l'avanzamento a scelta venga un giorno o l'altro abrogato e surrogato da un altro decreto che ristabilisca il terzo o il quarto; la legge attuale almeno sia che si mantenga il sesto, sia che si riduca all'ottavo, sia che si giunga al decimo, come desidererebbe la minoranza della Commissione, ci garantirebbe da questo pericolo gravissimo.

Io mi riservo di prendere la parola quando verranno in discussione gli articoli che riguardano le questioni che ho trattato.

PRESIDENTE. Vista l'ora tarda, rimanderemo il seguito della discussione generale a domani.

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

Votazione a scrutinio segreto del seguente progetto di legge:

Modificazioni al titolo III della legge sulle opere pubbliche del 20 marzo 1865, allegato F.

Discussione del progetto di legge:

Avanzamento nel regio esercito. (*Seguito*).

La seduta è tolta (ore 5 e 50).

