

RELAZIONE
SULLA NUOVA LEGGE
PROPOSTA
PER L'USO DELLE ACQUE PUBBLICHE

LETTA

DALL'ING. LORENZO GARRONE

nell'Adunanza del 14 Giugno 1899

I voti formulati dal Consiglio Provinciale di Torino per la riforma della legge 10 agosto 1884 e quelli del 3° Congresso delle Società Economiche, tenutosi a Torino nello scorso settembre, dove i colleghi Vicarj e Pinna trattavano con grande competenza la delicata materia dei *Provvedimenti atti a facilitare la trasmissione a distanza delle forze idrauliche di fronte all'attuale legislazione civile, industriale e finanziaria* — voti che chiudevano pur essi invocando dal Governo un disegno di legge a modificazione della vigente — furono favorevolmente accolti.

Un disegno di legge fu infatti presentato il 17 marzo di quest'anno al Senato del Regno dal Ministro dei Lavori Pubblici, col concerto dei Ministri delle Finanze e di Agricoltura, Industria e Commercio.

Questo disegno di legge, sotto il titolo di *Modificazioni ed aggiunte alla legge 10 agosto 1884, n. 2644, sulle derivazioni di acque pubbliche*, avrebbe potuto essere chiamato meglio: *Nuova legge*, vuoi per la modificazione sostanziale nel titolo « *uso* » invece di « *derivazioni* », vuoi per quelle sostanziali nell'organismo della prima, perchè su 28 articoli esistenti, ne modifica 21, ne aggiunge 7, ne sopprime 3.

La nuova legge, che nel breve spazio di 34 anni ci dà la terza legislazione in materia, rappresenta certamente un progresso sulla prima del 1865, facente parte di quella generale sulle « *Opere pubbliche* », e su quella del 1884 attualmente in vigore.

La prima, che era incompleta e rappresentava provvedimenti frettolosi richiesti da uno Stato appena formato, e la seconda, che non provvedeva

alle nuove condizioni create dalle recenti scoperte scientifiche, resero, si deve dire, eminenti servigi.

Quella vigente poi era compilata in modo da essere ritenuta sufficiente anche dall'ultimo Congresso dell'Associazione Elettrotecnica Italiana, che in uno dei suoi ordini del giorno, invocandone l'uso « *colla dovuta serietà ed imparzialità da parte del Governo* », lo invitava ad uniformarsi, in materia di derivazioni d'acqua, « *alle leggi esistenti* ».

Le buone intenzioni che il progetto dimostra verso le applicazioni elettriche, faranno sì che l'A. E. I., nonostante l'ultimo suo voto, le farà buon viso, tanto più se, come speriamo, opportune modificazioni renderanno l'opera, per sè stessa perfettibile, più perfetta che si possa.

Appena ebbero contezza che un progetto di riforma si stava compilando, le nostre Presidenze vollero far sentire i desideri nostri, e voi ricordate l'assemblea vivace e numerosa del 19 novembre scorso, nella quale si approvò l'ordine del giorno, che con gentile e provvido pensiero venne stampato e distribuito ai Soci.

Orbene, è con un po' di legittimo orgoglio che possiamo dire *molti nostri desiderati* corrispondere alle nuove disposizioni.

Per gli altri, più o meno gravemente modificati o non accolti, le ragioni che svolgeremo varranno, lo speriamo, a persuadere i legislatori della saggezza delle proposte che partono da queste assemblee, ove sono riunite tante e disparate energie e volontà intellettuali intente, si può dire, a tutte le manifestazioni tecniche ed economiche dell'uso delle acque pubbliche.

Troviamo logica la variante del titolo: « *Uso delle acque pubbliche* » in sostituzione di « *Derivazione* », variante che viene a generalizzare la dizione; solamente vorremmo una chiara distinzione tra le « *acque pubbliche* » e le « *acque private* », una vera definizione che togliesse gli equivoci e desse una precisa norma per stabilire quegli elenchi che un giorno o l'altro dovranno pure essere un fatto compiuto.

In nessuna delle leggi precedenti abbiamo trovato una definizione delle acque pubbliche.

Quante volte il tecnico, nello studio o nell'applicazione di piccole forze idrauliche, si domanda se quell'acqua è pubblica o meno, e quante volte, per evitare disturbo di verbali ai nostri colleghi del Genio Civile (pei quali in generale tutte le acque sono pubbliche), quante volte si preferisce l'istruttoria ed il canone al dubbio!

Non è difficile il trovare elementi per quella definizione. I nostri antichi Romani dichiaravano pubblico — ed allora occorre l'editto del Pretore per l'uso — il corso d'acqua di una certa grandezza che, fosse considerato fiume dall'opinione dei circosvicini (*magnitudo et aestimatio circumvicinorum*), che scorresse perennemente e che fosse tale da giovare non esclusivamente al privato, ma a tutti.

In Francia sono demaniali i corsi d'acqua navigabili, e per gli altri le opinioni sono parecchie: chi li vuole demaniali, chi li vuole ascritti tra le cose comuni, chi li vuole proprietà dei rivieraschi; ma tutti sono concordi nell'ammettere appartenenti ai proprietari privati, sui cui terreni scorrono i piccoli corsi d'acqua (*petites rivières o ruisseaux*).

Nel Belgio la questione non è risolta e prevalgono anche colà le dottrine francesi.

In Germania ed in Russia si è, come sempre, in questa materia chiari e decisi: si considerano acque pubbliche quelle dei fiumi navigabili.

La legislazione spagnuola, infine, ha una buona legge, che, senza voler risolvere la questione in tutti i casi, ne addita molti.

L'avv. Francesco Pacelli, in un'opera pregevolissima intitolata: « *Le acque pubbliche e i diritti dello Stato e dei privati* », svolge ampiamente questa materia, ed è al suo pregevole libro che dobbiamo parte di queste notizie.

Egli concorda, o quasi, nei criteri primitivi che dovevano ispirare nel nostro paese la formazione degli elenchi, e cioè: che fossero acque pubbliche quelle di un certo volume, di corso abbastanza esteso, capaci di servire ad usi pubblici, industriali, agricoli e commerciali, che pubbliche fossero nell'opinione dei circosvicini, munite di ampi bacini, scolanti; infine, che già avessero dato luogo a concessione governativa.

Non vi pare questo l'inizio di una buona definizione? La si perfezioni, la si completi e la si incastri nella nuova legge. Si eviterà così anche la contraddizione fra il Codice Civile, che all'ari 427 dice: « I fiumi e torrenti fanno parte del Demanio pubblico »; all'ari 543 dice: « Quello il cui fondo costeggia un'acqua che corre naturalmente e senza opere manufatte, tranne quella dichiarata demaniale dall'art 427 e sulla quale altri abbia diritto, può, mentre scorre, farne uso per l'irrigazione dei suoi fondi o per l'esercizio delle sue industrie, a condizione però di restituire le colature e gli avanzi al corso ordinario »; e la legge del 1865 sulle opere pubbliche, che, dicendo all'art. 102: « I minori corsi naturali d'acque pubbliche distinti dai fiumi e torrenti colla denominazione di fossati, rivi e colatori pubblici, sono mantenuti dai proprietari dei beni che li fronteggiano, e di quelli cui servono di scolo e dei possessori di utenti delle loro acque », rende, in certo qual modo, pubblici fossati e rivi.

L'elenco prescritto dalla legge 1884 all'art. 25 non risolve la questione, perchè non dà nè definizione, nè criteri per l'elenco delle acque pubbliche, e dopo 15 anni dalla promulgazione di quel testo, nella nostra Provincia, dove pur l'intelligenza e la diligenza dei funzionali che si succedettero è indiscutibile, questo elenco non fu ancora pubblicato.

L'esame dettagliato delle varie parti del progetto ha suggerito le osservazioni che andremo man mano esponendo.

All'art. 1° dobbiamo insistere perchè il termine *improrogabile di 6 mesi* per la cessione della concessione ad un *Consorzio* o ad una *Società civile*, costituendi, venga portato ad un anno.

Per l'utilizzazione di grandi forze occorrono potenti Consorzi o Società. Non è in pochi mesi, in generale, che si possono creare, coordinare, legalizzare simili enti.

Il terzo comma, che non ammette alcuna forma di cessione prima della completa utilizzazione dell'opera, è vessatorio.

L'utilizzazione di concessioni d'acqua, sia per distribuzione di energia, sia per distribuzione di luce, sia, infine, per irrigazioni o bonifiche, si fa lentamente, a periodi, ed è ingiusto che il concessionario debba attendere la piena utilizzazione di tutta l'acqua richiesta e disponibile per cedere diritti ed opere.

Ad evitare pericoli di accaparramenti, di monopoli speciali, che tanto furono esagerati da dar luogo alla circolare Afan De Rivera, mai abbastanza deplorata, e che con sorpresa vediamo nella nuova relazione caldamente difesa, basta, ci pare, il provvedimento da noi suggerito e trascritto nel-

l'ordine del giorno 19 novembre: che cioè: In generale *non si possa cedere la concessione fin dopo il collaudo definitivo delle opere eseguite a norma del progetto di esecuzione.*

Infine, in questo articolo bisogna trovar modo che il terrore dei monopoli o degli accaparramenti non faccia velo al diritto ed all'equità. Vi sono dei casi in cui l'eccezione s'impone, ed è appunto per questo che nell'ordine del giorno 19 novembre invocavamo l'eccezione per i casi in cui il non compiere l'opera derivasse da causa indipendente dalla buona volontà del concessionario.

Il caso di morte o di fallimento del concessionario, come esempi, avvalorano la tesi dell'eccezione. O perchè la famiglia, o perchè i creditori dovranno perdere tutto per motivo che la legge proibisce di cedere la concessione?

Trovi il legislatore il modo di non applicare qui i famosi versi:

*Purché il reo non si salvi,
Il giusto pera...*

Trovi un temperamento all'assolutismo di quel comma ed avrà il plauso di tutti.

Nulla diremo sull'ultimo alinea di questo articolo, che permette ai Comuni di subconcedere, però coll'esclusione di qualunque criterio di speculazione. Tutti fummo concordi nell'approvarlo.

Per la distinzione delle derivazioni in due classi di cui all'ari 2, nel quale saggiamente si porta ora nella legge ciò che pel passato era nel regolamento, opiniamo che l'inscrivere alla prima classe le forze superiori ai 200 cavalli e le derivazioni superiori a 100 moduli, sia portare questa prima classe ad un limite troppo basso.

Noi, nel nostro ordine del giorno, avevamo proposto 1000 cav. e 250 mod., e francamente non siamo pentiti della nostra proposta.

Le domande superiori a 200 cavalli sono ora quasi più numerose di quelle inferiori.

È lungi quel tempo nel quale lo Stato incassava per canone di derivazioni d'acqua appena L. 9510 all'anno (anno 1885-86), con una media nel decennio 1884-94 di L. 22,387 annue. Ci dica un po' il Relatore ministeriale, che insiste per il limite basso di 200 cavalli, ci dica la somma incassata nel 1898 per canoni?

Egli la troverà ben alta, e per la massima parte costituita dai numerosi canoni per grandi derivazioni.

La Relazione ministeriale che precede il progetto di legge, afferma che la proposta classificazione è opera di decentramento, per la facoltà data al Prefetto di statuire sempre anche per derivazioni di seconda classe — quando si tratti di laghi, di corsi navigabili e di quei corsi d'acqua

pei quali le sponde e le arginature appartengono alle opere idrauliche di seconda categoria, mentre prima per queste derivazioni occorre il Reale Decreto preceduto dai soliti innumerevoli pareri — e lo sarebbe se all'art. 3 bis non vi fosse anche per questo genere di derivazioni la necessità dell'autorizzazione del Ministero dei Lavori Pubblici, il quale ha pure in ogni provincia il suo rappresentante, un Direttore o Ispettore del Genio Civile che potrebbe consigliare il Prefetto, ed allora addio decentramento.

Per queste forze non si cambia che formalità, nulla si decentra non solo, ma si accentra anche una categoria di forze che poteva essere salva, quella del comma d), riguardante le derivazioni lungo tronchi di corsi d'acqua, dai quali sopra un'estesa di 5 km. si possa ricavare in acque magre, una forza superiore a 500 cavalli dinamici nominali.

Se si vuole quindi fare opera benefica e civile, si alzi il livello della prima classe e si dispensino un grandissimo numero di concessioni dalle eterne formalità dell'art 3 e successivi.

A proposito ancora di questo art 3, che per accordare una forza di prima classe, vuole i consensi dei Ministeri delle Finanze, dei Lavori Pubblici, di Agricoltura, Industria e Commercio, con tutte le loro prescrizioni, preceduta dal parere di una Commissione nella quale siano rappresentati il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, l'Avvocatura Erariale, il Ministero dei Lavori Pubblici, il Comitato Superiore delle Strade Ferrate, il Ministero delle Finanze, il Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio, il Ministero della Guerra e Marina, la vostra Commissione non può abbandonare il n. 3 dell'ordine del giorno 19 novembre 1898, che così suonava:

« Quanto alla procedura per le concessioni, sia semplificata ed abbreviata il più possibile, e qualora venga costituita una Commissione permanente composta dei vari enti interessati, siano soppressi tutti gli altri pareri preventivi delle Amministrazioni in quella Commissione rappresentate ».

Questo art 3, col suo *bis* e col suo *ter*, è denso, densissimo di disposizioni e potrebbe formare da solo testo di una legge speciale. Approvato come lo si propone, formerà certo uno dei maggiori freni all'utilizzazione delle forze idrauliche di una certa entità.

Fra le altre facoltà, è dato allo Stato il diritto di prelazione in tutte le forze. E questo è peggiore del monopolio governativo vero e proprio, come vige in Svizzera. Ma il modo col quale questa prelazione si esercita, offende addirittura.

« Se per un servizio pubblico, dice la legge, lo Stato ha bisogno di utilizzare o di riservare in qualunque modo forze idrauliche di ogni classe,

» l'Amministrazione governativa competente o quel
 » qualunque Istituto all'uopo delegato, presenta al
 » Ministro dei Lavori Pubblici un progetto di mas-
 » sima contenente la dimostrazione tecnica dei mo-
 » tivi, entità, scopi ed utilità dell'opera e della
 » riserva. Il progetto è deferito all'esame della
 » Commissione permanente; e sul parere di questa,
 » del suo Consiglio superiore e del Consiglio di
 » Stato, il Ministro predetto delibera con formale
 » Decreto sulla chiesta aggiudicazione o riserva di
 » forze idrauliche in servizio governativo. In base
 » al Decreto affermativo decadono tutte le pen-
 » denti domande private che col progetto o con
 » la riserva governativa non possono tecnicamente
 » coesistere qualunque sia lo stato della relativa
 » istruttoria ».

Ora appare da quest'articolo: Che lo Stato può accorgersi dell'utilità e della necessità di una derivazione appena ne ha domanda da altri, e può impossessarsi della concessione a danno di chi gli ha aperto gli occhi, facendo studi, spendendo tempo, genio e denari.

Ciò è semplicemente immorale. A parte la nostra poca tenerezza per lo Stato industriale, giustificata dalle recenti relazioni sui bilanci soprattutto riguardanti gli Arsenalì della Marina; a parte il fatto dell'uso limitato a 4 o 5 ore al giorno quando una forza sia adibita a trazione, mentre l'industria la usa 20 ore; a parte tutto questo, la spogliazione di una buona idea, di un progetto senza indennità, è un atto iniquo.

E se il Governo non aveva pensato ad una derivazione e c'è chi glie l'addita e che questa gli è utile, sappia almeno compensarlo, pagandogli le spese e l'opera del progetto per la cui domanda di concessione chiede la decadenza.

Questo principio trova anche un conforto nella legge mineraria del 1859, la quale riconosce il diritto ad un premio a favore dello scopritore delle miniere, qualora la concessione venga assegnata ad altri.

Ciò è giusto, e noi lo vorremmo richiamato non solo in questo articolo, ma anche nell'art 5 *ter*, uno dei 7 aggiunti alla legge del 1884, là dove si dice: « Fra più domande corredate dai documenti prescritti ed aventi per oggetto in tutto od in parte la stessa concessione, è di regola preferita quella presentata prima delle altre, quando non possano tutte tecnicamente coesistere. »

« A questa norma non si può derogare allorché a favore di alcuna fra le domande posteriormente presentate, ma non oltre un mese dalla scadenza del termine stabilito nel Decreto di pubblicazione della prima domanda, militino pre-
 » valenti motivi d'interesse pubblico ».

Per l'art. 4 insistiamo nel nostro precedente voto, e cioè che il limite per la firma del disciplinare sia portato da un mese a tre mesi. Sono molte le ragioni per le quali uno può non essere in grado, o non volere firmare il disciplinare. Può darsi, fra le altre cose, che quello proposto dall'Autorità contenga disposizioni per avventura dannose all'utente. Contro queste l'utente discute, si appella, prova. Ora, un mese è termine troppo breve per la definizione dell'eventuale vertenza.

È buona, all'art. 4, la disposizione che obbliga ad utilizzare l'acqua per modo che nessuno possa tenerla in serbo, sottraendola ad altri che possono averne bisogno, e crediamo che tutti saranno in questo punto del nostro parere. Conosciamo forze che da anni ed anni, mediante un modesto canone perduto, sono inerti, con danno di tutti, dello stesso utente.

Ottimo è l'art. 5, che toglie la perpetuità delle concessioni, pur lasciando largo campo all'ammortamento delle spese fatte per usufruirle, e cioè rendendo possibile ad un utente di godere per 60 anni della concessione. Coi moderni criteri, non vi ha opera che in tale periodo non sia ammortizzata.

All'art. 7, senza farne oggetto di assoluto bisogno, crediamo che il desiderio espresso nel nostro ordine 19 novembre, al n. 4, di poter presentare osservazioni sino ad un mese dalla visita sopra luogo, sia da esaudirsi a vantaggio della giustizia e dell'economia. Molte volte i sopralluoghi sono disagiati e costosi, e non possono ripetersi facilmente. Ora può succedere che in una prima visita sul sito, quella che si fa coll'ufficiale del Genio Civile, nuove circostanze possano emergere sul luogo, che richiedano osservazioni, prove, documenti da non potersi consegnare subito. Un mese di tempo ritarderà, è vero, la pratica, ma assicurerà l'interesse di tutti.

L'art. 13 sanzionerebbe e l'art. 24 ribadirebbe una vera ingiustizia nei rapporti degli utenti a termine dell'art. 24, cioè dei proprietari di derivazione senza canone.

È un nuovo diritto a favore dello Stato che viene introdotto nella legislazione italiana. — *La possibile spogliazione della-proprietà di un privato a beneficio del pubblico interesse, senza indennizzo del proprietario.*

L'enormità dell'enunciato e la peregrinità della trovata non hanno bisogno di commenti. Si espropriano pure gli utenti per concessioni perpetue, ma si indennizzano. È un dovere dello Stato. Mchè vige l'attuale diritto di proprietà.

I canoni dei quali tratta l'art. 14 ci paiono in generale moderati.

Era desiderio della nostra Assemblea che fossero ridotti a L. 2 per cavallo nominale, ed il prezzo di L. 2,50 fissato dal progetto non è lontano da quella cifra, ed è, a parer nostro, accettabile.

Anche per l'agricoltura i competenti ci dicono che i prezzi fissati per le acque a quella destinate sono miti assai, e che la questione non sta tanto nel pagare l'acqua quanto nell'averne, e cioè nell'aver i mezzi per fare le opere. Un largo e ben inteso credito per questo scopo formerà la risorsa dei privati e dell'Erario, e speriamo che la questione sia presto studiata ed attuata l'idea.

Per le applicazioni elettriche riguardanti i trasporti di energia a distanza, il canone viene considerevolmente ridotto. Tenuto conto che col trasporto vi è perdita in ragione della distanza, e quindi per la perdita vi è un abbuono tale che in certi casi si viene a pagare solo L. 0,50 per cavallo all'anno.

Crediamo e speriamo che tutti approveranno questo atto di clemenza fiscale piuttosto unico che raro, e pel quale va data ampia lode al Governo. Solamente non comprendiamo perchè ammessa, accettata la buona idea, non la si applichi razionalmente e completamente. La formola di riduzione:

$$0,001 D^2,$$

dove D è la distanza applicata nell'ipotesi di parecchi *feeders* al più breve è anormale, specialmente per le distribuzioni radiali. Essa proibisce in molti casi l'uso dell'energia ai piccoli centri ed alle industrie che si trovano lungo una condotta che trasporti una grande forza lontano dal suo luogo di creazione. Se veramente la mitezza era nell'animo di chi formulava il progetto; avrebbe dovuto distinguere il caso di uno o più *feeders*, e pel secondo caso adottare canoni diversi, a seconda della lunghezza del *feeder* e dell'entità dell'energia trasportata, una media.

Emendamenti in questo senso speriamo si faranno nella discussione e nella votazione in Parlamento, soprattutto per la misura del salto d'acqua effettivo, e cioè quello che col volume da la vera forza. Colla nuova legge si computerebbero: non la differenza fra i peli d'acqua a monte ed a valle del motore, ma la differenza fra la presa e la restituzione dell'acqua al fiume. Pei canali molto lunghi, le conseguenze sarebbero disastrose, ed in materia noi desideriamo ed insistiamo perchè si tenga la dizione della legge 1884.

All'art. 25 si accenna agli elenchi delle acque pubbliche. Noi non possiamo che richiamarci a ciò che dicemmo in principio a questo proposito. Ricordiamo che in 15 anni questi elenchi non furono compilati. Simile stato di cose inqualificabile non si ripeta, e nel termine di 3 anni le acque pubbliche siano elencate.

Nei 7 articoli aggiunti troviamo l'art. 5 *bis* che risolve un problema, che molte volte nella pratica si affaccia, e cioè quello di piccole forze che impediscono una buona utilizzazione dei corsi d'acqua; una derivazione di 50 cavalli, per esempio, che impedisce la creazione di 500. Solamente è curiosa la scelta del giudice che deve risolvere la vertenza fra Stato e privato.

Questo giudice è... parte della parte e cioè l'Ispe-tore del Genio competente per territorio. Via, nelle vertenze fra Stato e cittadino, il giudice potrebbe essere nominato dal magistrato supremo della giurisdizione nella quale si trova la forza.

Senza riserve poi, lodiamo l'art. 24 *bis*, che dichiara opere di pubblica utilità tutte le derivazioni d'acqua, facilitando così tutti i lavori ad esse inerenti.

Nulla di rimarchevole nel resto del progetto, e quindi finiamo la nostra rassegna chiedendo venia se ci siamo un po' dilungati, ma soggiungiamo che l'argomento lo richiedeva, perchè la legge sull'uso delle acque pubbliche è una delle più importanti che da molto tempo veda il Parlamento, e merita tutta l'attenzione, come quella che regola lo stato di una delle più grandi risorse del nostro Paese.

Torino, 27 maggio 1899.

LA COMMISSIONE:

- Ing. comm. VINCENZO SOLDATI, *Presidente.*
 » cav. MARIO VIOARJ, *Pres. Soc. Ingegneri ed Architetti.*
 » cav. RAFFAELE PINNA, *Pres. Sezione di Torino A. E. I.*
 » comm. CESARE FRESCOT, *Direttore Servizio Materiale ferrov. mediterranee.*
 Comm. ROBERTO CATTANEO, *Pres. delle Soc. Elettricità Alta Italia e Piemontese.*
 Ing. cav. SCIPIONE CAPPA, *prof. ordinario alla Scuola d'Applic. degli Ingegneri.*
 Avv. EDOARDO BAER, *consulente.*
 Ing. cav. CARLO MONTÙ, *Segretario.*
 Ing. LORENZO GARRONE, *Relatore.*