

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 1727

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro della giustizia

(CASTELLI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 SETTEMBRE 2002

Soppressione dei tribunali regionali e del Tribunale superiore
delle acque pubbliche

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Analisi tecnico-normativa	»	5
Analisi dell’impatto della regolamentazione (AIR)	»	7
Relazione tecnica	»	9
Disegno di legge	»	10

ONOREVOLI SENATORI. - Il regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, recante testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici regola, al titolo IV, il funzionamento del contenzioso, distribuito in otto tribunali regionali delle acque pubbliche, di seguito denominati «Tribunali regionali», che giudicano in materia di diritti, nonchè di un unico Tribunale superiore delle acque pubbliche, di seguito denominato «Tribunale superiore» con una duplice funzione e una differenziata composizione:

a) come organo di appello, rispetto alle decisioni dei Tribunali regionali, opera con cinque componenti (tre giudici ordinari, un giudice amministrativo ed un tecnico);

b) quale giudice amministrativo, sulle impugnazioni dirette degli atti amministrativi in materia di acque, opera con sette componenti (tre giudici ordinari, tre giudici amministrativi ed un tecnico).

Il funzionamento di questi ormai datati organi giurisdizionali, strutturati ed operanti con norme ancorate al codice processuale del 1865, si presenta assai dispendioso, perchè prevede delle strutture ormai non più congrue rispetto al numero di controversie, da giudicarsi del tutto irrisorio rispetto al normale carico degli altri organi giurisdizionali (negli ultimi cinque anni le cause iscritte sono state, rispettivamente, 169, 193, 191, 198, 207), sicchè il «servizio giustizia» si presenta nella materia assai dispendioso.

La struttura giudiziaria, storicamente datata, si comprende e giustifica solo in un contesto storico superato, tant'è che è stata più volte oggetto di tentativi di revisione e di adeguamento rimasti senza esito, anche in funzione dell'obbligo costituzionale di riesaminare gli organi speciali di giurisdizione

di cui al primo comma della VI disposizione transitoria e finale della Carta costituzionale (progetto di riforma presentato al Ministero dei lavori pubblici dalla commissione Ferrati, nominata nel 1966 che terminò i lavori nel 1973; progetto di riforma presentato al Ministero dei lavori pubblici dalla commissione Palazzolo, nominata nel 1989 che terminò i lavori con una relazione stralcio sul contenzioso nell'aprile del 1990); da ultimo, la necessità di un intervento è divenuta assolutamente indispensabile all'esito di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale.

Con la sentenza 20 giugno-3 luglio 2002, n. 305, la Corte si è pronunciata in merito agli articoli 139 e 143, terzo comma, del testo unico di cui al citato regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, giudicandoli incostituzionali nella parte in cui non prevedono la nomina di uno o più supplenti, nell'ipotesi di astensione di uno dei componenti titolari.

Con la sentenza 10-17 luglio 2002, n. 353, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della composizione dei tribunali regionali relativamente alla partecipazione al collegio giudicante di uno dei tre tecnici, già funzionari del genio civile.

Tali pronunce di incostituzionalità, unitamente alla considerazione di scarsa compatibilità tra i principi che reggono il giudizio in materia di acque e quelli in materia processuale sanciti dalla Costituzione (si pensi a titolo di esempio che l'impugnativa davanti al Tribunale superiore come giudice amministrativo è limitata ad un unico grado e che l'impugnativa innanzi alla Sezione unite della Cassazione delle sentenze emesse dal suddetto Tribunale quale giudice amministrativo è ammessa con ricorso straordinario, fuori dal sistema vigente) suggeriscono il presente intervento normativo che si propone di sop-

primere i citati organi giurisdizionali e di attribuire al giudice ordinario (tribunali e corti d'appello) le cause relative a diritti ed al giudice amministrativo (TAR e Consiglio di Stato) ricorsi avverso i provvedimenti amministrativi in tema di acque.

Tenuto conto del numero molto basso di controversie (l'ultima rilevazione riferisce una pendenza di appena 556 processi), nonché di una regolamentazione del testo unico superata ed in contrasto con l'intervenuta normativa costituzionale, si presenta la avvertita esigenza di riportare l'attuale contenzioso davanti al giudice naturalmente competente e cioè al giudice ordinario per le questioni relative a diritti e al giudice amministrativo per quelle concernenti lesioni di interessi legittimi, fatto salvo, per quest'ultimo, la competenza, introdotta dalle recenti modifiche legislative, a conoscere del risarcimento del danno nelle materie devolute alla sua giurisdizione.

La soluzione proposta distribuisce, dunque, le competenze dei tribunali delle acque pubbliche tra giudice ordinario ed amministrativo, prevedendo un generale doppio grado di giudizio con possibilità di ricorso per cassazione relativamente alla giurisdizione nei casi di decisione di secondo grado del Consiglio di Stato, ed ordinario (articolo

360 e seguenti del codice di procedura civile) negli altri casi.

Il posto di presidente del Tribunale superiore viene soppresso e questa soppressione è utilizzata per istituire un nuovo posto di presidente aggiunto della Corte di Cassazione, permettendo la razionalizzazione della distribuzione delle competenze degli aggiunti tra il ramo civile e quello penale.

L'organico amministrativo del Tribunale superiore viene aggregato a quello della Corte di Cassazione, con salvezza dei diritti del personale impiegato.

La disciplina transitoria e di attuazione è concepita per un graduale passaggio al nuovo sistema, che rispetti le aspettative ed i diritti delle parti nei procedimenti pendenti (articolo 5, comma 4), garantendo l'appello e l'impugnazione dei provvedimenti, secondo un termine (novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge) che tiene conto delle novità introdotte.

Il medesimo criterio di riparto della giurisdizione è esteso anche alle ipotesi di revocazione, opposizione di terzo e di correzione delle ordinanze e delle sentenze, previste attualmente dal codice di procedura civile.

L'attuazione delle previsioni contenute nella presente legge non comporta oneri aggiuntivi a carico della finanza pubblica.

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

1. ASPETTI TECNICO NORMATIVI

a) *Necessità dell'intervento normativo*

I tribunali delle acque sono organi giurisdizionali disciplinati dal testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici, di cui al regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, in coerenza con il sistema giuridico allora vigente. Tali uffici giudiziari presentano modelli organizzativi ormai obsoleti e la loro attività, tenuto conto del modestissimo numero di processi in ordine ai quali sono chiamati a giudicare, risulta anti-economica.

L'esigenza di provvedere tempestivamente deriva dalle recenti sentenze della Corte costituzionale, indicate nella relazione illustrativa, che impongono di dettare norme che consentano agli aventi diritto di ottenere giustizia.

b) *Analisi del quadro normativo e incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti*

Le norme in esame incidono su di un quadro normativo di antica creazione, introdotto con il citato testo unico di cui al regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e successive modificazioni.

L'intervento comporta l'abrogazione espressa del titolo quarto del citato testo unico e dell'articolo 64 dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12.

Le attribuzioni giurisdizionali dei tribunali delle acque sono ripartite tra il giudice ordinario ed il giudice amministrativo, secondo il tradizionale criterio della competenza del primo in materia di diritti soggettivi, e del secondo in sede di giurisdizione esclusiva, quando le controversie abbiano quale proprio oggetto la lesione di interessi legittimi, con la previsione della competenza a giudicare anche del risarcimento dei danni nelle materie devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo.

c) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario*

Le norme proposte non presentano profili di incompatibilità con l'ordinamento comunitario.

d) *Analisi della compatibilità con le competenze delle regioni ordinarie ed a statuto speciale*

Il disegno di legge non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle regioni.

e) *Verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali*

Le norme non coinvolgono le funzioni delle regioni e degli enti locali.

f) *Verifica dell'assenza di rilegificazione e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione*

Il disegno di legge ha ad oggetto materia assistita da riserva di legge, non suscettibile di delegificazione.

2. ELEMENTI DI DRATING E LINGUAGGIO NORMATIVO

a) *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso*

Il testo non contiene nuove definizioni normative.

b) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi*

I riferimenti normativi operati risultano corretti.

c) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni alle disposizioni vigenti*

Il disegno di legge è costruito mediante l'abrogazione delle citate norme che hanno istituito e disciplinato competenze e modalità di funzionamento dei tribunali delle acque, e la previsione delle norme che dettano i criteri per la ripartizione tra il giudice ordinario ed amministrativo delle controversie sinora attribuite alla competenza dei tribunali in questione.

Si è provveduto anche a dettare le norme transitorie.

d) *Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo*

Le norme in esame non determinano effetti abrogativi impliciti.

ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

a) *Ambito dell'intervento, con particolare riguardo all'individuazione delle amministrazioni, dei soggetti destinatari e dei soggetti coinvolti*

Le norme in esame intervengono sulla competenza degli organi di giurisdizione ordinaria e speciale.

L'amministrazione coinvolta, quindi, è innanzitutto quella della giustizia e, in senso ampio, sono coinvolti tutti coloro che partecipano, a diverso titolo, a procedimenti giurisdizionali aventi ad oggetto le acque pubbliche.

b) *Esigenze sociali, economiche e giuridiche prospettate dalle amministrazioni e dai destinatari ai fini di un intervento normativo*

Le esigenze sociali ed economiche sottese all'intervento normativo – come evidenziato nella relazione illustrativa – sono costituite dalla necessità di assicurare ai cittadini la migliore funzionalità ed economicità del «servizio giustizia» attraverso la soppressione di strutture giudiziarie obsolete, che presentano un cattivo rapporto tra le risorse impegnate e la produttività degli organi giudicanti (risultando eccessivamente onerose), e mediante la razionale distribuzione secondo i principi generali delle loro competenze. Occorre inoltre ovviare all'anomalia costituita dalla previsione che, in taluni casi, il Tribunale superiore delle acque pubbliche è ancor oggi competente a decidere in unico grado, risultando in tal modo compresse le garanzie del diritto di difesa assicurate alle parti del giudizio.

Da più parti sono pervenute autorevoli segnalazioni che, ove non si fosse ritenuto possibile od opportuno riformare radicalmente la struttura e le competenze dei tribunali delle acque, sarebbe risultato necessario sopprimerli. Si è, d'altro canto, evidenziata l'opportunità di conservare nella pianta organica della magistratura ordinaria il posto di «grado secondo» attualmente attribuito al Presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche, creandosi un nuovo posto di Presidente aggiunto alla Corte di Cassazione: in tal modo la struttura organizzativa della Suprema Corte risulterà migliorata.

c) *Obiettivi generali e specifici, immediati e di medio/lungo periodo*

L'obiettivo generale perseguito dall'intervento normativo consiste nel contribuire ad assicurare il miglioramento del «servizio giustizia» offerto ai cittadini.

Gli obiettivi immediati, come pure di medio-lungo periodo, cui l'intervento normativo è finalizzato, consistono nel recupero dell'efficienza

della giurisdizione in materia di acque pubbliche, ripartendosi le competenze a giudicare secondo i principi generali tra la magistratura ordinaria ed amministrativa, ed assicurando le migliori garanzie del diritto di difesa alle parti del processo.

d) *Presupposti attinenti alla sfera organizzativa, finanziaria, economica e sociale*

In considerazione della natura dell'intervento normativo e dell'ambito dello stesso, non si ravvisano particolari presupposti organizzativi per la sua attuazione, risultando idoneo l'attuale assetto organizzativo degli uffici giudiziari.

e) *Aree di criticità*

Non si ravvisano, tenuto conto di quanto in precedenza osservato, aspetti di criticità.

g) *Opzioni alternative alla regolazione ed opzioni regolatorie, valutazione delle opzioni regolatorie possibili*

Premesso che la così detta «opzione nulla» risulterebbe di per sé contrastante con la evidenziata necessità dell'intervento normativo, non appaiono ravvisabili valide opzioni alternative di regolazione.

h) *Strumento tecnico-normativo eventualmente più appropriato*

Tenuto conto della sottolineata opportunità di provvedere, il disegno di legge appare lo strumento tecnico normativo più idoneo.

RELAZIONE TECNICA

Secondo il disegno di legge in esame, si precisa che alcune competenze vengono attribuite al giudice ordinario e altre competenze al giudice amministrativo.

Al riguardo, si ritiene opportuno evidenziare che le disposizioni in esame non comportano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in quanto le competenze verranno trattate dai tribunali ordinari esistenti e in quanto le somme relative al funzionamento dei soppressi tribunali regionali delle acque pubbliche e del Tribunale superiore delle acque pubbliche già risultano iscritte nel bilancio del Ministero della giustizia.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Ai fini della presente legge per «tribunali regionali» si intendono i tribunali regionali delle acque pubbliche e per «Tribunale superiore» si intende il Tribunale superiore delle acque pubbliche, previsti e disciplinati dal titolo IV del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici, di cui al regio decreto 11 dicembre 1933, n.1775.

Art. 2.

1. Decorsi sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge sono abrogati il titolo IV del citato testo unico di cui al regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, e l'articolo 64 dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12. Dalla stessa data sono soppressi i tribunali regionali ed il Tribunale superiore.

Art. 3.

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, le controversie concernenti le materie di cui all'articolo 140 del citato testo unico di cui al regio decreto 11 dicembre 1933, n.1775, già di competenza dei tribunali regionali, sono instaurate davanti al tribunale ordinario che ha sede nel capoluogo del distretto territorialmente competente, il quale giudica in composizione collegiale.

2. Le controversie nelle materie di cui all'articolo 143 del citato testo unico di cui al regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, sono attribuite alla giurisdizione del giudice

amministrativo. Il ricorso per cassazione avverso la pronuncia resa in grado di appello dal Consiglio di Stato è limitato ai motivi di cui all'articolo 362 del codice di procedura civile ed è deciso ai sensi dell'articolo 374, primo comma, dello stesso codice.

3. Le controversie in tema di risarcimento del danno sono attribuite al giudice amministrativo nei casi devoluti alla sua giurisdizione.

Art. 4.

1. La pianta organica della magistratura è, contemporaneamente alla soppressione del posto di Presidente del Tribunale superiore, aumentata di un posto di primo presidente aggiunto della Corte di Cassazione. Conseguentemente la tabella B allegata alla legge 9 agosto 1993, n. 295, e successive modificazioni, è sostituita dalla tabella di cui all'allegato A della presente legge.

2. L'organico del personale amministrativo già attribuito al Tribunale superiore è assegnato alla Corte di Cassazione. Il relativo personale in servizio all'atto della cessazione dell'attività dell'ufficio mantiene l'inquadramento precedentemente goduto.

Art. 5.

1. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge sono sospesi di diritto tutti i procedimenti pendenti avanti ai tribunali regionali ed al Tribunale superiore. Resta fermo l'obbligo di depositare i provvedimenti per le cause assegnate in decisione anteriormente alla suddetta data. Il deposito di provvedimenti, successivamente alla scadenza del termine di cui all'articolo 2, è effettuato presso la cancelleria della corte d'appello relativamente ai provvedimenti del tribunale regionale e presso la cancelleria della prima sezione civile della Corte di cassazione per i provvedimenti del Tribunale

superiore. Le cancellerie provvedono agli adempimenti di competenza conseguenti al deposito delle sentenze e delle ordinanze in materia civile previsti dal codice di procedura civile.

2. Entro il termine perentorio di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge gli interessati riassumono le cause pendenti presso i tribunali regionali ed il Tribunale superiore, avanti al giudice individuato secondo i criteri specificati all'articolo 3. La mancata riassunzione nel termine determina l'estinzione del procedimento. Le controversie pendenti in secondo grado avanti al Tribunale superiore sono riassunte avanti alla corte di appello territorialmente competente; quelle pendenti avanti al Tribunale superiore in unico grado sono riassunte dinanzi al tribunale amministrativo regionale competente, che decide con sentenza appellabile avanti al Consiglio di Stato.

3. Gli atti processuali compiuti avanti ai tribunali regionali ed al Tribunale superiore conservano la loro validità e la loro efficacia anche dopo la riassunzione.

4. Contro i provvedimenti per i quali non sia decorso il termine di impugnazione, pronunciati dal tribunale regionale nelle materie comprese nell'articolo 3, comma 1, è ammesso l'appello alla corte d'appello competente per territorio; contro i provvedimenti pronunciati dal Tribunale superiore in unico grado nelle materie di cui all'articolo 3, comma 2, e, in grado di appello, all'articolo 3, comma 1, è ammesso il ricorso per cassazione nei casi e nelle forme previsti dagli articoli 360 e seguenti del codice di procedura civile.

5. Nei soli casi di cui al comma 4 l'impugnazione è proposta, a pena di inammissibilità, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ovvero dalla data di deposito della sentenza, fatta salva la sospensione dei termini processuali di cui all'articolo 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742.

6. Per i giudizi di revocazione, nei casi previsti dagli articoli 395 e seguenti del codice di procedura civile, di opposizione di terzo, nei casi previsti dagli articoli 404 e seguenti del codice di procedura civile, di correzione delle ordinanze e delle sentenze, nei casi previsti dall'articoli 287 del codice di procedura civile, è competente, nelle materie di cui all'articolo 3, comma 1, il tribunale ordinario e, nelle materie di cui al comma 2, il tribunale amministrativo regionale.

ALLEGATO A
(Articolo 4, comma 1)

«TABELLA B

Primo presidente	1
Procuratore generale presso la Corte di Cassazione	1
Presidenti aggiunti alla Corte di Cassazione	2
Presidenti di sezione della Corte di cassazione ed equiparati.	112
Consiglieri della Corte di cassazione ed equiparati	642
Magistrati di corte d'appello, magistrati di tribunale ed equiparati	8.821
Uditori giudiziari	330
Magistrati di merito e di legittimità ed equiparati, esclusi gli uditori giudiziari, destinati a funzioni non giudiziarie ..	200
TOTALE	10.109».
