



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore CRUCIOLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 FEBBRAIO 2019

Soppressione dei tribunali regionali e del Tribunale superiore
delle acque pubbliche

ONOREVOLI SENATORI. - Il testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e impianti elettrici, di cui al regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, di seguito denominato « testo unico », al titolo IV regola il funzionamento del contenzioso, che è affidato a otto tribunali regionali delle acque pubbliche che giudicano, ai sensi dell'articolo 140, in materia di diritti soggettivi e al Tribunale superiore delle acque pubbliche, che è unico per tutto il territorio nazionale e al quale appartiene la cognizione in grado di appello di tutte le cause decise in primo grado dai tribunali regionali; esso opera altresì, in unico grado, quale giudice amministrativo sulle impugnazioni degli atti amministrativi in materia di acque ai sensi dell'articolo 143.

Il funzionamento di questi organi giurisdizionali, strutturati e operanti con norme ancorate al codice processuale del 1865, non più in vigore, si presenta assolutamente antieconomico, in quanto risultano essere operativi per un numero molto esiguo di controversie rispetto al normale carico degli altri organi giurisdizionali. In base ai dati dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), le controversie in materia di acque pubbliche pendenti nel 2004 erano 1.776 e sono scese a 1.150 nel 2011. Un fenomeno di interesse sempre minore per i cittadini, ma con un costo elevato costante.

Si deve altresì ricordare che l'attribuzione della giurisdizione per la tutela degli interessi legittimi al Tribunale superiore delle acque pubbliche in unico grado costituisce una compressione del diritto alla tutela giurisdizionale e una illogica anomalia nel sistema della giustizia amministrativa che per tutte le altre materie è strutturata su due

gradi di giudizio (tribunali amministrativi regionali e Consiglio di Stato).

Nel corso degli anni vi sono stati vari tentativi di rivedere la disciplina del testo unico: nel 1973 con il progetto di riforma presentato dalla Commissione Ferrati, nel 1990 con il progetto di riforma presentato dalla Commissione Palazzolo e nel 2002 con il decreto-legge 11 novembre 2002, n. 251, convertito, con modificazioni, dalla legge 10 gennaio 2003, n. 1, recante « Misure urgenti in materia di amministrazione della giustizia », il cui capo I, non convertito in legge, prevedeva l'abolizione dei tribunali regionali e del Tribunale superiore delle acque pubbliche.

Nel 2002 la Corte costituzionale ha ritenuto illegittimi alcuni criteri previsti per la composizione e il funzionamento dei tribunali regionali e del Tribunale superiore delle acque pubbliche. Con la sentenza n. 305 del 3 luglio 2002 ha dichiarato incostituzionali gli articoli 139 e 143, terzo comma, del testo unico, nella parte in cui non prevedevano criteri per la sostituzione dei componenti per i casi di astensione, ricusazione o impedimento. Con la sentenza n. 353 del 2002 era stato ritenuto illegittimo l'articolo 138 del medesimo testo unico in quanto prevedeva che fossero aggregati al tribunale regionale delle acque pubbliche tre funzionari dell'ex genio civile.

L'unico tentativo di riforma andato a buon fine è rappresentato dal decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 354, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2004, n. 45, con cui sono stati modificati gli articoli 139 e 140 del testo unico nel senso auspicato dalla Corte costituzionale: il collegio è ora

integrato da tre esperti, iscritti all'albo degli ingegneri e nominati con decreto del Ministro della giustizia in conformità alla deliberazione del Consiglio superiore della magistratura su proposta del presidente della Corte d'appello o del presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche, a seconda del tribunale interessato. È stata modificata la struttura del collegio del Tribunale superiore, che ora decide con l'intervento di tre votanti, tra i quali uno degli esperti ingegneri. Tale riforma non ha tuttavia eliminato il significativo problema dell'ingente costo dei tribunali regionali e del Tribunale superiore delle acque pubbliche e dell'anomalia esaminata.

Il presente intervento normativo si propone quindi di migliorare l'efficienza dell'apparato della giustizia sopprimendo i citati organi giurisdizionali e devolvendo alla giurisdizione amministrativa, ai sensi dell'articolo 7 del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 204, tutte le controversie inerenti le acque pubbliche già di competenza dei tribunali regionali e del Tribunale superiore delle acque.

La giurisdizione amministrativa risulterà esercitata nei modi previsti dal citato codice del processo amministrativo riconducendo così al sistema generale di tutela avverso gli atti della pubblica amministrazione la materia delle acque pubbliche, che ad oggi ha una anacronistica e illogica disciplina particolare. Tenendo conto che si tratta di materia nella quale spesso non è agevole distinguere la posizione di diritto soggettivo da quella di interesse legittimo si ritiene opportuno attribuire alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo la controversie che erano di competenza dei tribunali regionali.

Al fine di chiarire l'estensione della giurisdizione amministrativa appare opportuno riportare testualmente l'articolo 7 del citato codice del processo amministrativo:

7. (Giurisdizione amministrativa)

« 1. Sono devolute alla giurisdizione amministrativa le controversie, nelle quali si faccia questione di interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, di diritti soggettivi, concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni. Non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico.

2. Per pubbliche amministrazioni, ai fini del presente codice, si intendono anche i soggetti ad esse equiparati o comunque tenuti al rispetto dei principi del procedimento amministrativo.

3. La giurisdizione amministrativa si articola in giurisdizione generale di legittimità, esclusiva ed estesa al merito.

4. Sono attribuite alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo le controversie relative ad atti, provvedimenti o omissioni delle pubbliche amministrazioni, comprese quelle relative al risarcimento del danno per lesione di interessi legittimi e agli altri diritti patrimoniali consequenziali, pure se introdotte in via autonoma.

5. Nelle materie di giurisdizione esclusiva, indicate dalla legge e dall'articolo 133, il giudice amministrativo conosce, pure ai fini risarcitori, anche delle controversie nelle quali si faccia questione di diritti soggettivi.

6. Il giudice amministrativo esercita giurisdizione con cognizione estesa al merito nelle controversie indicate dalla legge e dall'articolo 134. Nell'esercizio di tale giurisdizione il giudice amministrativo può sostituirsi all'amministrazione.

7. Il principio di effettività è realizzato attraverso la concentrazione davanti al giudice amministrativo di ogni forma di tutela degli

interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, dei diritti soggettivi.

8. Il ricorso straordinario è ammesso unicamente per le controversie devolute alla giurisdizione amministrativa ».

La compiuta disciplina processuale contenuta nel codice garantisce adeguata tutela delle parti anche in relazione ai mezzi istruttori previsti che comprendono la prova testimoniale, la verifica e la consulenza tecnica.

Al fine di una generale razionalizzazione il posto di presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche viene soppresso a favore dell'istituzione di un nuovo posto di presidente aggiunto della Corte di cassazione e l'organico amministrativo del tribunale viene aggregato a quello della Corte di cassazione, fatti salvi i diritti del personale impiegato.

La disciplina transitoria è concepita per un graduale passaggio al nuovo sistema che

rispetti le aspettative e i diritti delle parti nei procedimenti pendenti, garantendo l'effettiva conoscenza della trasmissione della causa al nuovo giudice e assicurando congrui termini per procedere agli atti di prosecuzione del giudizio. Al fine di facilitare le operazioni delle cancellerie nel passaggio dei fascicoli dei giudizi tra i due organi giurisdizionali si è prevista, in relazione alla fase transitoria, la deroga alla competenza territoriale di cui all'articolo 13 del codice del processo amministrativo, attribuendo la cognizione sui giudizi già pendenti alla data di entrata in vigore della legge alla competenza funzionale del tribunale amministrativo regionale (TAR) che ha sede nel luogo dove aveva sede il soppresso tribunale regionale delle acque pubbliche.

L'attuazione delle disposizioni contenute nel presente disegno di legge non comporta oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Soppressione dei tribunali regionali delle acque pubbliche e del Tribunale superiore delle acque pubbliche)

1. Decorsi sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il titolo IV del 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, sono abrogati. Dalla stessa data sono soppressi i tribunali regionali delle acque pubbliche e il Tribunale superiore delle acque pubbliche.

Art. 2.

(Giurisdizione in materia di acque pubbliche)

1. Dalla data di entrata in vigore della presente legge, le controversie già di competenza dei tribunali regionali delle acque pubbliche e del Tribunale superiore delle acque pubbliche sono devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo ad eccezione di quelle riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa, le quali rimangono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario.

2. Il giudice amministrativo competente è individuato ai sensi dell'articolo 13 del codice del processo amministrativo di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, di seguito « codice del processo amministrativo ».

Art. 3.

(Modifiche al codice del processo amministrativo)

1. Al codice del processo amministrativo sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 133, comma 1, lettera *b)*, le parole: « e quelle attribuite ai tribunali delle acque pubbliche e al tribunale superiore delle acque pubbliche » sono soppresse;

b) all'articolo 133, comma 1, lettera *f)*, le parole: « del tribunale superiore delle acque pubbliche e » sono soppresse;

c) all'articolo 133, comma 1, dopo la lettera *z-septies*, è aggiunta la seguente:

« *z-octies*) le controversie:

1) intorno alla demanialità delle acque;

2) circa i limiti dei corsi o bacini, loro alvei e sponde;

3) aventi ad oggetto qualunque diritto relativo alle derivazioni e utilizzazioni di acqua pubblica;

4) riguardanti l'occupazione totale o parziale, permanente o temporanea, di fondi in conseguenza dell'esecuzione o manutenzione di opere idrauliche, di bonifica, di derivazione e di utilizzazione delle acque, ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario per le controversie riguardanti la determinazione e la corresponsione delle indennità in conseguenza dell'adozione di atti di natura espropriativa o ablativa;

5) per risarcimenti di danni dipendenti da qualunque opera eseguita dalla pubblica amministrazione e da qualunque provvedimento emesso dall'autorità amministrativa ai sensi dell'articolo 2 del testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere

idrauliche delle diverse categorie, di cui al regio decreto 25 luglio 1904, n. 523;

6) relative ai ricorsi previsti dagli articoli 25 e 29 del testo unico delle leggi sulla pesca, di cui al regio decreto 8 ottobre 1931, n. 1604 »;

d) all'articolo 134, comma 1, dopo la lettera e), è aggiunta, in fine, la seguente:

« e-bis) i ricorsi:

1) contro i provvedimenti dell'autorità amministrativa adottati ai sensi degli articoli 217 e 221 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775;

2) contro i provvedimenti adottati dall'autorità amministrativa in materia di regime delle acque pubbliche ai sensi dell'articolo 2 del testo unico delle leggi sulle opere idrauliche di cui al regio decreto 25 luglio 1904, n. 523, del regio decreto 19 novembre 1921, n. 1688, e degli articoli 378 e 379 dell'allegato F alla legge 20 marzo 1865, n. 2248;

3) di cui all'articolo 63 del regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 ».

Art. 4.

(Coordinamento di norme)

1. Al regio decreto 11 dicembre 1933, n. 1775, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 3, sesto comma, le parole: « ai tribunali delle acque pubbliche » sono sostituite dalle seguenti: « al tribunale amministrativo regionale »;

b) all'articolo 18, le parole: « , secondo le rispettive competenze, ai tribunali delle acque territoriali o al Tribunale superiore delle acque pubbliche e notificati entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla pubblicazione del decreto di concessione nella *Gazzetta Ufficiale* del Regno, al con-

cessionario ed al Ministro dei lavori pubblici » sono sostituite dalle seguenti: « al tribunale amministrativo regionale, a norma del libro secondo dell'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 »;

c) all'articolo 25, secondo comma, il secondo periodo è soppresso;

d) all'articolo 26, le parole: « tribunale superiore delle acque costituito ai sensi dell'articolo 143, il quale decide in merito » sono sostituite dalle seguenti: « tribunale amministrativo regionale »;

e) all'articolo 48, quinto comma, le parole: « , salvo ricorso ai tribunali delle acque pubbliche » sono soppresse;

f) all'articolo 54, il settimo comma è abrogato;

g) all'articolo 63, le parole: « , anche per il merito, al Tribunale superiore delle acque pubbliche » sono sostituite dalle seguenti: « al tribunale amministrativo regionale »;

h) all'articolo 68, secondo comma, le parole: « ai tribunali regionali delle acque pubbliche » sono sostituite dalle seguenti: « al tribunale amministrativo regionale »;

i) all'articolo 216, il quarto comma è abrogato.

Art. 5.

(Disposizioni relative ai giudizi in corso)

1. Dalla data di entrata in vigore della presente legge sono sospesi di diritto i procedimenti pendenti davanti ai tribunali regionali e al Tribunale superiore delle acque pubbliche, ad eccezione di quelli relativi a cause già assegnate in decisione anteriormente alla medesima data per i quali sussiste l'obbligo di depositare i provvedimenti decisorii, e i relativi fascicoli sono trasferiti presso la segreteria del tribunale amministra-

tivo regionale avente sede nel capoluogo ove ha sede il tribunale regionale delle acque relativamente ai procedimenti del tribunale regionale delle acque pubbliche e presso la segreteria del Consiglio di Stato relativamente ai procedimenti del Tribunale superiore delle acque pubbliche.

2. Il deposito dei provvedimenti decisori di cui al comma 1 del presente articolo, successivamente alla scadenza del termine di cui all'articolo 1, è effettuato presso la segreteria del tribunale amministrativo regionale avente sede nel capoluogo ove ha sede il tribunale regionale delle acque relativamente ai provvedimenti del tribunale regionale delle acque pubbliche e presso la segreteria del Consiglio di Stato per i provvedimenti del Tribunale superiore delle acque pubbliche. Le segreterie provvedono agli adempimenti di competenza conseguenti al deposito dei provvedimenti.

3. Le segreterie dei tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato comunicano alle parti, nel domicilio eletto nei giudizi pendenti innanzi ai tribunali soppressi, l'avvenuta ricezione del fascicolo.

4. Entro il termine perentorio di sei mesi dalla ricezione della comunicazione di cui al comma 3, la parte che vi ha interesse deve proporre istanza, sottoscritta personalmente, per la prosecuzione del giudizio. La mancata proposizione dell'istanza entro il suddetto termine determina l'estinzione del giudizio.

5. La comunicazione di cui al comma 3 deve contenere l'indicazione del termine di cui al comma 4 e delle conseguenze della mancanza della presentazione dell'istanza di prosecuzione del giudizio.

6. Gli atti processuali compiuti davanti ai tribunali regionali delle acque pubbliche e al Tribunale superiore delle acque pubbliche conservano la loro validità e la loro efficacia anche nel giudizio per il quale è stata presentata istanza di prosecuzione.

7. Contro i provvedimenti pronunciati dal tribunale regionale delle acque pubbliche,

per i quali non sia decorso il termine di impugnazione, anche nel caso in cui il provvedimento decisorio sia stato depositato ai sensi del comma 2, è ammesso l'appello al Consiglio di Stato. Contro i provvedimenti pronunciati dal Tribunale superiore delle acque pubbliche in unico grado e in grado d'appello, per i quali non sia decorso il termine di impugnazione, anche nel caso in cui il provvedimento decisorio sia stato depositato ai sensi del comma 2, è ammesso il ricorso per cassazione nei termini e con le modalità della disciplina previgente.

8. Per i giudizi di revocazione nonché di correzione delle ordinanze e delle sentenze è competente il tribunale amministrativo regionale o il Consiglio di Stato.

Art. 6.

(Pianta organica della magistratura e organico del personale amministrativo)

1. Conseguentemente alla soppressione del posto di presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche, la pianta organica della magistratura è aumentata di un posto di primo presidente aggiunto della Corte di cassazione. La tabella B allegata alla legge 5 marzo 1991, n. 71, è sostituita dalla tabella B di cui all'allegato A annesso alla presente legge.

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

3. L'organico del personale amministrativo già attribuito ai tribunali regionali delle acque pubbliche è assegnato alle corti d'appello competenti per territorio. Il relativo personale in servizio all'atto della cessazione dell'attività dell'ufficio mantiene l'inquadramento precedentemente goduto.

Art. 7.

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

2. Le amministrazioni competenti provvedono alle attività previste dalla presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

ALLEGATO A
(Articolo 6, comma 1)
« Tabella B

RUOLO ORGANICO DELLA MAGISTRATURA ORDINARIA	
A. Magistrato con funzioni direttive apicali giudicanti di legittimità: Primo presidente della Corte di cassazione	1
B. Magistrato con funzioni direttive apicali requirenti di legittimità: Procuratore generale presso la Corte di cassazione	1
C. Magistrati con funzioni direttive superiori di legittimità:	
Presidente aggiunto della Corte di cassazione	2
Procuratore generale aggiunto presso la Corte di cassazione	1
Presidente del tribunale superiore delle acque pubbliche	1
D. Magistrati con funzioni giudicanti e requirenti direttive di legittimità	60
E. Magistrati con funzioni giudicanti e requirenti di legittimità	375
F. Magistrato con funzioni direttive requirenti di coordinamento nazionale: Procuratore nazionale antimafia	1
G. Magistrati con funzioni direttive di merito di secondo grado, giudicanti e requirenti	52
H. Magistrati con funzioni direttive di merito di primo grado elevate, giudicanti e requirenti	53
I. Magistrati con funzioni direttive di merito giudicanti e requirenti di primo grado	366
L. Magistrati con funzioni giudicanti e requirenti di merito di primo e di secondo grado, di magistrato distrettuale, di coordinamento nazionale presso la Direzione nazionale antimafia e semidirettive di primo grado, di primo grado elevate e di secondo grado	9.039
M. Magistrati destinati a funzioni non giudiziarie	200
N. Magistrati ordinari in tirocinio	(numero pari a quello dei posti vacanti nell'organico)
Totale	10.152

».