

Contributo scritto di valutazioni sul ddl 1075 (soppressione dei Tribunali Regionali e del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche).

1. L'iniziativa legislativa volta alla soppressione dei Tribunali Regionali e del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche è senz'altro apprezzabile.

Il sistema giurisdizionale costituito da questi Tribunali, che è caratterizzato dal Tribunale Superiore, rispetto al quale i Tribunali Regionali sono serventi, infatti, è un sistema extravagante rispetto all'ordinamento giurisdizionale italiano, è frutto di una iniziativa legislativa centralistica giustificata dalle esigenze della prima guerra mondiale, ha dato luogo ad un ordinamento processuale di difficilissima definizione perché non adeguato rispetto ai codici processuali vigenti, crea continui conflitti di giurisdizione, confligge con i principi in tema di giustizia amministrativa consacrati nell'art. 125 Cost..

Come risulta dagli stessi dati raccolti nel dossier della Commissione Giustizia del Senato, oltretutto, questo apparato giurisdizionale risolve un numero ridottissimo di controversie e costituisce pertanto un evidente cattivo uso del personale al medesimo assegnato e comporta un conseguente spreco di risorse.

2. Il sistema giurisdizionale costituito dai Tribunali delle Acque è extravagante rispetto all'ordinamento giurisdizionale italiano perché è l'unico caso nel quale è costituito un organo giurisdizionale composto sia da Magistrati di Cassazione che da Consiglieri di Stato.

Nel nostro sistema giurisdizionale, così come configurato dalla Costituzione, pur nell'ambito dell'unico ordine giurisdizionale, la giurisdizione ordinaria e la giurisdizione amministrativa sono separate; il Tribunale Superiore delle Acque è l'unico caso in cui è costituito un organo composto di appartenenti alle due giurisdizioni, che però siede presso la Corte di Cassazione.

Se è giustificata l'integrazione della composizione delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con Consiglieri di Stato o della Corte dei Conti per risolvere le questioni di giurisdizione, non è certamente giustificata l'esistenza di un giudice competente a definire la controversia nel merito costituito da appartenenti sia alla Corte di Cassazione che al Consiglio di Stato.

Del resto, il Tribunale Superiore delle Acque è frutto di una iniziativa legislativa non soltanto riferita al periodo della prima guerra mondiale ma conseguente ad un progetto riformatore avviato nel 1910, già allora molto criticato, che non ha più avuto nessun tipo di seguito, a dimostrazione del fatto che il sistema introdotto non è stato ritenuto adeguato.

La soppressione dei Tribunali delle Acque è perciò corretta perché elimina un'anomalia nel sistema giurisdizionale italiano.

3. La presenza del Tribunale Superiore quale giudice sugli interessi legittimi crea un conflitto con i giudici amministrativi, ai quali appartiene in generale questa giurisdizione: il conflitto genera una situazione di incertezza, che provoca frequenti ricorsi in Cassazione per questioni di giurisdizione, eccezioni di carattere processuale, sentenze che declinano la giurisdizione.

In un sistema già complesso, la presenza del Tribunale Superiore è un ulteriore elemento di criticità.

4. L'ordinamento processuale dei Tribunali delle Acque è un ordinamento che non è aggiornato rispetto ai codici di procedura vigenti.

Il Testo Unico del 1933, che lo regola, infatti, contiene norme particolari che sono modellate sul Codice di Procedura Civile del 1865.

L'interpretazione di questo ordinamento, con riferimento alle esigenze odierne, e lo stesso coordinamento di questa disciplina con quella contenuta nel Codice di Procedura Civile oggi vigente è estremamente ardua e di conseguenza

sono frequenti i dubbi interpretativi che danno luogo a sentenze che risolvono la controversia sul piano meramente processuale, il che significa un evidente diniego di giustizia.

Anche se i giudici del Tribunale Superiore e dei Tribunali Regionali si comportano in modo estremamente scrupoloso, lo strumentario del quale dispongono è assolutamente inadeguato.

Non ha senso mantenere in essere questo processo.

5. Il sistema della giustizia amministrativa, nella Costituzione, è strutturato su un livello regionale e un livello centrale; il livello regionale, introdotto dall'art. 125 Cost., è stato previsto a tutela delle autonomie regionali e locali e dei cittadini, al fine di consentire sia alla parte pubblica che alla parte privata di potersi rivolgere a un giudice vicino, con evidenti vantaggi dal punto di vista organizzativo ed economico.

Rispetto a questo impianto, che la stessa Corte Costituzionale ha ritenuto rilevante ai fini del diritto di azione in giudizio (si veda la sentenza n. 8 del 1982 che ha ritenuto che il doppio grado di giurisdizione sia costituzionalmente imposto per la giustizia amministrativa) il sistema della tutela giurisdizionale amministrativa per le acque pubbliche prevede esclusivamente l'intervento di un organo centrale e cioè del Tribunale Superiore (i Tribunali regionali decidono soltanto controversie appartenenti alla giurisdizione ordinaria: questi Tribunali sono stati istituiti nel 1919, proprio per porre rimedio alla centralizzazione, ma soltanto con riferimento alla tutela dei diritti e non con riferimento alla tutela degli interessi legittimi perché all'epoca l'unico giudice amministrativo con competenza generale era il Consiglio di Stato).

Vi è perciò una evidente e ingiustificata violazione del principio del doppio grado di giurisdizione, da un lato, e di prossimità della giustizia

amministrativa, dall'altro, principi entrambi consacrati nell'art. 125 Cost..

L'esistenza dell'unico Tribunale Superiore non è una conseguenza necessitata dalle caratteristiche di quella giurisdizione (come è stato, per esempio, per il giudizio di ottemperanza riferito alle sentenze del Consiglio di Stato che inevitabilmente deve essere effettuato dallo stesso Consiglio di Stato), ma è soltanto conseguenza di una scelta centralistica che costituisce una sopravvivenza storica, del tutto ingiustificata.

L'eliminazione del Tribunale Superiore e l'attribuzione della sua competenza per ciò che concerne la giustizia amministrativa ai Tribunali Amministrativi Regionali, con conseguente appello al Consiglio di Stato, è perciò una scelta ragionevole.

I Tribunali Amministrativi Regionali sono in grado di conoscere della materia delle acque perché decidono normalmente su tutte le materie tecniche che interessano la pubblica amministrazione, anche quelle relative alle autorità indipendenti, che presentano difficoltà ben maggiori della materia delle acque pubbliche: il ricorso alla consulenza tecnica d'ufficio, in queste controversie indispensabile, è dal punto di vista del contraddittorio e della parità delle armi preferibile alla presenza di uno o più tecnici nel collegio giudicante, poiché consente alle parti di dibattere apertamente sulla questione (del resto, la presenza di tecnici nel collegio giudicante è rarissima).

6. Il ddl 1075 interviene in modo radicale sul sistema del contenzioso in materia di acque pubbliche: si tratta di una scelta meritoria perché risolve in radice il problema e istituisce una giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo eccezion fatta per quelle ipotesi indennitarie in cui è mantenuta la giurisdizione ordinaria in esatta corrispondenza con quanto è stato previsto per le controversie relative alla espropriazione per pubblica utilità.

Della compatibilità costituzionale della nuova giurisdizione esclusiva non vi può essere dubbio.

Se, dal punto di vista dell'opportunità, non si volesse intervenire su questo aspetto, comunque sicuramente dovrebbe essere eliminato il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche come giudice sugli interessi legittimi, e cioè come giudice nell'ambito della giustizia amministrativa, perché si tratta di un organo extravagante e arcaico.

7. Il ddl 1075, in un'ottica di completezza, prevede un immediato passaggio delle controversie pendenti avanti ai Tribunali delle Acque ai giudici aventi nuova giurisdizione e cioè ai Tribunali Amministrativi Regionali; se si ritenesse una scelta di questo genere eccessivamente radicale, si potrebbe introdurre una disciplina transitoria che preveda che le controversie già pendenti continuino ad essere decise dai giudici esistenti e che soltanto quelle di nuova introduzione siano decise dai Tribunali Amministrativi Regionali.

7. Più volte il legislatore ha tentato di porre mano alla giurisdizione in tema di acque pubbliche; non è mai riuscito nell'intento, ancorché l'obiettivo sia stato addirittura formalizzato (nell'art. 1 del d.l. 24 dicembre 2003, n. 354, convertito in l. 26 febbraio 2004, n. 45), ma potrebbe riuscirci ora, sulla spinta della tendenza a una maggior razionalizzazione del nostro sistema conseguente al periodo di crisi che stiamo vivendo.