

**SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA**

Servizio del bilancio

Nota di lettura

n. 37

A.S. n. 1876: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 novembre 2002, n. 251, recante misure urgenti in materia di amministrazione della giustizia". (Approvato dalla Camera dei deputati)

Ordinamento Magistratura

Dicembre 2002

INDICE

CAPO I - Abolizione dei tribunali regionali e del tribunale superiore delle acque pubbliche.....	pag. 1
CAPO II - Modifiche al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, con riguardo alle norme in tema di magistrati collocati fuori dal ruolo organico della magistratura.....	pag. 4
CAPO III - Modifiche alla legge 21 novembre 1991, n. 374, e successive modificazioni, con riguardo ai criteri di corresponsione delle indennità ai giudici di pace in materia penale	pag. 5
CAPO IV - Modifiche urgenti per garantire il funzionamento della giunta speciale per le espropriazioni presso la Corte di appello di Napoli.....	pag. 6
CAPO V - Norme finali.....	pag. 6

CAPO I

(Abolizione dei tribunali regionali e del tribunale superiore delle acque pubbliche)

Con l'articolo 1 si dispone la soppressione dei tribunali regionali delle acque pubbliche e del Tribunale superiore delle acque pubbliche, decorsi sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Contestualmente sono abrogate le norme che disciplinavano il processo davanti ai predetti tribunali e quelle sulla costituzione di tali organi giudiziari.

L'articolo 2 devolve al tribunale ordinario del capoluogo del distretto territorialmente competente la giurisdizione sulle controversie concernenti diritti soggettivi e al giudice amministrativo quella riguardante interessi legittimi (in tal caso il giudice amministrativo dirime anche le controversie in tema di risarcimento del danno).

L'articolo 3 prevede la soppressione del posto di presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche e la contestuale istituzione di un ulteriore posto di presidente aggiunto della Corte di cassazione e assegna alla stessa Corte di cassazione l'organico del personale amministrativo attribuito al Tribunale superiore. Detto personale mantiene l'inquadramento precedentemente goduto.

L'articolo 4 modula l'*iter* dei procedimenti pendenti davanti ai tribunali delle acque pubbliche sulla base dello stato di avanzamento raggiunto dai procedimenti medesimi, fissa i termini perentori per la riassunzione delle cause pendenti davanti agli uffici giudiziari competenti ai sensi dell'articolo 2, disciplina il regime delle impugnazioni avverso provvedimenti già pronunciati dai Tribunali regionali e superiore delle acque pubbliche e per i quali non

siano decorsi i termini per il ricorso, e quello relativo a specifiche situazioni processuali. Con l'articolo 4-*bis*, aggiunto durante l'esame presso la Camera dei deputati, vengono determinati i criteri per l'assegnazione delle controversie riguardanti la provincia di Bolzano.

La RT esclude la sussistenza di oneri per effetto della soppressione dei citati organi giurisdizionali, in quanto l'attribuzione al giudice ordinario o amministrativo delle loro competenze determina semplicemente un trasferimento di funzioni comunque già svolte nell'ambito del sistema giudiziario e non richiederà l'ampliamento delle strutture e il potenziamento del personale esistente. Nella stessa RT si indica in 200.000 euro il risparmio legato al venir meno degli oneri finora sostenuti per il funzionamento degli otto tribunali regionali e del Tribunale superiore delle acque pubbliche, mentre si stima in 5.000 euro la spesa di funzionamento di ciascuno dei 26 tribunali ordinari competenti in futuro sulla materia, per un costo complessivo di 130.000 euro. La RT, infine, evidenzia che l'istituzione di un nuovo posto di presidente aggiunto presso la Corte di cassazione è finanziariamente compensato dalla soppressione del posto di presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche.

Al riguardo, non si hanno osservazioni in merito all'esclusione della necessità di potenziamento delle strutture destinate a dirimere le controversie in materia, atteso che l'ordine di grandezza delle cause in questione, come indicato nella relazione illustrativa, risulta estremamente contenuto e sostanzialmente irrilevante sui carichi di lavoro sostenuti dalle giurisdizioni ordinarie ed amministrative. Viceversa, non sembra doversi condividere l'ipotesi di un risparmio connesso al funzionamento degli uffici interessati, in quanto l'incremento del numero di organi giudiziari che possono essere

investiti della cognizione delle cause in materia potrebbe determinare l'aumento delle spese di funzionamento rispetto alla situazione vigente trattandosi di spese strettamente connesse alle funzioni trasferite. Inoltre, appare auspicabile un chiarimento in merito all'equivalenza finanziaria tra la soppressione del posto di presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche e l'aumento di un posto di presidente aggiunto della Corte di cassazione, la cui retribuzione lorda annua risulta essere maggiore di circa 22.000 euro rispetto a quella spettante al presidente del Tribunale superiore. Al riguardo, si sottolinea che la risposta fornita dal Governo¹ in merito, secondo cui la diversa anzianità di servizio (ovviamente maggiore per il titolare dell'ufficio di presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche rispetto a quella del nuovo presidente aggiunto della Corte di cassazione nell'ufficio di nuova costituzione) esclude che si possa erogare un trattamento economico superiore a quello attualmente percepito dal presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche, appare plausibile solo se il nuovo ufficio non sarà ricoperto dallo stesso titolare dell'ufficio soppresso ed è comunque valida limitatamente al periodo durante il quale sarebbe rimasto in carica l'attuale presidente del Tribunale superiore delle acque pubbliche.

Infine, occorrerebbe che il Governo fornisca informazioni sulla destinazione del personale assegnato ai tribunali regionali, atteso che né l'articolato né la RT contengono indicazioni al riguardo.

¹ CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e Commissioni parlamentari*, 27 novembre 2002, p. 51.

CAPO II

(Modifiche al decreto legislativo 30 luglio 1999, n.300, con riguardo alle norme in tema di magistrati collocati fuori dal ruolo organico della magistratura)

L'articolo 5 dispone che, in occasione del semestre di presidenza italiano dell'Unione europea, fino al 30 giugno 2004 viene elevato da 50 a 62 unità il numero massimo di magistrati collocabili fuori dal ruolo organico della magistratura per essere destinati al Ministero della giustizia. La copertura dei posti resisi momentaneamente disponibili dovrà avvenire utilizzando l'attuale organico della magistratura.

La RT, proprio in virtù della disposizione appena citata, nonché dell'invarianza del trattamento economico da erogare ai soggetti interessati rispetto a quello previsto per l'esercizio delle funzioni giurisdizionali, esclude che la misura in esame determini nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio statale.

Al riguardo, pur trattandosi di un numero esiguo di magistrati, appare opportuno avere assicurazioni dal Governo circa l'invarianza dell'organico di fatto.

CAPO III

(Modifiche alla legge 21 novembre 1991, n. 374, e successive modificazioni, con riguardo ai criteri di corresponsione delle indennità ai giudici di pace in materia penale)

L'articolo 6 dispone l'attribuzione ai giudici di pace di un'indennità pari a 10,33 euro per l'emissione dei provvedimenti in materia penale indicati nello stesso articolo.

La RT stima in 80.103 il numero complessivo annuo dei provvedimenti *de quibus*, cifra ottenuta proiettando su base annua i dati relativi al primo semestre 2002, forniti dalla Direzione generale delle statistiche per alcune tipologie di provvedimenti e desunti dall'attività espletata dagli uffici del giudice unico per le restanti tipologie. Pertanto, l'onere annuo a regime viene valutato pari a 827.464 euro (80.103 x 10,33), mentre per il 2002 il costo considerato è limitato al mese di dicembre, per il quale si prevede una spesa di 68.955 euro.

L'osservazione da formulare in relazione alla quantificazione dell'onere per il 2002 appena indicata, che non appare corretta in quanto la norma in esame si applica a decorrere dal 13 novembre 2002, e pertanto ad un arco temporale più ampio di quello considerato nella RT, è stata superata dall'opportuna correzione della clausola di copertura, adeguata considerando anche l'onere relativo al periodo 13-30 novembre 2002.

Per quanto concerne l'onere a regime, si sottolinea che la stima effettuata nella RT non appare conforme a criteri di prudenzialità, in quanto si basa su dati di carattere provvisorio e non tiene conto del fatto che l'entrata a regime delle nuove attribuzioni potrebbe comportare un aumento dei provvedimenti emessi dal giudice di pace in materia penale.

CAPO IV

(Modifiche urgenti per garantire il funzionamento della giunta speciale per le espropriazioni presso la Corte di appello di Napoli)

L'articolo 7 modifica i requisiti che devono essere posseduti dai due ingegneri chiamati a far parte del collegio in titolo, essendo richiesta una particolare esperienza in materia ed eliminata la riserva di un posto in favore di un funzionario governativo con la qualifica di ingegnere. Inoltre, si riduce da tre a due anni la durata in carica dell'organo in oggetto.

La RT esclude la sussistenza di maggiori oneri per effetto delle modifiche apportate, in quanto gli onorari spettanti ai componenti della Giunta sono posti a carico della parte soccombente.

Pur sottolineando che parte soccombente, e pertanto tenuta al pagamento dei compensi per i membri della Giunta, potrebbe essere anche un ente pubblico, si rileva tuttavia che non sembrano configurabili maggiori oneri dalle modifiche introdotte, in quanto non vi sono elementi per ipotizzare un incremento dei compensi da erogare, atteso che non vi è una modifica del numero né, sostanzialmente, delle qualifiche dei componenti la Giunta.

CAPO V

(Norme finali)

Con l'articolo 8 si provvede alla copertura degli oneri connessi all'articolo 6 del presente decreto, valutati in 103.433 euro per il 2002 e in

827.464 euro annui a decorrere dal 2003, a valere sul fondo speciale di parte corrente.

Si sottolinea che, alla luce del fatto che le spese per le indennità da erogare ai giudici di pace non sono configurabili come tetti di spesa ma come previsioni di spesa, è stata introdotta presso la Camera dei deputati, ai sensi del recente decreto-legge n. 194 del 2002, un comma all'articolo di copertura in base al quale è previsto che il Ministro dell'economia provveda al monitoraggio dell'attuazione del decreto e trasmetta alle Camere, insieme ad apposite relazioni, i decreti che, in presenza dei presupposti richiesti dalla legge, dispongano l'utilizzo del fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine. I relativi decreti devono essere poi allegati alla relazione al disegno di legge finanziaria, evidentemente (sia pure con separata evidenza) attuazione della procedura di monitoraggio sulla base della recente modifica della legge n. 468 del 1978 di cui al citato decreto-legge n. 194.

Poiché si tratta di una delle prime attuazioni del nuovo primo periodo del comma 1 dell'articolo 11-*ter* della legge n. 468 richiamata, ciò offre la possibilità di alcune considerazioni di carattere metodologico su un tema su cui già sono state svolte osservazioni².

Non trattandosi di un tetto di spesa, si è dunque ritenuto che si versi nella seconda delle ipotesi di tipologia di leggi di spesa di cui al richiamato articolo 11-*ter* e quindi che la clausola di salvaguardia ivi richiesta come requisito di costituzionalità possa consistere in un ricorso ad un monitoraggio nel tempo dell'attuazione del decreto. Inoltre, sulla base della modifica citata, si è ritenuto che, trattandosi di una spesa obbligatoria, si possa far ricorso all'apposito fondo previsto dalla legge di bilancio.

² Cfr. *Elementi di Documentazione n. 13* - A.S. n. 1763: "Conversione in legge del decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194, recente misure urgenti per il controllo, la trasparenza ed il contenimento della spesa pubblica" (ottobre 2002).

Per il primo aspetto (ricorso al monitoraggio), appare fonte di perplessità il fatto che la clausola di salvaguardia (prevista ora come requisito di costituzionalità) per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni di spesa possa consistere nella semplice previsione di un monitoraggio dell'andamento nel tempo degli effetti della legge. Da un punto di vista normativo la clausola di salvaguardia non può che essere definita infatti come una previsione nella stessa legge sostanziale di un meccanismo normativo che consenta nel tempo di compensare efficacemente eventuali esuberi degli oneri rispetto alle coperture, quando ciò dovesse accadere. Nonostante le difficoltà operative di una interpretazione di questo tipo, data la complessità dell'individuazione - norma per norma - di un meccanismo legislativo di garanzia, il senso però della norma sembra consistere inequivocabilmente nell'obbligo a carico della legge di prevedere *ex ante* meccanismi di riallineamento automatico degli oneri rispetto alle coperture (quando non venga scelta la soluzione opposta), anche perché l'assolvimento dell'obbligo di copertura va assolto *ex ante* e non può essere rinviato ad un momento successivo. Da questo punto di vista appare quindi insufficiente, sulla base del testo in vigore della legge di contabilità, il ricorso al mero meccanismo di monitoraggio, sia pure con le conseguenze previste in tal caso, in quanto con tale meccanismo si può solo constatare l'avvenuto disallineamento (ove ciò accada), dovendosi poi attendere per la correzione normativa l'esito della relativa procedura (se e in quanto attivata), il che notoriamente può ora avvenire anche con la legge finanziaria.

Si ricorda al riguardo che, proprio per superare le difficoltà operative che l'attuale formulazione del primo periodo del comma 1 dell'articolo 11-*ter* comporta, in sede di esame del disegno di legge finanziaria 2003 la

Commissione bilancio del Senato ha approvato un emendamento al riguardo onde equiparare la previsione del monitoraggio a quella della clausola di salvaguardia in quanto requisito di costituzionalità della legge di spesa, offrendo quindi la possibilità in futuro di risolvere il problema dell'allineamento nel tempo tra oneri e coperture con il rinvio al monitoraggio oppure facendo ricorso ad una clausola di salvaguardia. Ciò, se da un lato non tocca la questione della diversa efficacia delle due clausole ai fini della garanzia *ex ante* circa il parallelismo tra oneri e coperture nel tempo, d'altro lato evidenzia la differenza tra le due clausole, che quindi non possono essere identificate, e le equipara formalmente, ai fini del requisito di costituzionalità, contrariamente all'attuale formulazione della legge di contabilità, che ne prevede solo una (la clausola di salvaguardia).

Per quanto riguarda il secondo problema (ricorso al fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine e obbligo di trasmettere alle Camere i relativi decreti di utilizzo), a parte l'aspetto formale legato al fatto che ciò implica una modifica dell'articolo 7 della medesima legge n. 468 richiamata e che anche senza tale rinvio comunque il fondo sarebbe stato attivabile ove se ne fossero realizzate le condizioni, si fa presente che la scarsa evidenziazione del carattere eventuale di tali decreti (desumibile solo dalla parola "dispongano" al posto dell'altra "dispongono") può essere indicativa dell'alta probabilità che è stata annessa all'esubero degli oneri rispetto alle coperture, il che ripropone l'accennata esigenza di una clausola di salvaguardia efficace in vista di tale obiettivo. Tutto ciò e il fatto stesso dell'inserimento di un richiamo al fondo di riserva di bilancio nella clausola di copertura di una legge ordinaria comportante oneri non eludono il problema della conformità dell'intero meccanismo normativo ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, che vieta di

utilizzare mezzi di bilancio per coprire oneri. Infatti, la sussistenza in bilancio del fondo in questione, previsto dalla legge di contabilità, è volta, sul piano della gestione, ad apprestare mezzi per far fronte ad esuberi di oneri rispetto alle previsioni di competenza per tutta la spesa obbligatoria del bilancio dello Stato, non a riequilibrare un discostamento tra oneri e coperture intervenuto nel corso di attuazione di una singola legge, non essendo il fondo sussumibile nell'ambito delle fonti di copertura. Per i motivi indicati la previsione nella stessa legge, ossia *ex ante*, del ricorso a mezzi di bilancio non può costituire valido sistema di copertura, non essendo stato peraltro variato in tal senso l'elenco tassativo delle possibilità di copertura di cui alla legge di contabilità.

La medesima conclusione poi deve essere ribadita per l'ultimo periodo del comma in esame, dal quale, sulla base del testo più recente della medesima legge di contabilità come modificato dal citato decreto n. 194 del 2002, si desume formalmente che si è ritenuto che il ricorso al fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine si pone come attuativo della procedura di monitoraggio, il che, per le considerazioni già svolte, non può essere ritenuto coerente con l'interpretazione costante dell'obbligo di copertura nel senso che esso non può essere assolto facendo ricorso a mezzi di bilancio.