

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

N. 616

## DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Presidente del Consiglio dei ministri**

(BERLUSCONI)

e dal **Ministro dell'ambiente**

(MATTEOLI)

di concerto col **Ministro di grazia e giustizia**

(BIONDI)

col **Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato**

(GNUTTI)

e col **Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali**

(URBANI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 LUGLIO 1994

Conversione in legge del decreto-legge 15 luglio 1994, n. 449, recante modifiche alla disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili che non recapitano in pubbliche fognature, nonché riorganizzazione degli organi collegiali del Ministero dell'ambiente

**INDICE**

Relazione .....	<i>Pag.</i>	3
Disegno di legge .....	»	6
Testo del decreto-legge .....	»	7

;

ONOREVOLI SENATORI. - In attesa di una riconsiderazione della disciplina dei recapiti nelle pubbliche fognature, da effettuare in sede di recepimento della direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991, in base alla delega di cui alla legge 22 febbraio 1994, n. 146 (legge comunitaria 1993), con il presente provvedimento si propone la modifica del secondo comma dell'articolo 14 della legge 10 maggio 1976, n. 319, e successive modificazioni (cosiddetta «legge Merli»), relativo alla disciplina degli scarichi civili che non recapitano in pubbliche fognature, ed agli scarichi delle pubbliche fognature, siano esse servite o meno da impianti di depurazione pubblica. Resta, invece, immutata la disciplina degli «scarichi in pubbliche fognature di insediamenti civili, di qualsiasi dimensione», prevista dal primo comma del predetto articolo 14.

Correlativamente, per ragioni sistematiche, si propone di modificare l'articolo 21 della legge n. 319 del 1976, inserendo, dopo il terzo comma, un nuovo comma che prevede che il superamento dei limiti di accettabilità stabiliti dalle regioni sia punito con la stessa sanzione penale prevista per il superamento dei limiti tabellari di cui alla stessa legge n. 319 del 1976, stabiliti per gli scarichi degli insediamenti produttivi.

Una lettura piana del sistema normativo su cui si vuole intervenire consente di affermare (ma tanto valeva fin dal 13 giugno 1976, data di entrata in vigore della legge) che la disciplina amministrativa di questa tipologia di scarichi (civili e fognari) è attribuita - per alcuni aspetti sostanziali - al legislatore regionale che vi doveva provvedere, con i «piani di risanamento», nel rispetto di tre principi-cardine della legge quadro nazionale, rappresentati:

a) dall'obbligo dell'autorizzazione a carico dei titolari di tutti gli scarichi nuovi,

cioè attivati dopo la data ricordata (e quindi anche civili, non in fognatura, e fognari);

b) dal dovere di conformazione del «piano regionale» alle direttive all'uopo già fissate dal Comitato interministeriale istituito dall'articolo 3 della stessa legge n. 319 del 1976 ed, in sua vece, dal Ministro dell'ambiente, sin dal 1986;

c) dall'ulteriore vincolo, per il legislatore locale, di tener conto altresì dei limiti di accettabilità fissati dalle tabelle allegate alla legge Merli e delle «situazioni locali in funzione degli obiettivi degli stessi piani di risanamento e di qualità del corpo idrico ricettore».

L'intervento correttivo del sistema, appena delineato, si rende oggi necessitato (oltre che urgente, come subito si dirà) a causa dell'interpretazione, soprattutto giurisprudenziale, che ne è stata data anche da parte della Corte di cassazione.

La Corte, di recente, con due fondamentali pronunce adottate a sezioni unite, rispettivamente del 31 maggio 1991 e del 23 febbraio 1993 (cui si vanno sostanzialmente adeguando molti giudici di merito), ha ritenuto che le regioni sarebbero comunque vincolate al rispetto dei limiti tabellari statali (tabelle A e C annesse alla legge n. 319 del 1976) da considerare, dunque, unici per gli scarichi produttivi, civili e fognari, salvo la possibilità di derogarvi, introducendo però, limiti di accettabilità (solo) più severi e mai meno restrittivi. Viene invece riconfermata la potestà di fissare «le condizioni di tempo e le modalità di adeguamento graduale e differenziato» a detti limiti statali. Queste pronunce hanno determinato difficoltà nella gestione delle reti fognarie ed una paralisi nel funzionamento degli impianti di depurazione.

Le modifiche che si intendono apportare all'articolo 14, secondo comma, della legge

n. 319 del 1976, si fondano sulla inadeguatezza logica della soluzione sopra indicata che non distingue la diversa carica inquinante dei reflui, appiattendolo fenomeni, oggettivamente distinti, sotto un comune ed indifferenziato regime, anche penale, che fra l'altro non sembra tenere nel dovuto conto l'autonomia locale cui il legislatore intendeva invece dare adeguato risalto.

Esse si ispirano alle seguenti linee-guida:

a) riaffermare implicitamente la natura «propria» della potestà legislativa delle regioni, «concorrente» con quella dello Stato, e non meramente «attuativa» o «integrativa-esecutiva» di quest'ultima (come sottolineano invece i richiamati e indiscutibili indirizzi giurisprudenziali). Si ripristinano, in tal modo, gli esatti rapporti istituzionali configurati dall'articolo 117, primo comma, della Carta costituzionale, nella lettura offertane da univoche e prevalenti pronunce del giudice delle leggi e della stessa Cassazione penale, proprio in materia di inquinamento idrico;

b) i «piani di risanamento», quale espressione di «potestà concorrente», nel dettare la concreta disciplina degli scarichi civili (non in fognatura) e degli scarichi fognari, «tengono conto» certo dei limiti tabellari statali, ma senza esserne vincolati in senso assoluto.

In sede di esame del relativo disegno di legge di conversione, la Camera dei deputati ha ritenuto di modificare sensibilmente il testo proposto dal Governo nel precedente decreto-legge 16 maggio 1994, n. 292.

È stato aggiunto l'articolo 1-bis (l'attuale articolo 2), relativo alla sostituzione del numero 2) dell'articolo 12 della legge 10 maggio 1976, n. 319, specificando che anche per i nuovi insediamenti sono fatti salvi i limiti fissati dalle regioni con i piani di risanamento.

L'articolo 2 (ora articolo 3), nel modificare l'articolo 21 della legge n. 319 del 1976, relativo alle sanzioni, è stato interamente sostituito prevedendo la sola sanzione amministrativa pecuniaria (da 1 a 12 milioni di lire) per l'inosservanza dei limiti di accetta-

bilità previsti dalla normativa vigente, ove questa non costituisca reato o aggravante di altro reato connesso, e una ammenda di 60 milioni qualora siano superati i parametri di natura tossica, persistente e bioaccumulabile. Per gli insediamenti esclusivamente abitativi, l'inosservanza della disciplina regionale è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1 a 12 milioni.

L'articolo 2-bis introdotto dalla Camera (ora articolo 4) sostituisce l'articolo 22 della legge Merli introducendo la sanzione amministrativa pecuniaria da 1 a 12 milioni di lire anche per chi effettui o mantenga uno scarico senza osservare le prescrizioni contenute nel provvedimento autorizzativo.

L'articolo 5 del decreto (già articolo 2-ter nel testo emendato dalla Camera) stabilisce la non applicabilità delle sanzioni penali per gli scarichi delle pubbliche fognature o provenienti da insediamenti civili che non recapitano in pubbliche fognature se già in esercizio alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto stesso, a condizione che la domanda di autorizzazione venga presentata entro novanta giorni.

Il successivo articolo 6 rappresenta una assoluta novità rispetto al testo originale, ma sicuramente necessaria al migliore assetto organizzativo degli strumenti mirati alla tutela ambientale.

Le linee programmatiche del Governo in materia ambientale, già espone nelle comunicazioni rilasciate alle competenti Commissioni parlamentari, determinano la necessità di provvedere nel più breve tempo possibile a fare del Ministero dell'ambiente uno strumento amministrativo efficiente, capace di far fronte alle incombenze qualitativamente e quantitativamente più importanti alle quali sarà chiamato.

In tal senso appare necessario ed urgente provvedere al riordino delle commissioni e dei comitati permanenti operanti presso il Ministero.

Le modificazioni proposte rispondono a due criteri:

il perseguimento della migliore operatività degli organi collegiali, conseguito attraverso la diminuzione del numero di commissioni e del numero dei componenti

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di quelle per le quali è prevista la permanenza;

il conseguimento di un consistente risparmio economico, a seguito dell'introduzione delle stesse misure.

La norma è tanto più urgente ove si consideri l'imminenza dell'inizio delle attività di valutazione dei progetti da avviare a finanziamento con le procedure previste dal piano triennale di tutela ambientale, che dovranno essere iniziate nelle prossime settimane, e della assoluta inopportunità che, a procedure di valutazione aperte, intervenga una modificazione nell'ordinamento dell'organo che effettua la valutazione.

L'articolo proposto è perfettamente coerente con l'impostazione complessiva del disegno di legge, già proposto al Consiglio dei ministri per iniziativa del Ministro dell'ambiente, con il quale si propone di affidare al Governo la delega legislativa per la riorganizzazione del Ministero dell'ambiente e la revisione dell'apparato normativo in materia ambientale, con l'obiettivo di arrivare alla definizione di uno o più testi unici.

In particolare, con il comma 1, viene soppresso il comitato scientifico previsto dalla legge 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'ambiente; tale comitato è composto da trentatré membri compreso il ministro, e opera quale organo tecnico-scientifico per l'espressione di pareri in materia ambientale su richiesta del ministro.

Viene altresì soppresso il comitato tecnico scientifico previsto dal decreto-legge 31

agosto 1987, n. 361, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1987, n. 441, in materia di smaltimento dei rifiuti, e costituito secondo quanto previsto dall'articolo 11 della legge n. 349 del 1986.

Le competenze dei due organi soppressi passano alla commissione tecnico-scientifica per la valutazione dei progetti di protezione e risanamento ambientale, già disciplinata dalle leggi finanziarie per il 1986 e per il 1988, la cui nuova composizione viene ridotta a ventinove unità. Conseguentemente, si prevede che la ricostituzione dell'organo, che assumerà anche le competenze dei due comitati disciolti per effetto del comma 1, venga stabilita con decreto del Ministro dell'ambiente.

Al comma 3 viene ridotto il numero dei componenti del Consiglio nazionale dell'ambiente, previsto dall'articolo 12 della legge n. 349 del 1986, che da ventitré passano a ventuno, compreso il ministro che lo presiede; di conseguenza verrà emanato un apposito decreto ministeriale per ridefinirne la composizione rappresentativa.

La stessa procedura viene applicata anche alla commissione per la valutazione dell'impatto ambientale, costituita con l'articolo 18 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (legge finanziaria 1988): il numero dei componenti è ridotto a quindici unità e il presidente verrà nominato dal Ministro dell'ambiente (comma 4).

Il comma 5, infine, prevede la riduzione dei componenti esperti della Consulta tecnica per le aree naturali protette, che passano da nove a sette.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. È convertito in legge il decreto-legge 15 luglio 1994, n. 449, recante modifiche alla disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili che non recapitano in pubbliche fognature, nonché riorganizzazione degli organi collegiali del Ministero dell'ambiente.

2. Restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti-legge 15 novembre 1993, n. 454, 14 gennaio 1994, n. 31, 17 marzo 1994, n. 177, e 16 maggio 1994, n. 292.

*Decreto-legge 15 luglio 1994, n. 449, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 166 del 18 luglio 1994.*

**Modifiche alla disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili che non recapitano in pubbliche fognature, nonchè riorganizzazione degli organi collegiali del Ministero dell'ambiente**

**IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni in materia di disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e di riorganizzazione degli organi collegiali del Ministero dell'ambiente;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 13 luglio 1994;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri di grazia e giustizia, dell'industria, del commercio e dell'artigianato e per la funzione pubblica e gli affari regionali;

EMANA

*il seguente decreto-legge:*

**Articolo 1.**

1. Il secondo comma dell'articolo 14 della legge 10 maggio 1976, n. 319, così come sostituito dall'articolo 17 della legge 24 dicembre 1979, n. 650, è sostituito dal seguente:

«La disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature, servite o meno da impianti pubblici di depurazione, e quella degli insediamenti civili che non recapitano in pubbliche fognature sono definite dalle regioni con i rispettivi piani di risanamento delle acque di cui all'articolo 4. Le regioni, nel definire tale disciplina, tengono conto dei limiti di accettabilità fissati dalle tabelle allegate alla presente legge, cui possono derogare, anche in senso meno restrittivo, in funzione delle situazioni locali e degli obiettivi dei piani di risanamento nonchè degli obiettivi di qualità dei singoli corpi idrici in cui recapitano tali scarichi, nei casi ed alle condizioni stabiliti con apposite direttive fissate dal Ministro dell'ambiente sentita la Conferenza permanente per i rapporti

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

2. Fino dall'adozione delle direttive di cui al secondo comma dell'articolo 14 della legge 10 maggio 1976, n. 319, come sostituito dal comma 1 del presente articolo, restano ferme le prescrizioni adottate, anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto, in materia di scarichi civili che non recapitano in pubbliche fognature e di scarichi delle pubbliche fognature ed in particolare quelle di cui alla delibera in data 30 dicembre 1980 del Comitato interministeriale previsto dall'articolo 3 della legge 10 maggio 1976, n. 319, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 9 del 10 gennaio 1981.

3. Le disposizioni del presente decreto si applicano in attesa dell'attuazione della direttiva 91/271/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1991.

## Articolo 2.

1. Il numero 2) del primo comma dell'articolo 12 della legge 10 maggio 1976, n. 319, così come sostituito dall'articolo 15 della legge 24 dicembre 1979, n. 650, è sostituito dal seguente:

«2) nel caso di recapito in pubbliche fognature debbono adeguarsi ai limiti di accettabilità, alle norme ed alle prescrizioni stabilite dai comuni o dai consorzi intercomunali che gestiscono il pubblico servizio, fatti salvi i limiti fissati dalle regioni con i piani di risanamento;».

## Articolo 3.

1. Il terzo comma dell'articolo 21 della legge 10 maggio 1976, n. 319, come modificato dall'articolo 19 della legge 24 dicembre 1979, n. 650, e dall'articolo 144 della legge 24 novembre 1981, n. 689, è sostituito dai seguenti:

«Fatte salve le disposizioni penali di cui al primo e al secondo comma del presente articolo, l'inosservanza dei limiti di accettabilità di cui alle tabelle allegate alla presente legge, ovvero di quelli stabiliti dalle regioni, ai sensi dell'articolo 14, secondo comma, nei rispettivi limiti e modi di applicazione, ovvero di quelli specifici eventualmente prescritti in sede di rilascio dell'autorizzazione o di modifica della stessa, ove non costituisca reato o circostanza aggravante di altro reato connesso, è punita con la sola sanzione amministrativa pecuniaria da lire un milione a lire dodici milioni, salvo diversa disposizione della legge regionale.

In deroga alla previsione di cui al terzo comma del presente articolo, per tutti gli scarichi, eccettuati quelli provenienti da insediamenti abitativi o adibiti allo svolgimento di attività alberghiera, turistica, sportiva, ricreativa, scolastica e sanitaria, si applica comunque la sola ammenda fino a lire sessanta milioni qualora siano superati i limiti di accettabilità inderogabili per i parametri di natura tossica, persistente e

bioaccumulabile, di cui al numero 4) del documento unito alla delibera 30 dicembre 1980 del Comitato interministeriale previsto dall'articolo 3 della presente legge, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 9 del 10 gennaio 1981, e di cui all'elenco dell'allegato 1 alla delibera medesima. Agli scarichi provenienti da insediamenti abitativi o adibiti allo svolgimento di attività alberghiera, turistica, sportiva, ricreativa, scolastica e sanitaria, attivati dopo il 13 giugno 1976, e nei soli casi in cui l'autorizzazione sia richiesta da disposizioni regionali, si applicano unicamente le disposizioni penali di cui al primo e al secondo comma del presente articolo. Per tali scarichi non recapitanti in pubbliche fognature l'inosservanza della disciplina definita dalle regioni, ai sensi dell'articolo 14, secondo comma, è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da lire un milione a lire dodici milioni».

2. Al quarto comma dell'articolo 21 della legge 10 maggio 1976, n. 319, come modificato dall'articolo 19 della legge 24 dicembre 1979, n. 650, le parole: «al primo, secondo e terzo comma» sono sostituite dalle seguenti: «al primo e secondo comma» e le parole «del mandato di cattura» sono sostituite dalle seguenti: «dell'ordinanza di custodia cautelare».

#### Articolo 4.

1. L'articolo 22 della legge 10 maggio 1976, n. 319, è sostituito dal seguente:

«Art. 22. - 1. Chiunque effettua o mantiene uno scarico senza osservare tutte le prescrizioni indicate nel provvedimento di autorizzazione è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da lire un milione a lire dodici milioni».

#### Articolo 5.

1. Per gli scarichi delle pubbliche fognature e per quelli provenienti da insediamenti civili che non recapitano in pubbliche fognature, in esercizio alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, non si applicano le sanzioni penali di cui all'articolo 21 della legge 10 maggio 1976, n. 319, e successive modificazioni, qualora la domanda di autorizzazione venga presentata, nelle forme prescritte, entro novanta giorni dalla predetta data all'autorità competente al rilascio.

2. Alla domanda di autorizzazione va allegata la ricevuta del versamento, a titolo di oblazione, della somma di lire un milione, relativamente a scarichi provenienti da insediamenti abitativi o adibiti allo svolgimento di attività alberghiera, turistica, sportiva, ricreativa, scolastica, sanitaria, agricola e artigianale, ovvero di lire tre milioni relativamente a scarichi provenienti da insediamenti di tipo diverso dai precedenti.

3. Le somme di cui al comma 2 sono destinate ad interventi di recupero e di educazione ambientale, nell'ambito dei programmi di

attività del Ministero dell'ambiente. Il Ministro dell'ambiente, con proprio decreto, emanato di concerto con il Ministro del tesoro, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, fissa le modalità per il versamento di cui al comma 2.

4. Le disposizioni del presente articolo non si applicano nei confronti degli scarichi provenienti da insediamenti civili che non recapitano in pubbliche fognature, già in essere alla data di entrata in vigore della legge 10 maggio 1976, n. 319, per i quali resta confermato quanto previsto dall'articolo 15, comma primo, e l'esclusione dall'applicazione dell'articolo 21 della citata legge n. 319 del 1976.

#### Articolo 6.

1. In attesa del riordino delle commissioni e dei comitati tecnico-scientifici operanti presso il Ministero dell'ambiente, sono soppressi il comitato scientifico di cui all'articolo 11 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e il comitato tecnico-scientifico di cui all'articolo 15 del decreto-legge 31 agosto 1987, n. 361, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1987, n. 441. Le rispettive competenze vengono trasferite alla commissione tecnico-scientifica di cui al comma 2.

2. Il numero complessivo dei componenti della commissione tecnico-scientifica per la valutazione dei progetti di protezione e risanamento ambientale di cui all'articolo 14, comma 7, della legge 28 febbraio 1986, n. 41, e all'articolo 17, comma 33, della legge 11 marzo 1988, n. 67, è ridotto a ventinove unità. Il Ministro dell'ambiente procede alla ricostituzione della commissione e alla nomina del suo presidente.

3. Il numero complessivo dei componenti del Consiglio nazionale per l'ambiente di cui all'articolo 12 della legge 8 luglio 1986, n. 349, è ridotto a ventuno unità, ivi compreso il Ministro dell'ambiente che lo presiede. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto il Ministro dell'ambiente adotta, con le procedure di cui all'articolo 17, commi 3 e 4, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il regolamento di organizzazione e funzionamento del Consiglio, con il quale si procederà a definire altresì la sua composizione rappresentativa, anche sulla base delle categorie già indicate nell'articolo 12 della legge 8 luglio 1986, n. 349.

4. Il numero complessivo dei componenti della commissione per le valutazioni dell'impatto ambientale costituita dall'articolo 18, comma 5, della legge 11 marzo 1988, n. 67, è ridotto a quindici unità, compreso il presidente, che sarà scelto tra i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati dello Stato, i docenti universitari e i dirigenti dello Stato. Il Ministro dell'ambiente provvede alla ricostituzione della commissione ed alla nomina del presidente.

5. Il numero complessivo degli esperti previsto dall'articolo 3, comma 7, della legge 6 dicembre 1991, n. 394, è ridotto a sette unità, che sono nominate dal Ministro dell'ambiente, tra soggetti particolarmente qualificati.

Articolo 7.

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella *Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana*. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 15 luglio 1994.

SCÀLFARO

BERLUSCONI - MATTEOLI - BIONDI -  
GNUTTI - URBANI

Visto, *il Guardasigilli*: BIONDI