

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

N. 866

## 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)

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

(GNUTTI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 SETTEMBRE 1994

---

Conversione in legge del decreto-legge 17 settembre 1994,  
n. 537, recante modifiche alla disciplina degli scarichi  
delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili  
che non recapitano in pubbliche fognature

---

**INDICE**

Relazione .....	Pag.	3
Disegno di legge .....	»	6
Testo del decreto-legge .....	»	7

ONOREVOLI SENATORI. - L'accluso decreto-legge, che viene sottoposto all'esame del Parlamento ai fini della sua conversione in legge, reitera il precedente decreto-legge 15 luglio 1994, n. 449, decaduto per mancata conversione nel termine costituzionale. 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 modifiche ed integrazioni, 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 comma 1 del predetto articolo 14.

Correlativamente, per ragioni sistematiche, si propone di modificare l'articolo 21, terzo comma, della legge n. 319 del 1976, prevedendo che il superamento dei limiti di accettabilità stabiliti dalle regioni sia punito con la stessa sanzione penale prevista per il superamento dei limiti tabellari, della 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 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 cosiddetta «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, 17 luglio 1991, n. 7673, e 23 febbraio 1993, n. 1766 (cui si vanno sostanzialmente adeguando molti giudici di merito), ha ritenuto che le regioni sarebbero comunque vincolate al rispetto dei limiti tabellari statali (tabelle C ed A) 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.

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

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, appiattendo 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 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, «terranno conto» certo dei limiti tabellari statali, ma senza esserne vincolati in senso assoluto. Si prevede infatti, che detti limiti potranno essere derogati anche con prescrizioni restrittive, a condizione che le regioni per il futuro:

rispettino le direttive all'uopo fissate dal Ministro dell'ambiente il quale, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente disciplina, fisserà i casi e le condizioni della deroga, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, ai sensi dell'articolo 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400 (che supera la precedente previsione circa «l'intesa con la Commissione interregionale di cui all'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281»);

adeguino la loro disciplina alle «situazioni locali», finalizzandola al raggiungi-

mento degli obiettivi degli stessi piani di risanamento. Fino a quando il Ministro dell'ambiente non adotterà nuove ed apposite direttive, le stesse regioni conformeranno i loro piani di risanamento alle prescrizioni assunte dal Comitato interministeriale di cui all'articolo 3 della legge n. 319 del 1976 (sempre che non l'abbiano già fatto), che pertanto sono fatte salve e dunque da considerare ancora vincolanti. È sembrato necessario, per la stretta pertinenza alla materia e per la sua rilevanza, il richiamo testuale alla delibera 30 dicembre 1980 contenente, come noto, «direttive per la disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili che non recapitano in pubbliche fognature» (in *Gazzetta Ufficiale* n. 9 del 10 gennaio 1981).

La proposizione aggiuntiva (fognature... «servite o meno di impianti di depurazione») esprime, sul piano normativo, una ricostruzione sistematica della «legge Merli» che poggia sulle seguenti considerazioni di principio:

a) la disciplina regionale degli scarichi di pubbliche fognature resta invariabilmente quella sopra delineata, sia che il sistema fognante sia munito di impianto pubblico di depurazione sia che ne sia sprovvisto.

Si ancora cioè la disciplina degli scarichi alla natura dei reflui convogliati nella fognatura ovvero in ingresso nell'impianto di trattamento, prescindendo dalla qualificazione giuridica da attribuire all'impianto.

La presente proposta modificativa, in conclusione, esclude la correttezza del ricorso alla categoria dell'«insediamento», al fine di individuare la disciplina applicabile allo scarico fognario, sia perchè tale prospettiva non trova alcun appiglio testuale nella legge (se si fa eccezione per una previsione sui «consorzi per le aree ed i nuclei di sviluppo industriale» di cui al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218, definiti «insediamenti produttivi» per finalità del tutto particolari) sia, soprattutto, perchè è contraddetta dalla realtà secondo la quale la rete fognante ed il

relativo impianto non «producono» ma convogliano e, se del caso, trattano effluenti altrui: questi si produttivi, civili o misti, come tali assimilabili ai primi o ai secondi;

b) se ne deve, quindi, conclusivamente desumere che la qualifica (e dunque la disciplina) dello scarico delle pubbliche fognature non dipende dalle caratteristiche della rete fognante e dal suo eventuale impianto di depurazione ma, in conformità alle «norme di indirizzo» del 1980 del Comitato interministeriale citato, dalla tipologia degli scarichi in ingresso alla stessa rete, secondo i parametri dell'articolo 1-*quater* del decreto-legge 10 agosto 1976, n. 544, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 ottobre 1976, n. 690.

Devono essere pertanto superati gli orientamenti giurisprudenziali che definiscono la disciplina degli scarichi fognari muovendo dalla qualificazione delle fogne o degli impianti depurativi come scarichi indiretti degli insediamenti a monte.

Anche l'articolo 2 del provvedimento si è reso necessario a seguito delle citate pronunce della Corte di cassazione.

Con la medesima logica di cui all'articolo 1, viene modificato l'articolo 12, comma 1, numero 2 della «legge Merli» nella parte in cui si presta ad una interpretazione giurisprudenziale secondo cui la disciplina degli scarichi in pubblica fognatura dei nuovi insediamenti produttivi sarebbe assoggettata ai limiti uniformi e indifferenziati della tabella C allegata alla citata legge n. 319 del 1976.

Tale interpretazione, infatti, sembra non tener conto dell'esistenza, a valle dello scarico industriale in fognatura pubblica, di un impianto centralizzato deputato ad abbattere il carico inquinante sversato nell'ambiente idrico, riconducendolo ai limiti ammissibili per legge.

L'intervento correttivo tiene conto della potestà della regolamentazione regionale in materia di scarichi delle pubbliche fognature che l'articolo 14 della «legge Merli» subordina al rispetto degli obiettivi di risanamento stabiliti dalle regioni medesime con i propri piani di risanamento delle acque.

L'articolo 3, che risulta modificato rispetto al precedente testo del decreto-legge n. 449 del 1994, recepisce le indicazioni dell'ordine del giorno della Commissione Ambiente del Senato del 4 agosto 1994, che ha invitato il Governo a riorganizzare l'apparato sanzionatorio della normativa contro l'inquinamento idrico.

Viene pertanto prevista l'introduzione di sanzioni amministrative e pecuniarie adeguatamente rivalutate, in luogo di quelle penali, per gli scarichi civili non pericolosi e non assimilabili a quelli provenienti da insediamenti produttivi (articolo 3, comma 1, e articolo 4); prevedendo, invece, la pena dell'ammenda per gli scarichi diversi da quelli provenienti da insediamenti abitativi o adibiti allo svolgimento di attività alberghiera, turistica, sportiva, ricreativa, scolastica e sanitaria, in caso di superamento dei limiti di accettabilità previsti dalle tabelle allegate alla «legge Merli», o di quelli stabiliti dalla regione, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della stessa «legge Merli».

Nel caso in cui siano superati i limiti di accettabilità inderogabili per i parametri di natura tossica, persistente e bioaccumulabile (sostanze quindi altamente pericolose nonchè cancerogene) verrà applicata la pena dell'arresto da due mesi a due anni (o la pena dell'ammenda da 20 a 200 milioni).

Con l'articolo 5 viene prevista una sanatoria per i titolari degli scarichi in esercizio alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto qualora presentino nelle forme prescritte domanda di autorizzazione.

Alla domanda, che viene presentata al comune di competenza, va allegata la ricevuta del versamento, a titolo di oblazione, di un milione per gli scarichi provenienti da insediamenti abitativi o adibiti allo svolgimento di attività alberghiera, turistica, sportiva, ricreativa, scolastica, sanitaria, agricola e artigianale e di tre milioni per gli scarichi provenienti da insediamenti produttivi.

Infine, così come richiesto dal Parlamento, è stato stralciato dal testo il precedente articolo 6 del decreto-legge n. 449 del 1994, recante norme sugli organi collegiali del Ministero dell'ambiente.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. È convertito in legge il decreto-legge 17 settembre 1994, n. 537, recante modifiche alla disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili che non recapitano in pubbliche fognature.

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, 16 maggio 1994, n. 292, e 15 luglio 1994, n. 449, con esclusione dell'articolo 6.

*Decreto-legge 17 settembre 1994, n. 537, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 218 del 17 settembre 1994.*

**Modifiche alla disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili che non recapitano in pubbliche fognature**

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;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 16 settembre 1994;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri di grazia e giustizia e dell'industria, del commercio e dell'artigianato;

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

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

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, prima dell'entrata in funzione dell'impianto centralizzato di depurazione, essere conformi ai limiti di accettabilità di cui alla tabella C e, successivamente all'entrata in funzione del medesimo, adeguarsi ai limiti di accettabilità, alle norme ed alle prescrizioni regolamentari stabilite dai comuni, dai consorzi e dalle province che provvedono alla gestione del pubblico servizio mediante le forme anche obbligatorie previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, come integrata dall'articolo 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498. I suddetti limiti di accettabilità, norme e prescrizioni sono stabiliti sulla base delle caratteristiche dell'impianto centralizzato di depurazione in modo da assicurare il rispetto della disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature definita dalla regione ai sensi del successivo articolo 14;».

## 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, 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 3 milioni a lire 30 milioni, salvo diversa disposizione della legge regionale.

In deroga a quanto previsto dal terzo comma, per gli scarichi diversi da quelli provenienti da insediamenti abitativi o adibiti allo



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

svolgimento di attività alberghiera, turistica, sportiva, ricreativa, scolastica e sanitaria, in caso di superamento, in misura superiore al 20 per cento, dei limiti di accettabilità previsti dalle tabelle allegate alla presente legge, o di quelli stabiliti dalla regione, ai sensi dell'articolo 14, secondo comma, si applica la pena dell'ammenda da lire 10 milioni a lire 100 milioni. Si applica la pena dell'ammenda da lire 20 milioni a lire 200 milioni o la pena dell'arresto da due mesi a due anni 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.».

## 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, diverse da quelle relative al rispetto dei limiti di accettabilità, di cui al precedente articolo 21, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da lire 2 milioni a lire 24 milioni.».

## Articolo 5.

1. I titolari di scarichi in esercizio alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto possono presentare domanda di autorizzazione in sanatoria, nelle forme prescritte, entro novanta giorni dalla predetta data.

2. La domanda di autorizzazione di cui al comma 1 è presentata al comune nel cui territorio è ubicato lo scarico cui essa si riferisce. Il comune provvede sulla medesima, qualora sia competente al rilascio dell'autorizzazione allo scarico in via ordinaria, ovvero trasmette la domanda alla diversa autorità competente al rilascio, così come individuata dalla legge 10 maggio 1976, n. 319, e successive modificazioni e integrazioni, e dai piani regionali di risanamento delle acque, relativamente agli scarichi degli insediamenti civili. In ogni caso, l'autorizzazione in sanatoria è rilasciata o negata entro il termine di novanta giorni dalla presentazione della relativa domanda.

3. 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 3 milioni relativamente a scarichi provenienti da insediamenti produttivi. 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 predetto versamento.

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

4. Il rilascio dell'autorizzazione in sanatoria di cui al comma 1 estingue i reati previsti dall'articolo 21, commi primo e secondo, della legge 10 maggio 1976, n. 319, e successive modificazioni.

5. Le somme derivanti dai versamenti di cui al comma 3 sono destinate, in misura pari al 10 per cento, alla dotazione tecnico-scientifica del Ministero dell'ambiente e per il residuo ad interventi di recupero e di educazione ambientale, nell'ambito dei programmi di attività del medesimo Ministero. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare con propri decreti, su proposta del Ministro dell'ambiente; le variazioni di bilancio occorrenti per la riassegnazione delle predette somme ai pertinenti capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'ambiente.

6. 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, della citata legge n. 319 del 1976, nonché l'esclusione dall'applicazione dell'articolo 21 della medesima legge n. 319 del 1976.

## Articolo 6.

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 Novara, addì 17 settembre 1994.

SCÀLFARO

BERLUSCONI - MATTEOLI - BIONDI -  
GNUTTI

Visto, *il Guardasigilli*: BIONDI