

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 1537

DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori GIOVANELLI, ANDREINI, BORATTO,
SCIVOLETTO, LUONGO, PEZZONI, FORCIERI, TADDEI,
GIOVANOLLA, BUCCIARELLI, BORRONI, FRANCHI, NOCCHI,
BRESCIA, PIERANI, BARBIERI e ANGELONI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 OTTOBRE 1993

Modifiche alla legge 10 maggio 1976, n. 319, e nuova
disciplina dei limiti e delle sanzioni in materia
di inquinamento idrico

ONOREVOLI SENATORI. - L'esperienza quasi ventennale dell'applicazione della legge Merli lo dimostra: non sempre la tutela penale fa bene all'ambiente. Nè la tutela penale può surrogare insufficienze di controlli amministrativi e di politiche attive dell'ambiente. Del resto l'esito del referendum in materia di controlli ambientali ha giustamente concentrato l'attenzione sugli strumenti amministrativi e tecnici dei controlli, piuttosto che sulla misura delle tabelle e sull'inasprimento delle sanzioni.

L'applicazione di sanzioni penali può giustificarsi in relazione a fattispecie precise, che consentano l'individuazione di comportamenti dolosi o colposi chiaramente riconducibili a responsabilità personali. E già il codice penale prevede fattispecie, agli articoli 635 e 674, applicate ed applicabili a fatti di grave inquinamento.

Sarebbe opportuna perciò un'ampia revisione delle sanzioni in fatto di inquinamento dell'acqua, dell'aria, acustico e d'altro genere, che riconducesse le stesse a criteri unificanti: all'applicazione del principio «chi inquina paga», per le entità di inquinamento più leggere; alle sanzioni pecuniarie e amministrative, per altre più consistenti; fino alla configurazione di sanzioni penali, per inquinamenti gravissimi e pericolosi, in relazione a comportamenti soggettivi evidentemente criminosi.

Del resto, da tempo la dottrina giuridica ha rilevato una evidente discrasia tra la parte regolamentare del titolo IV della legge 10 maggio 1976, n. 319, ove tutta la normativa ruota attorno alla necessità dell'autorizzazione per ogni tipo di scarico (articolo 9), e la parte sanzionatoria del titolo VI.

È stato rilevato in proposito che resta tutt'ora irrisolto, per il principio della personalità e individualità della pena crimi-

nale, il grave problema della perseguibilità penale delle numerose società di capitali, come pure degli enti pubblici territoriali ed economici, spesso titolari di grosse fonti permanenti di scarichi nelle acque (esempio i depuratori).

Inoltre l'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, ha introdotto nel nostro ordinamento la responsabilità per danno pubblico ambientale, sancendo che «qualunque fatto doloso o colposo in violazione di disposizioni di legge o provvedimenti adottati in base a legge che compromette l'ambiente, ad esso arrecando danno, obbliga l'autore del fatto al risarcimento nei confronti dello Stato».

La norma è largamente sottoutilizzata. Ed è appena il caso di rilevare che un più congruo e puntuale utilizzo, da parte dello Stato, di questa norma condurrebbe certamente a un recupero consistente di risorse per l'erario pubblico, per il quale l'ambiente è spesso solo una voce di spesa.

Ma non c'è dubbio che, in ogni caso in cui vengano applicate sanzioni penali o amministrative, queste dovrebbero aggiungersi comunque a un onere di risarcimento patrimoniale.

Ed è ben noto, per esperienze condotte in diversi Paesi, che, ove l'applicazione di una pena pecuniaria non sia rara e sporadica, la previsione della stessa costituisca un deterrente più efficace della stessa pena carceraria per i cosiddetti «reati di disobbedienza».

In materia di ambiente, non è la severità o peggio la incongruenza o la sproporzione delle sanzioni quello che serve agli interessi generali da tutelare, quanto, piuttosto, la diffusione su tutto il territorio nazionale e l'efficacia dei controlli per cogliere, se non tutte, almeno la parte prevalente di violazioni che sono, purtroppo, in molte situazioni, la norma e che vengono di fatto

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

tollerate, salvandosi la coscienza della pubblica amministrazione (e del legislatore) con l'applicazione sporadica di sanzioni molto dure in un numero assai ristretto di casi. Cosicché giustizia sommaria e inefficienza del deterrente costituito dalle sanzioni penali si assommano.

Alla tutela dell'ambiente è più utile, invece, una misura nelle sanzioni, accompagnata alla loro effettiva e generalizzata applicazione.

Il presente disegno di legge vuole concentrarsi soprattutto sulle norme in materia di scarichi di acque da pubblica fognatura e di scarichi civili e produttivi.

Vi è, in materia, una normativa fissata dalla cosiddetta legge Merli del 10 maggio 1976, n. 319, la quale dispone direttamente e altresì rinvia alla legislazione regionale, ritenendo, opportunamente, non realistica e non utile una disciplina rigida e forzatamente uguale per situazioni di partenza e di fatto molto diverse. Ciò anche in omaggio all'autonomia regionale e al decentramento amministrativo richiamato all'articolo 5 della Costituzione.

Alcune legislazioni regionali stabiliscono soglie tabellari diverse dalla normativa nazionale e prevedono comunque sanzioni amministrative in luogo di quelle penali previste dalla legge Merli. Ciò, da un lato, dà luogo a incertezza del diritto e a un contenzioso giudiziario complesso, che ha chiamato in causa più volte la Corte costituzionale, e, dall'altro lato, configura alcune situazioni evidentemente paradossali soprattutto laddove, a carico dei soggetti responsabili degli impianti di depurazione degli scarichi da pubblica fognatura, si configura, per ogni superamento dei massimi tabellari nazionali o regionali, una sorta di responsabilità penale oggettiva o quantomeno di inversione dell'onere della prova di una responsabilità penale.

Si realizza così una sorta di assurdo logico e giuridico, per cui reati di inquinamento delle acque si individuano soprattutto laddove pubbliche amministrazioni pre-

dispongano e attivino impianti per il controllo degli stessi; mentre non si configurano laddove questi impianti e questi controlli non vengono neppure messi in atto.

La normativa attualmente vigente in materia di tutela delle acque dall'inquinamento (cosiddetta legge Merli del 10 maggio 1976, n. 319) prevede sanzioni penali per i responsabili di scarichi illeciti provenienti sia da insediamenti produttivi che da insediamenti civili.

Il presente disegno di legge mira invece a distinguere le due fattispecie, prevedendo rispettivamente:

1) per i responsabili di scarichi provenienti da insediamenti produttivi privi di autorizzazione ovvero che non rispettino i limiti di accettabilità di cui alle tabelle allegate alla legge n. 319 del 1976, la sanzione penale dell'ammenda da tre milioni a cento milioni di lire, con possibilità di oblazione ai sensi dell'articolo 162 del codice penale, condizionatamente all'adeguamento degli scarichi alla normativa vigente;

2) per i responsabili della gestione di pubbliche fognature che non assicurino il regolare funzionamento delle medesime in conformità ai parametri stabiliti dalla normativa regionale, nonché per i responsabili di scarichi illeciti comunque provenienti da insediamenti civili, la sanzione amministrativa da un milione a venti milioni di lire.

In ogni caso le sanzioni devono intendersi non sostitutive dell'obbligo generale al risarcimento del danno ambientale ex articolo 18 della legge 10 maggio 1976, n. 319.

Rispetto alla legge Merli, quindi, scompare la pena dell'arresto, che era sempre prevista in alternativa all'ammenda. Si propongono, pertanto, alcune modifiche testuali della legge Merli, conseguenti a tale impostazione e si chiarisce altresì la prevalenza dell'autonomia regionale nella considerazione dei parametri e dei limiti tabellari fissati dalle diverse leggi.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

(Scarichi provenienti da insediamenti produttivi e scarichi provenienti da insediamenti civili)

1. Gli articoli 21, 22 e 23 della legge 10 maggio 1976, n. 319, e successive modificazioni, sono sostituiti dai seguenti:

«Art. 21. - 1. Fatti salvi i casi in cui si configurino i più gravi reati di cui agli articoli 635, 674, 439 e 452 del codice penale, e fatti salvi gli obblighi di risarcimento del danno ambientale di cui all'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, è punito con l'ammenda da lire tre milioni a lire cento milioni, in relazione alla gravità del fatto, chiunque apre o comunque effettua scarichi provenienti da insediamenti produttivi, ai sensi degli articoli 10, 12 e 13, nelle acque indicate nell'articolo 1, sul suolo o nel sottosuolo, senza aver richiesto la prescritta autorizzazione, ovvero continua ad effettuare o mantenere detti scarichi dopo che l'autorizzazione sia stata negata o revocata.

2. È punito con l'ammenda fino a lire dieci milioni chiunque apre o comunque effettua scarichi provenienti da insediamenti produttivi ai sensi degli articoli 10, 12 e 13, prima che l'autorizzazione da lui richiesta nelle forme prescritte sia stata concessa.

3. È punito con l'ammenda fino a lire dieci milioni chiunque effettua o mantiene uno scarico proveniente da insediamenti produttivi senza osservare tutte le prescrizioni indicate nel provvedimento di autorizzazione.

4. Si applica la pena dell'ammenda da lire tre milioni a lire 100 milioni se lo scarico proveniente da insediamenti produttivi supera i limiti di accettabilità di cui alle tabelle allegate alla presente legge, nei rispettivi limiti e modi di applicazione.

Art. 22. - 1. Fatti salvi i casi in cui si configurino i reati di cui agli articoli 635, 439 e 452 del codice penale, e fatti salvi gli obblighi di risarcimento del danno ambientale di cui all'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349, i responsabili della gestione di pubbliche fognature che non assicurino il regolare funzionamento delle fognature stesse in conformità ai parametri stabiliti dalla normativa regionale di cui all'articolo 14, secondo comma, nonché chiunque effettui scarichi ai sensi degli articoli 14, primo comma, e 15, primo comma, in violazione della predetta normativa, sono soggetti a una sanzione amministrativa da lire un milione a lire venti milioni».

Art. 2.

(Strumenti per la misura della portata delle acque e strumenti per il controllo automatico degli scarichi)

1. L'articolo 23-bis della legge 10 maggio 1976, n. 319, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 23-bis. - 1. Chiunque viola le disposizioni del penultimo comma dell'articolo 7 ovvero contravviene alle prescrizioni di cui all'ultimo comma del medesimo articolo 7 è punito con l'ammenda da lire centomila a lire un milione».

Art. 3.

(Oblazione)

1. L'articolo 24 della legge 10 maggio 1976, n. 319, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 24. - 1. Nei reati di cui alla presente legge, l'oblazione di cui all'articolo 162 del codice penale è condizionata all'adeguamento degli scarichi alla normativa vigente».

Art. 4.

(Scarichi nelle acque del mare)

1. Nel primo comma dell'articolo 24-*bis* della legge 10 maggio 1976, n.319, e successive modificazioni, le parole: «la pena dell'arresto da due mesi a due anni» sono sostituite dalle seguenti: «la pena dell'ammenda da lire tre milioni a lire cinquanta milioni».