

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 1649

## DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

(CIAMPI)

e dal Ministro dell'ambiente

(SPINI)

di concerto con il Ministro di grazia e giustizia

(CONSO)

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

(SAVONA)

e col Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie  
e gli affari regionali

(PALADIN)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 NOVEMBRE 1993

---

Conversione in legge del decreto-legge 15 novembre 1993,  
n. 454, recante modifiche alla disciplina degli scarichi delle  
pubbliche fognature e degli insediamenti civili che non  
recapitano in pubbliche fognature

---

**INDICE**

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

ONOREVOLI SENATORI. - 1. In attesa di una riconsiderazione della disciplina dei recapiti nelle pubbliche fognature, che assicuri una certa uniformità nella regolamentazione da parte dei comuni eventualmente anche attraverso la fissazione di criteri e linee guida, con il presente provvedimento si propone la modifica del comma secondo 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 primo del predetto articolo 14.

Correlativamente, per ragioni sistematiche, si propone di inserire dopo l'articolo 24-bis della legge n. 319 del 1976 un nuovo articolo 24-ter che prevede una sanzione amministrativa per il superamento dei limiti di accettabilità previsti dalle regioni.

2. 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

fissate» già 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 «legge Merli» e delle «situazioni locali in funzione degli obiettivi degli stessi piani di risanamento».

3. L'intervento correttivo del sistema, appena delineato, si rende oggi necessario (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, n. 2, e del 23 febbraio 1993, n. 1 (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 ed C) 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.

4. Le modifiche che si vogliono apportare all'articolo 14, comma secondo citato, si fondano sulla inadeguatezza logica della soluzione sopra indicata che non distingue la diversa carica inquinante dei reflui, appiattendosi fenomeni, oggettivamente distinti, sotto un comune ed indifferenziato regime, anche penale, che fra l'altro non sembra tenere nel dovuto conto l'autono-

mia 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 sottintendono invece i richiamati ed indiscutibili indirizzi giurisprudenziali).

Si ripristinano, in tal modo, gli esatti rapporti istituzionali configurati dall'articolo 117, comma primo, 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 meno restrittive, a condizione che le regioni per il futuro:

1) rispettino le «direttive all'uopo fissate» dal Ministro dell'ambiente il quale, a partire dall'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 di Trento e di Bolzano, 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»);

2) adeguino la loro disciplina alle «situazioni locali», finalizzandola al raggiungimento 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, in oggetto,

(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 è 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).

5. La proposizione aggiuntiva e parentetica del comma primo (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, ex 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 od ai secondi;

b) se ne deve, quindi, conclusivamente desumere che: la qualifica (e dunque la

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

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 pertanto essere 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.

6. L'articolo 24-*ter* sanziona il superamento dei limiti tabellari previsti dalle regioni al fine di rendere omogenee le modifiche apportate con il presente decreto alla «legge Merli» con il complessivo impianto della legge stessa che all'articolo 21, comma terzo, sanziona penalmente il superamento dei limiti tabellari.

Considerato peraltro che il predetto articolo 21, comma terzo, punisce la condotta di cui viola limiti di accettabilità inderogabili, si è ritenuto che nel caso specifico oggetto del provvedimento la misura sanzionatoria amministrativa è adeguata e proporzionale alla diversa fattispecie.

Nella specie si tratta infatti di scarichi di insediamenti civili o di pubbliche fognature meno inquinanti, ed è proprio in ragione della minore pericolosità che le regioni sono autorizzate a dettare limiti di accettabilità meno severi di quelli stabiliti dalla «legge Merli» per gli scarichi da insediamenti produttivi, sia pure nell'ambito delle direttive statali.

Sulla base di tali considerazioni l'articolo 24-*ter* sanziona l'inosservanza dei limiti di accettabilità fissati dalle regioni ai sensi dell'articolo 4, comma secondo, della legge n. 319 del 1976 con una sanzione pecuniaria da lire 2 milioni a lire 12 milioni, salvo che le leggi regionali dispongano diversamente.

**DISEGNO DI LEGGE**

—

Art. 1.

1. È convertito in legge il decreto-legge 15 novembre 1993, n. 454, recante modifiche alla disciplina degli scarichi delle pubbliche fognature e degli insediamenti civili che non recapitano in pubbliche fognature.

*Decreto-legge 15 novembre 1993, n. 454, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 268 del 15 novembre 1993.*

**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 12 novembre 1993;

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 il coordinamento delle politiche comunitarie 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, nei casi ed alle condizioni stabiliti, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, con apposite direttive del Ministro dell'ambiente, in funzione delle situazioni locali e degli obiettivi dei piani di risanamento. Restano ferme le

prescrizioni adottate, anteriormente alla data di entrata in vigore delle disposizioni contenute nel presente comma, 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, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 9 del 10 gennaio 1981.».

#### Articolo 2.

1. Dopo l'articolo 24-*bis* della legge 10 maggio 1976, n. 319, e successive modifiche ed integrazioni, è inserito il seguente:

«Art. 24-*ter.* - 1. Fatte salve le disposizioni penali previste per l'inosservanza degli obblighi connessi al rilascio dell'autorizzazione degli scarichi civili e di pubbliche fognature, attivati a decorrere dal 13 giugno 1976, l'inosservanza dei limiti di accettabilità fissati dalle regioni, ai sensi dell'articolo 14, secondo comma, nei rispettivi limiti e modi di applicazione, è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da lire due milioni a lire dodici milioni.

2. Resta fermo il disposto dell'articolo 21, terzo comma, come da ultimo integrato dall'articolo 144 della legge 24 novembre 1981, n. 689, per i casi di inosservanza dei limiti di accettabilità inderogabili stabiliti dalla norma statale per gli scarichi delle pubbliche fognature.

3. L'autorità competente, con l'ordinanza-ingiunzione, può, nei casi gravi, irrogare la sanzione amministrativa accessoria dell'incapacità a contrattare con la pubblica amministrazione.».

#### Articolo 3.

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello 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 novembre 1993.

SCÀLFARO

CIAMPI - SPINI - CONSO - SAVONA -  
PALADIN

Visto, *il Guardasigilli*: CONSO