



**Osservazioni del WWF Italia  
al Disegno di Legge n. 455  
“Conversione in legge del decreto-legge 5 gennaio 2023, n.2, recante  
misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale”**

**Premessa**

Qui di seguito presentiamo le osservazioni e le proposte emendative del WWF Italia al Disegno di Legge “Conversione in legge del decreto-legge 5 gennaio 2023, n.2, recante misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale” (A.S. N. 455)

Dalla lettura delle ragioni che hanno motivato l’elaborazione del testo in esame emerge che lo stesso persegue l’obiettivo principale consistente nell’assicurare il funzionamento delle produzioni industriali considerate di interesse strategico nazionale.

Questa finalità traspare chiaramente dalla relazione introduttiva, ove si legge che *“risulta urgente intervenire sia per salvaguardare determinati contesti industriali di rilievo strategico nazionale che, a causa del caro energia, si trovano in situazione di carenza di liquidità, sia per fornire allo Stato strumenti più rapidi per intervenire, laddove la gestione di tali imprese dovesse ritenersi disfunzionale rispetto all’interesse nazionale, specialmente in una fase in cui il contesto internazionale richiede particolare rapidità al fine di consentire la permanenza e competitività nel mercato”*.

A tale scopo, esplicitamente dettato dalla **contingenza**, è stato tuttavia predisposto un sistema articolato di **misure strutturali** volte, sostanzialmente, ad eliminare in maniera definitiva tutti quelli che sono ritenuti **ostacoli** che, impedendo l’ordinario funzionamento di questi impianti, potrebbero comportare una pericolosa esposizione del Paese specie in considerazione dell’attuale situazione politico/economica internazionale.

Tra questi impedimenti definiti *“fattori suscettibili di incidere sull’effettivo conseguimento dell’interesse pubblico sotteso alle produzioni industriali dichiarate di rilevante interesse nazionale”* viene individuato anche quello relativo alla possibile presenza di procedimenti e **vincoli giudiziari** che riguardino tali impianti che *“possono determinare pregiudizi significativi, e finanche danni irreparabili, a una serie di interessi pubblici di primaria importanza, quali in particolare l’approvvigionamento di beni e servizi ritenuti essenziali per il sistema economico nazionale e la tutela della coesione sociale, con speciale riferimento al diritto al lavoro e alla tutela dell’occupazione”*.

È evidente che spesso i provvedimenti giudiziari siano motivati da ragioni riguardanti gli effetti negativi e dannosi prodotti dagli impianti industriali sulla salute e sull’ambiente. A tal fine, nella relazione introduttiva al testo in esame si dichiara di volere *“bilanciare ragionevolmente”* questi interessi, *“in modo da approntare una disciplina che, da un lato, minimizzi i rischi di pregiudizio all’interesse pubblico all’approvvigionamento di beni e servizi ritenuti essenziali per il sistema economico nazionale e alla tutela della coesione sociale, e, dall’altro lato, minimizzi i rischi di pregiudizio a beni giuridici fondamentali quali la salute e l’ambiente”*.

Orbene, tale approccio appare preoccupante perché a giudizio del WWF **si pone in antitesi con quello delineato dalla Costituzione, in particolare con il novellato art. 41**, con riferimento al rapporto che deve esistere tra l’interesse allo svolgimento dell’attività economica pubblica e privata e la tutela di beni fondamentali e posti in strettissima correlazione come la salute (art. 32) e l’ambiente (art. 9), nonché, per come si dirà, con i principi fissati, anche a livello sovranazionale, tanto dalla normativa, quanto dalla giurisprudenza. Il rapporto tra questi interessi non può, infatti, tradursi in una subalternità dei secondi di fronte al primo, in base al quale, per garantire l’approvvigionamento di beni e servizi, anche se ritenuti essenziali, sarebbe sufficiente **“minimizzare”** i rischi di lesione di questi interessi in quanto, come recita la Carta fondamentale,

senza lasciare spazio a interpretazioni o deroghe, **l'iniziativa economica non può svolgersi in modo da recare danno alla salute e all'ambiente.**

Le preoccupazioni qui espresse divengono ancor più concrete alla luce dell'analisi dell'articolato, in particolare del Capo II "Disposizioni in materia penale relative agli stabilimenti di interesse strategico nazionale" per come si dirà di seguito.

\*\* \*\* \*

#### **Articolo 5.**

*(Modifiche al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231)*

Tale misura, nel modificare il D. Lgs. 8 giugno 2001, n. 231, recante disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni, apporta modifiche che si pongono in aperto contrasto con la stessa funzione delle misure cautelari di cui si occupa. Questi strumenti le vengono adottati nelle ipotesi in cui il giudice, prima di porre in essere un esame approfondito della questione a lui sottoposta, valuta la sussistenza di un concreto pericolo per il bene giuridico che la parte che promuove l'azione intende lesa. Alla luce di tale disposizione, dunque, nella ipotesi in cui il giudice dovesse avere un più che fondato dubbio circa la sussistenza di un rischio per l'incolumità pubblica determinato dallo svolgimento delle attività produttive di un impianto, questi **piuttosto che applicare la sanzione prevista, sarà costretto ad autorizzare la prosecuzione dell'attività potenzialmente inquinante e lesiva quindi dei preminenti interessi di tutela della salute e dell'ambiente.**

In particolare, la **nuova lett. lett. b-bis) dell'art. 15 c. 1**, dispone che *"in caso di imprese che dopo il verificarsi dei reati che danno luogo all'applicazione della sanzione sono state ammesse all'amministrazione straordinaria"*, il giudice **non potrà che limitarsi ad affidare la gestione dello stabilimento ad un commissario nominato nell'ambito della medesima procedura di amministrazione straordinaria.**

Il **nuovo comma 1-bis dell'art. 17** stabilisce, inoltre, che *"in ogni caso, le sanzioni interdittive non possono essere applicate quando pregiudicano la continuità dell'attività"* svolta in questi impianti, se *"l'ente ha eliminato le carenze organizzative che hanno determinato il reato mediante l'adozione e l'attuazione di modelli organizzativi idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi"*; aggiungendo che *"il modello organizzativo si considera sempre idoneo a prevenire reati della specie di quello verificatosi quando nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale sono stati adottati provvedimenti diretti a realizzare, anche attraverso l'adozione di modelli organizzativi, il necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute, dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi."* **In altri termini nella ipotesi in cui vi siano impianti inquinanti le cui emissioni comportino danni per la salute, questi potranno continuare ad inquinare semplicemente adottando un "modello organizzativo idoneo a bilanciare" gli interessi economici dell'impresa con i diritti alla salute ed all'ambiente.**

Questa formulazione è chiaramente astratta e si regge su una teorica presunzione che non fornisce alcun tipo di garanzia concreta e relativa al caso specifico circa la sussistenza di elementi tali da garantire la tutela della salute pubblica e dell'ambiente.

#### **Articolo 6.**

*(Disposizioni in materia di sequestro)*

Questa norma integra l'articolo 104-bis delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, introducendo due nuovi commi, i quali specificano gli effetti del provvedimento di sequestro che abbia ad oggetto stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale ai sensi dell'art. 1 del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231. Nell'articolo in esame sono presenti alcune misure volte a limitarne la portata nella ipotesi in cui il sequestro sia motivato da ragioni inerenti, tra gli altri, l'interesse alla tutela della salute e dell'ambiente.

Nel **nuovo comma 1-bis.1** si dispone, in primo luogo, che il giudice è tenuto a dettare “le prescrizioni necessarie” a consentire un bilanciamento tra l’esigenza di prosecuzione dell’attività produttiva e gli altri interessi e beni giuridici *“lesi dagli illeciti commessi”*. In secondo luogo, la norma prevede una totale disapplicazione del regime particolare indicato dai primi tre periodi, “quando dalla prosecuzione può derivare un concreto pericolo per la salute” (in questo caso è escluso il richiamo alle ripercussioni “puramente” ambientali) *“non evitabile con alcuna prescrizione”*.

**Nei periodi successivi, tuttavia, la stessa disposizione, annulla, di fatto, la portata di tale deroga.**

Nel testo si precisa che qualora sia stato disposto un sequestro di stabilimento (o parti di esso) di interesse nazionale, il giudice dovrà comunque autorizzare la prosecuzione dell’attività ad opera dell’amministratore giudiziario *“se, nell’ambito della procedura di riconoscimento dell’interesse strategico nazionale, sono state adottate misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento tra le esigenze di continuità dell’attività produttiva e di salvaguardia dell’occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell’ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi”*.

Alla luce di tale elemento si comprende come **il bilanciamento tra interessi, già di per sé contrastante col dettato costituzionale per le ragioni sopra indicate, diviene nella sostanza soltanto teorico e virtuale non essendo necessaria la sua concreta attuazione bensì una mera valutazione della sua astratta realizzabilità peraltro effettuata dall’impresa.**

**Il nuovo comma 1-bis.2**, nonostante quanto sopra indicato comporti, di fatto, l’annullamento di ogni garanzia del rispetto del primario interesse di tutela della salute e dell’ambiente, prevede addirittura la possibilità di impugnare il **solo** provvedimento che dispone l’interruzione delle attività, la cui adozione, considerate le norme sopra analizzate, appare quantomeno inverosimile, ai sensi dell’art. 322-bis c.p.p. anche da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero delle imprese e del *made in Italy* o del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica.

Si giunge, quindi, al **paradosso per cui il Ministero dell’ambiente può impugnare un provvedimento che blocca la prosecuzione di attività inquinanti ma non un provvedimento che dispone la prosecuzione delle stesse attività quando il Ministero stesso dovesse ritenere che queste arrechino danni all’ambiente.**

\*\* \*\* \*

## Conclusioni

In considerazione di tutto quanto sopra esposto, **il WWF Italia esprime forti preoccupazioni.**

Occorre precisare peraltro, che l’interpretazione, presente nella relazione introduttiva, delle pronunce della Corte Costituzionale n. 85/2013 e n. 58/2018 appaiono forzate e non idonee a motivare l’adozione di un siffatto sistema normativo perché prendono le mosse da un non condivisibile presupposto, ovvero che il diritto alla salute e alla salubrità dell’ambiente possa essere messo in discussione e sacrificato, in tutto in parte, dalla esigenza di prosecuzione di attività produttive, anche quando le stesse siano classificate come di interesse nazionale, fino a giungere alla stessa negazione di quanto espresso dalla Corte costituzionale e richiamato nella relazione: il bilanciamento non deve determinare né la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti, né il sacrificio totale di alcuno di loro. Nel caso di specie, **l’interesse alla prosecuzione delle attività di stabilimenti di interesse strategico si pone in posizione di insuperabile supremazia rispetto a valori come la tutela della salute e dell’ambiente** che la stessa Corte Costituzionale nel richiamato pronunciamento, recependo peraltro gli stimoli europei, definisce “primari” in quanto *“non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto*. Principio ancor più rafforzato con la sent. n. 58/2018. **Il ricorso a presunzioni e “finzioni giuridiche” in particolare agli artt. 5, 6 e 7 del testo in esame comporta, altresì, la violazione dei principi di proporzionalità, di eguaglianza, di ragionevolezza, di precauzione e di certezza del diritto.**

Questi interessi assumono peraltro oggi un valore ancora maggiore alla luce della richiamata e nota modifica costituzionale disposta con **l. cost. 11 febbraio 2022 n. 1**, nonché della **storia del nostro Paese, i cui cittadini in alcune aree ancora oggi subiscono le conseguenze negative e spesso tragiche di un approccio che subordina la tutela dell’ambiente e della salute all’interesse economico.**

Alla luce di quanto sin qui argomentato, **il WWF Italia chiede agli Onorevoli Senatori di riconsiderare l’intero impianto normativo**, la cui formulazione comporta evidenti distorsioni delle attuali garanzie poste a tutela di interessi fondamentali e tra loro interconnessi quali la tutela della salute e dell’ambiente e, **in subordine, di disporre la soppressione degli artt. 5, 6 e 7.**