



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea Magistrale in Economia e Management,
curriculum Economia e Diritto d’Impresa

Il caso ILVA: una crisi nella crisi
The ILVA case: a crisis within the crisis

Relatore:
Prof. Luca Ettore Perriello

Tesi di Laurea di:
Federico Falappa

A.A. 2023/2024

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO 1: DALLA COSTITUZIONE AL PRIMO COMMISSARIAMENTO

- 1.1 Gli anni della costituzione
- 1.2 Gli anni della Prima guerra mondiale
- 1.3 L'ingresso dell'IRI e gli anni dell'ITALSIDER
 - 1.3.1 L'ingresso dell'IRI nel capitale sociale
- 1.4 Dopo la Seconda guerra mondiale
- 1.5 I ruggenti anni Sessanta e la nascita del polo siderurgico di Taranto
- 1.6 Gli anni 80 e l'inizio della fase di privatizzazione
- 1.7 Dall'ingresso del gruppo Riva al sequestro del 2012

CAPITOLO 2: DALLA SENTENZA DEL PROCESSO “AMBIENTE SVENDUTO” ALLA SECONDA AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA

- 2.1 Il processo “AMBIENTE SVENDUTO”
 - 2.1.1 La ricognizione e lo studio della documentazione
 - 2.1.2 Motivi della chiusura
 - 2.1.3 Conclusioni dei periti
 - 2.1.4 Considerazioni conclusive che hanno portato al sequestro preventivo
- 2.2 Il primo commissariamento
 - 2.2.1 L'inizio dello scontro tra l'organo esecutivo e l'organo giurisprudenziale
 - 2.2.2 L'apertura dell'amministrazione straordinaria
 - 2.2.3 L'amministrazione straordinari delle grandi imprese ai sensi della normativa italiana
 - 2.2.4 La prima amministrazione straordinaria dell'ILVA
 - 2.2.5 Il programma di cessione e il passaggio di proprietà
- 2.3 Il percorso verso la seconda amministrazione straordinaria
 - 2.3.1 La composizione negoziata della crisi
 - 2.3.2 La proposta di concordato con riserva
 - 2.3.3 L'amministrazione straordinaria

CAPITOLO 3: IL NECESSARIO MA DIFFICILE CAMMINO VERSO L'EQUILIBRIO E LA CURA DEGLI INTERESSI-ALTRI

3.1 L'interesse al profitto dei soci

3.1.1 I creditori quali nuovi soci dell'impresa insolvente e la ricerca di un equilibrio con l'interesse dei lavoratori

3.2 Creditori come nuovi soci e fornitori nella prospettiva di continuazione

3.3 Il contrasto tra l'interesse dello stato alla prosecuzione delle attività e l'interesse della collettività

3.3.1 La ricerca dell'equilibrio tra l'interesse al profitto, gli interessi-altri e i principi costituzionalmente sanciti

3.4 Il conflitto tra amministrazione straordinaria e concorrenza e la connessa problematica degli aiuti di stato

3.5 Riflessioni ed opinioni conclusive sull'istituto dell'amministrazione straordinaria

CONCLUSIONE

BIBLIOGRAFIA

INTRODUZIONE

Sin dagli albori dell'industria è sempre esistito uno stretto legame, che unisce e divide, tra l'interesse al profitto e gli interessi individuabili in capo a tutti i soggetti che ruotano intorno alle aziende, determinando in questo modo un insieme di legami reciproci sempre più stretti e ricchi di implicazioni.

Ma cosa succede nel momento in cui questi legami iniziano a venire meno causando il riversarsi delle conseguenze da un soggetto all'altro?

Partendo proprio da questa domanda, in questo studio si cercherà una possibile risposta effettuando un'analisi dell'impatto che una crisi aziendale può avere, in particolare quando le dimensioni sono notevoli come nel caso dell'ILVA, nei confronti di tutti quelli che sono gli *stakeholders* che ruotano intorno l'azienda stessa.

L'elaborato si sviluppa in tre capitoli. Un primo capitolo riguardante la storia della società ILVA, osservando i presupposti che ne hanno determinato la nascita sino ai recenti anni di crisi protratti sino ad oggi.

Un secondo capitolo che si apre con un'analisi giuridica della sentenza che ha portato al primo sequestro e degli interventi legiferativi emessi dal governo con le tutte le conseguenze annesse per concludere con lo studio degli strumenti previsti dall'ordinamento italiano e dei rimedi, come si vedrà in alcuni casi adattati alle specifiche esigenze dell'ILVA, per il superamento della complessa situazione di crisi, passando per la prima amministrazione straordinaria del 2013 fino a quella del febbraio 2024.

Ed infine un terzo capitolo incentrato sull'analisi di tutti gli interessi riconducibili in capo agli *stakeholders* e alla ricerca di un equilibrio tra questi stessi interessi in alcune occasioni contrastanti. Osservando come la trattazione varia a seconda dello strumento utilizzato per la gestione della crisi.

Le motivazioni che mi hanno spinto ad approfondire tale tematica hanno una duplice natura. Da un lato l'interesse di approfondire la questione "ILVA" che ormai da decenni è al centro della cronaca nazionale ed internazionale con l'intento di cercare di capire ed analizzare le ragioni storiche e politiche, oltre che economiche, che hanno condotto ad una tale situazione di ormai difficile risoluzione. Dall'altro lato mi ha incuriosito l'attenzione che deve necessariamente porsi per la gestione e il superamento di una crisi aziendale, la quale va ben oltre il solo interesse al riassetto economico e finanziario e che anzi nel caso dell'ILVA può ben passare in secondo piano rispetto ad altri interessi costituzionalmente tutelati.

CAPITOLO I

DALLA COSTITUZIONE AL PRIMO COMMISSARIAMENTO

1.1 GLI ANNI DELLA COSTITUZIONE

La nascita dell'attuale società "Acciaierie d'Italia S.p.A." risale ormai a più di cento anni fa, quando nel 1905, su iniziativa di importanti industriali del sud Italia, venne costituita una società impegnata nel settore della siderurgia ed operante sotto il nome di ILVA.

Società che, nel bene e nel male, avrebbe interessato e coinvolto direttamente e indirettamente l'intera opinione pubblica per oltre un secolo di storia.

Contrariamente a quanto oggi potremmo immaginare, l'atto costitutivo della società ai sensi dell'articolo 128 del Codice del Commercio¹, che sappiamo essere l'atto necessario con cui i soci fondatori determinano il sorgere dell'impresa individuando nello stesso le informazioni richieste dalla legge^{2 3}, venne sottoscritto il 1° febbraio 1905 a Genova e non nella città di Taranto, che ad oggi è il centro nevralgico dell'ILVA.

L'ILVA nacque dalla fusione di tre società già operanti nel settore siderurgico, in particolare il gruppo Elba, proprietaria di un altoforno a Portoferraio (Livorno) e gestore

¹ Codice del commercio, titolo IX, sezione IV, articolo 128 "La società può essere costituita con uno o più atti pubblici, nei quali, in concorso dei sottoscrittori dell'intero capitale sociale, sia accertata l'esistenza delle condizioni prescritte dalla legge e siano nominati gli amministratori e le persone incaricate di sostenere l'ufficio di sindaci sino alla prima assemblea generale"

² Manuale di diritto commerciale, G. Giappichelli Editore, a cura di Marco Cian, 2019, pp. 400-401

³ Articolo 2328 Codice Civile

delle risorse minerarie dell'isola d'Elba, il gruppo Terni e la famiglia Bondi, realizzatrice dell'altoforno a Piombino (Livorno).

La forma societaria decisa dai soci fu quella della società anonima⁴ prevista nel titolo IX, sezione III dell'allora Codice del Commercio⁵.

Questa forma societaria era caratterizzata dal riconoscimento dell'autonomia patrimoniale perfetta della società rispetto ai soci e dalla responsabilità di questi ultimi limitata al solo capitale effettivamente versato, o quantomeno sottoscritto. Società anonima che nel Codice civile del 1942 non ha più trovato alcuna definizione vedendosi sostituita con due nuove forme societarie rientranti tra le società di capitali tutt'ora presenti, la Società per azioni e la Società a responsabilità limitata.

L'iniziale capitale sociale, ossia l'insieme dei conferimenti dei soci⁶, fu di 12 milioni di Lire che al cambio attuale, considerando il potere d'acquisto del 1905, corrispondono a circa 53 milioni di euro⁷.

Capitale sociale che venne inizialmente sottoscritto da:

- Società Siderurgica di Savona, controllata dal gruppo Terni
- La Ligure Metallurgica
- Il gruppo Terni

⁴ Articolo 129 Codice del Commercio (1865)

⁵ Il codice di commercio italiano del 1865 è stato il primo codice dell'Italia post-unitaria, che insieme agli altri codici fu emanato in quello che è stato definito il "Risorgimento giuridico".

⁶ Manuale di diritto commerciale, G. Giappichelli Editore, a cura di Marco Cian, 2019, pp. 345

⁷ Il sole 24 ore, <https://www.infodata.ilsole24ore.com/2018/03/14/calcola-il-potere-dacquisto-in-lire-ed-euro-dal-1860-al-2015/>

Solamente dopo entrò a far parte della compagine sociale anche il gruppo Elba, che portò l'ammontare totale del Capitale sociale a 20 milioni di Lire, ad oggi 88 milioni di euro.

Una volta costituita l'intera compagine sociale, controllata essenzialmente da importanti esponenti dell'alta finanza genovese, l'obiettivo che si volle perseguire fu quello di beneficiare delle agevolazioni programmate con la legge per il risorgimento economico di Napoli⁸, varata nel 1904, la quale prevedeva la realizzazione di un importante impianto a ciclo integrato⁹ a Bagnoli (Napoli).

In particolare, la suddetta legge incentivava la nascita e lo sviluppo di industrie su iniziativa dei privati, i quali avrebbero goduto, negli anni successivi, di importanti sgravi fiscali.

Per comprendere al meglio quelle che sono state le ragioni e i presupposti che hanno determinato la nascita dell'ILVA è opportuno analizzare i seguenti articoli della Legge n.351 del 1904:

- Articolo 3: *“Con la pubblicazione della presente legge sono senza altro aboliti nel comune di Napoli i dazi sia governativi che comunali e addizionali, concernenti le voci della tariffa daziaria.”*
- Articolo 7: *“I materiali di costruzione, le macchine ed in genere tutto quanto potrà occorrere al primo impianto degli stabilimenti industriali, che sorgeranno nel territorio*

⁸ Legge numero 351 del 1904

⁹ Nel settore siderurgico per impianto a ciclo integrato si intende uno stabilimento che, partendo dalle materie prime (minerali di ferro, carbone fossile e calcare), arriva al prodotto finito (laminati, piani, barre e profilati)

del comune di Napoli, entro il termine di dieci anni dalla data della pubblicazione della presente legge saranno esenti dal pagamento dei dazi doganali.”

- *Articolo 8: “Saranno pure esenti dal pagamento dei dazi doganali le macchine ed i materiali d'ogni specie destinati all'ampliamento, entro il termine stabilito dal precedente articolo, degli stabilimenti industriali già esistenti nel territorio predetto.”*
- *Articolo 9: “Il Governo del Re è autorizzato a concedere che gli stabilimenti industriali di che all'art. 6 siano retti a regime di deposito franco¹⁰.”*
- *Articolo 16: “E' autorizzato il Governo del Re a riservare, per un periodo di dieci anni, agli stabilimenti meccanici esistenti, ed a quelli che si impianteranno o si trasformeranno nel territorio del comune di Napoli, la costruzione di materiale mobile ferroviario, per una quantità non minore di un ottavo del materiale che sarà ordinato per conto dello Stato. Le modalità per determinare i prezzi in rapporto alle condizioni generali del mercato e le cautele per l'appalto delle forniture di detto materiale saranno stabilite con regolamento da approvarsi per decreto reale su proposta del ministro dei lavori pubblici di accordo col ministro del tesoro, previo parere del comitato superiore delle strade ferrate e del consiglio di Stato.”*
- *Articolo 17: “La maggiore escavazione di minerale, prevista nei contratti che regolano l'affitto delle reali miniere dell'Elba, dei terreni ferriferi del Giglio e delle fonderie di ferro di Follonica, rispettati i diritti acquisiti dagli stabilimenti di fusione attualmente esistenti, sarà concessa con obbligo espresso di destinare il minerale escavato, fino a*

¹⁰ Per deposito franco si intende un edificio in cui le merci soggette a dazio possono essere immagazzinate, manipolate o sottoposte a operazioni di produzione senza pagamento di dazi.

concorrenza di 200.000 tonnellate, a soddisfare i bisogni degli industriali aventi stabilimenti nelle provincie meridionali ed a preferenza in quella di Napoli. I fonditori che usufruiranno di tale concessione avranno dal canto loro l'obbligo di dare i loro prodotti, portati a Napoli, ad un prezzo non maggiore di quello che per tali prodotti si praticerà in Genova.”

Come possiamo quindi notare, leggendo gli articoli soprariportati, l'ILVA nacque e si sviluppò in un contesto particolarmente favorevole.

Tornando agli anni successivi, nel 1911 la società entrò a far parte del "Consorzio siderurgico", che comprendeva anche gli Altiforni di Piombino, i quali, come abbiamo detto, appartenevano alla famiglia Bondi, nonché la società Elba, la Siderurgica di Savona, la Ligure Metallurgica e le Ferriere Italiane, queste ultime ricollegabili alla Terni.

1.2 GLI ANNI DELLA PRIMA GUERRA MONDIALE

Durante gli anni della grande guerra (1915-1918), grazie anche alla grande domanda di prodotti siderurgici per la realizzazione di armi e veicoli militari, passava infatti per gli impianti dell'ILVA oltre il 31% della produzione di ghisa nazionale e il 17% della produzione di acciaio.

Questo periodo fu quindi caratterizzato da una forte espansione strategica e dimensionale della società, supportata dalla crescente domanda nazionale per l'industria bellica.

Terminata la Prima guerra mondiale, la società si trovò, tuttavia, dinanzi ad una situazione particolarmente difficile che presupponeva e necessitava di una riconversione ed un ridimensionamento degli impianti conseguentemente alla netta riduzione di domanda dovuta alla fine dello scontro.

A livello societario, al fine di far fronte alle crescenti difficoltà in cui versava la società, pochi anni dopo, nel 1918 il finanziere romano, Massimo Bondi, fece il suo ingresso nella compagine sociale impadronendosi dell'ILVA, della Siderurgica di Savona, della Ligure Metallurgica e delle Ferriere italiane ed incorporandole nella sua società Altiforni di Piombino cambiò la ragione sociale, quale segno distintivo utilizzato e conosciuto dal pubblico¹¹, in: ILVA-Altiforni e acciaierie d'Italia.

1.3 L'INGRESSO DELL'IRI E GLI ANNI DELL'ITALSIDER

Gli anni che seguirono la conclusione della Prima guerra mondiale come abbiamo visto furono particolarmente difficili sia a livello strategico, per l'obbligata riconversione alla quale l'impresa dovette sottoporsi, che a livello societario.

Nei primi mesi del 1919 vennero inizialmente fermati gli impianti di Piombino e Portoferraio ai quali nel maggio dello stesso anno seguì il licenziamento di oltre 400 operai impegnati nel polo di Bagnoli.

¹¹ Manuale di diritto commerciale, G. Giappichelli Editore, a cura di Marco Cian, 2019, pp. 106-107

Questo primo intervento non fu però sufficiente a colmare le difficoltà in cui versava la società, la quale nel dicembre dello stesso anno dovette licenziare 2000 operai impiegati sempre nello stabilimento di Bagnoli.

Nel febbraio dell'anno successivo, venne annunciata la chiusura della società, annuncio che, dopo un mese di scontri armati tra operai ed esercito, fu ritrattato con la riapertura del polo siderurgico e la riassunzione di 1500 operai.

Nel gennaio del 1921 a causa di una nuova crisi siderurgica, dovuta in questo caso alla ripresa delle esportazioni americane, l'ILVA, schiacciata da debiti per oltre 16 milioni di Lire, fu costretta alla chiusura e al sequestro da parte dei creditori.

Fino al 1942 la disciplina fallimentare vigente era quella disciplinata nel Codice del Commercio post-unitario, contenuta nel Libro III, la quale si caratterizzava per l'ampio potere attribuito all'organo gestore della procedura ovvero i curatori, nominati dai creditori, e per il correlato ridotto potere del giudice, al quale spettavano solamente funzioni di vigilanza.

La predisposizione di un nuovo Codice del commercio iniziò sin da subito; già nel 1869 iniziarono infatti i lavori che, da un progetto preliminare del 1872, portano, dopo un lungo e interessante dibattito parlamentare, al Codice di commercio del 1882.

Nonostante l'attività legislativa si fosse avviata verso un'ottica di modernizzazione, era ancora evidente nel Codice di commercio del 1882 il carattere sanzionatorio-afflittivo del fallimento, tanto che l'articolo 543, norma capofila del libro III, al primo comma si limita a prevedere che:

“il commerciante che cessa di fare i pagamenti, è in istato di fallimento” ,

individuando nella mera interruzione dei pagamenti (e non nello stato di insolvenza) la ragione per il fallimento.

In questo contesto con la normativa vigente la società venne rilevata da quelle che erano le due società creditrici più importanti, ovvero la Banca Commerciale Italiana e il Credito Italiano, insieme ad altre imprese, di piccole dimensioni, già operanti nel settore della siderurgia.

Gli anni che seguirono al subentro di questa nuova compagine sociale sfociarono in una nuova crisi, dovuta in questo caso agli effetti della crisi del 1929 scoppiata negli Stati Uniti, le cui conseguenze si ripercossero, oltre che in America, anche nel vecchio continente dati gli importanti rapporti commerciali che si erano sviluppati dopo la Prima guerra mondiale.

Il peso della crisi del 1929 gettò quelle che erano le due società detentrici della maggior percentuale del capitale sociale, la Banca Commerciale Italiana e il Credito Italiano, in difficoltà. Situazione che culminò, nel 1937, con un intervento di salvataggio operato dallo Stato, attraverso l'IRI, con la conseguenza che l'ILVA e tutta la siderurgia italiana a ciclo integrato passò in mano pubblica.

1.3.1 L'ingresso dell'IRI nel capitale sociale

Ormai divenuta il maggior complesso siderurgico italiano, negli anni successivi l'IRI provvide a coordinarne l'attività e a promuoverne lo sviluppo dell'ILVA attraverso la

società finanziaria siderurgica Finsider, e nel 1938 l'IRI e Finsider decisero la costruzione di un terzo stabilimento siderurgico a ciclo integrale sul litorale di Cornigliano (Genova)¹². Un forte sviluppo dell'ILVA lo si ebbe prima sotto l'era fascista e successivamente con lo scoppio della Seconda guerra mondiale, inizialmente la ripresa fu supportata dal riarmo e dalle numerose misure incentivanti volute dal governo Mussolini e dopo, durante la Seconda guerra mondiale, dall'incessante e sempre crescente domanda di materiale ferroso e derivati per il sostegno dell'economia bellica.

1.4 DOPO LA SECONDA GUERRA MONDIALE

Con la vittoria degli Alleati si concluse la Seconda guerra mondiale, durante la quale oltre il 70% degli impianti a ciclo integrale dell'ILVA furono distrutti e quelli di Cornigliano, mai entrati in produzione, smontati e trasferiti in Germania, l'opera della Finsider riprese, grazie agli aiuti del piano Marshall¹³ da un lato e all'appoggio del governo De Gasperi dall'altro, che approvò il piano di ricostruzione, ammodernamento e specializzazione dell'industria siderurgica¹⁴.

¹² Antonella De Palma, ILVA: una storia di fusioni, Rivista "Il de Martino" 22-23/13, 2014, p.7

¹³ Il Piano Marshall ("European Recovery Program"), fu un piano politico-economici varato dal governo statunitense per la ricostruzione dell'Europa dopo la Seconda guerra mondiale, consistente in uno stanziamento di 12,7 miliardi di dollari.

¹⁴ Anche detto "piano Sinigaglia" dall'ingegnere Oscar Sinigaglia che lo sviluppò e prevedeva un forte aumento della capacità produttiva della siderurgia nazionale, incentrato sulla ricostruzione dello stabilimento di Genova-Cornigliano e sull'integrazione verticale delle lavorazioni a Piombino ed a Bagnoli.

Il suddetto piano, nella sua prima fase, prevedeva lo sviluppo della produzione a ciclo integrale, della quale si è parlato precedentemente, quale condizione essenziale al fine di ridurre i costi di produzione, livellandoli così a quelli della concorrenza internazionale.

Questo primo programma fu attuato con la ricostruzione degli impianti di Piombino e Bagnoli e con la costruzione a Genova del nuovo stabilimento a ciclo integrale della società Cornigliano, nel quale furono sperimentate le pratiche lavorative e retributive che furono poi applicate a tutti gli stabilimenti del gruppo.

Il polo siderurgico di Genova venne realizzato nel arco di pochi anni dalla ditta Berta Autotrasporti, della quale si deve far menzione in quanto, terminati i lavori, divenne essa stessa partner principale delle Acciaierie di Cornigliano fino al primo decennio del XXI secolo e che si rilevò fondamentale per il successo della Società, grazie all'ampio parco automezzi di cui poteva vantarsi, in grado di movimentare coils, lamiere, cilindri, lingottiere, siviere e qualsiasi prodotto dello stabilimento in genere, sia per tipologia che per volumi di merci trasportate.

L'attuazione del piano Sinigaglia portò a risultati immediati e altamente positivi, il nuovo stabilimento permise infatti alla città di Genova di diventare un polo di attrazione per i lavoratori di tutta Italia, in particolare modo dal Sud della Penisola, e già nel 1957 l'Italia era salita al settimo posto nella graduatoria dei maggiori produttori siderurgici mondiali.

Nei successivi anni, in particolare nel 1961, le "Acciaierie di Cornigliano" si fusero con "l'ILVA - Alti Forni e Acciaierie d'Italia" e la nuova impresa assunse la denominazione sociale di "Italsider - Alti Forni e Acciaierie Riunite ILVA e Cornigliano", che nel 1964 divenne solo "Italsider".

Il nuovo gruppo realizzava il 55% della produzione nazionale di acciaio, l'80% di ghisa e il 56% di laminati.

L'Italsider divenne il mezzo scelto dal governo per la realizzazione dei programmi di sviluppo della siderurgia nazionale. Si decise infatti di puntare sui grandi centri siderurgici a ciclo integrale, in contrapposizione alla tecnologia del forno elettrico dei vecchi stabilimenti privati.

Le prospettive sul mercato dell'acciaio, in particolare quello legato all'industria dell'automobile e degli elettrodomestici, sembravano destinate ad un'espansione senza limiti¹⁵ e questo mise in dubbio se l'effettiva capacità produttiva sarebbe riuscita negli anni successivi a soddisfare la domanda.

Si pose così il problema se continuare a sostenere lo sviluppo del settore con un nuovo e più ambizioso ciclo di investimenti oppure ricorrere alle importazioni.

Sulla base di questo dilemma iniziò un lungo dibattito, fra impresa pubblica (IRI) e private, sulla necessità di costruire un quarto centro siderurgico a ciclo integrale da affiancare agli altri tre e che si concluse con la decisione da parte dell'IRI di potenziare gli impianti già esistenti e di costruire un nuovo stabilimento, più grande ed efficiente rispetto ai altri.

Il nuovo orientamento dello Stato, favorevole agli investimenti nel Mezzogiorno nell'industria di base, sancito prima dallo "schema di sviluppo dell'occupazione e del

¹⁵ Dal 1950 al 1970 il consumo italiano di acciaio registrò un notevolissimo incremento: dai 3 milioni di tonnellate del 1950, passò ai 6,5 milioni del 1958, ai 13,6 milioni del 1963 e ai 20,3 milioni del 1970; la produzione passò dai 2,4 milioni di tonnellate del 1950 agli 8,2 milioni del 1960, arrivando a 17,3 milioni nel 1970. il consumo di acciaio per abitante crebbe dai 65 chilogrammi del 1950 ai 187 del 1960 fino ad arrivare ai 393 del 1970 (si veda Margherita Balconi, *la siderurgia italiana (1945-1990). Tra controllo pubblico e incentivi del mercato*, Bologna, il Mulino, 1991, pp. 119-125).

reddito” del ministro del bilancio Vanoni del 1954 e dopo dalla legge 634 del 1957, che stabiliva l’obbligo per le imprese a partecipazione statale di destinare il 40% degli investimenti al sud, portò, nel 1959, alla decisione di localizzare il quarto centro siderurgico dell’industria di stato a Taranto¹⁶.

1.5 I RUGGENTI ANNI SESSANTA E LA NASCITA DEL POLO SIDERURGICO DI TARANTO

Come osservato, in base a quanto scritto precedentemente, la fase di contrattazione tra pubblico e privato portò alla realizzazione di un quarto polo siderurgico, di cui tanti sono i nomi e appellativi che negli anni sono stati attribuiti al IV centro siderurgico a ciclo integrale voluto dall’IRI:

- ILVA
- Italsider
- Casa grande
- Crepiente (il luogo dove si crepa),
- *“Acciaieri più grande d’europa”* (oggi pronunciato con orgoglio o con sconcerto, a seconda che si sia al governo o fra la popolazione tarantina).

¹⁶ Lo stabilimento venne realizzato nella zona di Tamburi, nell’area compresa tra la S.S. 7, la Superstrada Porto-Grottaglie, la strada Provinciale 49 e la strada provinciale 47, e si estendeva su una superficie complessiva di circa 15,45 km²

Importante è però sottolineare che dalla nascita di questo polo è scaturita una storia cinquantenaria che ha segnato indelebilmente il territorio tarantino, fino alle cronache più recenti.

La realizzazione del polo tarantino avvenne contemporaneamente ad un importante piano di ristrutturazione dei tre impianti preesistenti: Bagnoli, Cornigliano e Piombino, che nel 1965 fu scorporato dall'Italsider e accorpato alla nuova società Acciaierie di Piombino, nata con la partecipazione paritetica (al 50%) della Fiat e dell'Italsider.

La riorganizzazione globale portata dall'Italsider avvenne sotto lo sguardo attento di alcuni consulenti statunitensi, in particolare della USS (*United States Steel*¹⁷), allora all'avanguardia nel settore siderurgico.

I risultati che vennero raggiunti li possiamo cogliere osservando alcune informazioni storiche, in quegli anni l'IRI triplicò infatti la capacità produttiva dei quattro centri siderurgici:

POLO	1954	1965	INCREMENTO
Cornigliano	≈ 362.000 tonnellate	≈ 2 . 0 0 0 . 0 0 0	442%
Bagnoli	≈ 500.000 tonnellate	≈ 1 . 7 0 0 . 0 0 0	240%
Piombino	≈ 1 . 0 0 0 . 0 0 0	≈ 1 . 5 0 0 . 0 0 0	50%
Taranto		≈ 4 . 5 0 0 . 0 0 0	

18

E anche il numero dei lavoratori aumentò proporzionalmente all'aumento di produzione:

POLO	1971
------	------

¹⁷ <https://www.ussteel.com/>

¹⁸ Rielaborazione dati tratti dalla Rivista "Il de Martino", 22-23/13, ILVA: una storia di fusioni di Antonella De Palma, pp. 8-9

Cornigliano	7.100 addetti
Bagnoli	6.250 addetti
Piombino	4.800 addetti
Taranto	Da 13.000 a 19.000 addetti

19

Purtroppo però questi ottimi risultati vennero vanificati dall'inserimento nei quadri dirigenziali²⁰ di persone non sempre dotate delle necessarie competenze e di politici anziché manager.

Seguendo questa strada, infatti, il deterioramento del sistema avvenne in modo pesante, e tutto quello che di buono era stato fatto venne distrutto progressivamente²¹.

A riprova di quanto appena detto, tra il 1971 e il 1975, mentre l'Italsider quadruplicava la capacità produttiva e triplicava quasi il fatturato da 668 miliardi di Lire (6 miliardi di euro²²) a 1.842 miliardi (10 miliardi di euro), l'indebitamento aumentava di esercizio in esercizio e la redditività calava.

Infatti, tanto maggiore era la produzione e tante di più erano le perdite. La perdita netta passò da 29 miliardi di Lire (256 milioni di euro) a 72 miliardi (390 milioni di euro), i

¹⁹ Rielaborazione dati tratti dalla Rivista "Il de Martino", 22-23/13, ILVA: una storia di fusioni di Antonella De Palma, pp. 8-9

²⁰ Il termine quadro indica, nel diritto del lavoro italiano, una qualifica del lavoratore dipendente. Trattasi di lavoratori che svolgono attività di rilevante importanza ai fini dello sviluppo e dell'attuazione degli obiettivi dell'impresa, e che dipendono direttamente dall'imprenditore o da un dirigente. I requisiti e le norme di appartenenza alla categoria sono contenuti nei singoli contratti collettivi di lavoro, come espressamente demandato dalla legge 190/1985.

²¹ Pier Luigi Panciatici, La siderurgia a Piombino. Uno stabilimento e una città, pp. 49-50

²² <https://www.infodata.ilsole24ore.com/2018/03/14/calcola-il-potere-dacquisto-in-lire-ed-euro-dal-1860-al-2015/>

debiti finanziari raddoppiarono da 1.477 miliardi di Lire (13 miliardi di euro) a 3.106 miliardi (16.7 miliardi di euro).

Nonostante il continuo ripetersi di esercizi chiusi in perdita e il crescente ammontare dei debiti, divenuti insostenibili, viste la grande possibilità del settore, e la costante crescita dei consumi nazionali del 5,3% annuo²³, l'Italsider decise di affiancare ai quattro centri siderurgici già attivi un quinto polo da realizzare nei successivi anni a Gioia Tauro, progetto che però non venne mai realizzato, a causa di una nuova crisi che coinvolse l'intero settore della siderurgia.

Nel 1975, a causa dello shock petrolifero del 1973²⁴, che determinò una profonda recessione con una caduta dei consumi nazionali per beni durevoli del -14,3%²⁵ e un calo del PIL pari al -3,8%²⁶, anche il settore siderurgico europeo, fortemente energivoro,²⁷ entrò

²³ Macroeconomia, McGraw-Hill, figura 16.4 “PIL in Italia, variazione percentuale annua 1951-2016”, di Rudiger Dornbusch, Stanley Fischer, Richard Startz, Giuseppe Canullo, Paolo Pettinati, XII edizione, 2018, pp. 497

²⁴ Con il termine “shock petrolifero del 1973” intendiamo il brusco aumento del prezzo del petrolio (greggio) e dei suoi derivati che si verificò in quell'anno a causa dell'attacco contro Israele per mano di Egitto e Siria.
Con questa prima crisi del petrolio si mise un punto al ciclo di sviluppo economico che aveva caratterizzato l'Occidente nel ventennio precedente

²⁵ Ministero dell'Economia e delle Finanze Dipartimento del Tesoro, Le principali recessioni italiane: un confronto retrospettivo, Working Papers N°9, ottobre 2010, pp. 9-10
https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/working_papers/wp9_2010.pdf

²⁶ Ministero dell'Economia e delle Finanze Dipartimento del Tesoro, Le principali recessioni italiane: un confronto retrospettivo, Working Papers N°9, Ottobre 2010, p.6
https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/working_papers/wp9_2010.pdf

²⁷ Treccani: “Che consuma grandi quantità di energia per alimentare la propria produzione”

in crisi facendo emergere i numerosi errori dei grandiosi piani di sviluppo e la cattiva gestione di manager sempre più dipendenti dai partiti politici.

In questo contesto, nonostante l'occupazione nell'industria siderurgica continuasse a crescere fino alla fine degli anni Settanta, l'Italsider, in un quadro di crescenti difficoltà del settore a livello comunitario, fu mal gestita e conobbe enormi perdite.

Nel 1979 l'ingegner Ambrogio Puri, da poco presidente e A.d. di Italsider, presentò con eleganza e orgoglio al presidente della Commissione Industria della Camera, Giorgio La Malfa, le tecnologie di Taranto e il bilancio consuntivo 1978. Invitato all'occasione, Enrico Cuccia sfogliando il bilancio osservò che il grado di utilizzo degli impianti era basso (60%) e coincideva con il punto di equilibrio economico, concludendo che: *“il risultato della gestione operativa era zero e la perdita (350 miliardi di lire, 5 volte quella del 1975) era dovuta agli oneri finanziari netti, cioè il debito finanziario non era sostenibile, esattamente come 50 anni prima”*.²⁸

1.6 GLI ANNI 80 E L'INIZIO DELLA FASE DI PRIVATIZZAZIONE

A partire dalla metà degli anni Ottanta iniziò una fase di drastico ridimensionamento del gruppo e contestualmente si avviò un processo di privatizzazione.

In questo difficile quadro, nel 1985, l'area siderurgica di Bagnoli, appena rimodernata con le migliori tecnologie allora disponibili, fu sacrificata e con essa tutto lo stabilimento fu

²⁸ Riccardo Gallo, Ex Ilva, servono 1,3 miliardi. Che succede se ArcelorMittal abbandona Acciaierie d'Italia?, Milano Finanza, 06/01/2024, p. 16, https://www.milanofinanza.it/news/ex-ilva-servono-1-3-miliardi-che-succede-se-arcelormittal-esce-di-scena-202401052025344514?refresh_cens

avviato verso la chiusura, in nome di un nuovo presunto assetto economico che “liberando” l’area occupata dall’Italsider, dopo opportune bonifiche del territorio, avrebbe dovuto dare sviluppo al turismo e al terziario avanzato, quanto più per l’impossibilità di realizzare la ristrutturazione in base alla normativa urbanistica vigente del Comune di Napoli.²⁹

L’impianto nel 1989 fu dunque smantellato e la struttura dell’allora polo di Bagnoli, venne svenduta per 20 miliardi di lire (2,1 milioni di euro³⁰) alla Cina e all’India, benché il progetto di rimodernamento fosse costato circa 1200 miliardi di Lire, di cui 120 spesi per impianti ecologici (16 impianti di abbattimento polveri, 9 predisposti alla depurazione delle acque, 9 di insonorizzazione, oltre alla strutturazione di un’area a verde, equivalente al 20% della superficie complessiva del Centro)³¹.

Nello stesso anno, 1985, fu la volta anche dello stabilimento di Cornigliano, che fu ceduto al Cogea (Consorzio genovese acciaio), che due anni dopo si sciolse per lasciare spazio alla nuova società “Acciaierie di Cornigliano”, per il 51% della famiglia Riva, che ne assunse la gestione.

²⁹ Con riferimento all’argomento, per un approfondimento sulla questione legata alla vicenda Bagnoli, si rimanda l’attenzione ad un saggio redatto dalla professoressa e ricercatrice Maria Antonietta Selvaggio. Il saggio in questione è: “Bagnoli: una difficile transizione” edito il 1-1-2013, <https://www.iris.unisa.it/handle/11386/4284653>

³⁰<https://www.infodata.ilsole24ore.com/2018/03/14/calcola-il-potere-dacquisto-in-lire-ed-euro-dal-1860-al-2015/>

³¹ Francesco Soverina, C’era una volta l’ILVA a Bagnoli, Resistoria, Bollettino dell’Istituto campano per la storia della Resistenza, 2018, p. 13,15.
https://www.academia.edu/37168155/Cera_una_volta_Ilva_a_Bagnoli

Nel 1988 anche le altre società della Finsider furono messe in liquidazione, tra cui l'Italsider (diventata nel frattempo Nuova Italsider), la nuova Deltasider e Terni Acciai Speciali che si fusero in una nuova società, riprendendo il nome ILVA.

Nel 1991 fu la volta di Piombino che venne inserito in un progetto, presentato dall'ILVA, nel quale si tentava un riassetto totale della siderurgia pubblica.

Il programma, che per gli stabilimenti di Bagnoli e Cornigliano prevedeva la chiusura, per quanto riguardava Piombino prevedeva la liberazione e la bonifica del territorio occupato dal vecchio stabilimento, nonché la ricostruzione semi-totale dell'area produttiva mediante impianti innovativi e ambientalmente all'avanguardia. La difficoltà però di reperire i finanziamenti necessari allo sviluppo del progetto, uniti ad una situazione economico-politica italiana poco brillante, portarono all'annullamento del piano proposto e nel 1992 l'acciaiera di Piombino fu ceduta al gruppo Lucchini divenendo così l'unica azienda siderurgica pubblica ad essere sopravvissuta allo smantellamento.

Di fronte ad una crisi sempre più evidente, nel settembre 1993 il Consiglio di amministrazione dell'ILVA S.p.A. varò un progetto di scissione in due nuove società³²: ILVA laminati piani S.r.l., comprendente gli stabilimenti di Taranto, Genova, Novi ligure e Torino (divisione laminati a freddo) e Acciai Speciali Terni S.r.l., comprendente gli stabilimenti di Terni e Torino (divisione inossidabili).

Lo scopo principale della scissione fu quello di preparare le due nuove società ad una rapida privatizzazione, scaricando così ancora una volta i debiti accumulati sulle spalle dello Stato italiano.

³² Gazzetta ufficiale della Repubblica, Verbale del 31 ottobre 1993, rep. 43739/7945, atto pubblico di scissione: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1993/11/18/S-20704/p2>

L'operazione di privatizzazione fu completata nel 1995, quando l'intero capitale dell'ILVA laminati piani S.r.l. venne ceduto al gruppo Riva assumendo solamente due anni dopo la denominazione ILVA S.p.A., con l'incorporazione nel 1997 da parte dell'ILVA laminati S.p.A. di Acciaierie Di Cornigliano S.p.a. come da verbale assembleare.³³

1.7 DALL'INGRESSO DEL GRUPPO RIVA AL SEQUESTRO DEL 2012

Il susseguirsi di queste due crisi portò ad una fase di privatizzazione delle principali imprese statali, tra cui l'ILVA.

In questa fase di “ritorno al privato”, l'acciaieria di Cornigliano fu ceduta a Cogea, di cui il Gruppo Riva assunse il pacchetto di maggioranza. Pochi anni dopo, nel 1995, lo stesso Gruppo Riva acquistò l'intera ILVA, assumendo così una posizione di monopolio e di leadership nell'industria siderurgica italiana ed europea.³⁴

Gli anni sotto la direzione del gruppo Riva furono particolarmente movimentati a causa di una serie di episodi che si susseguirono.

Ripetute denunce da parte degli operai fecero scoprire un particolare sistema di punizione per i dipendenti non allineati alle direttive aziendali, di cui si avvaleva il Gruppo Riva nell'impianto di Taranto. Sistema denominato “*Palazzina LAF*”, dal nome dell'omonima

³³ Gazzetta ufficiale della Repubblica, Verbale del 12 dicembre 1997, repertorio n. 52824/5842, atto pubblico di fusione: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1998/03/03/S-2621/p2>

³⁴ Il caso ILVA: breve storia della vicenda giudiziaria, Articolo tratto dalla rivista “Ambiente e Sviluppo”, Ipsa, del 14/06/2018, <https://www.altalex.com/documents/news/2018/06/13/caso-ilva-estratto-rivista>

palazzina, adiacente al Laminatoio a freddo, priva di strumenti di lavoro e suppellettili, dove i dipendenti venivano portati dai vigilanti e trascorrevano l'orario di lavoro senza prestare alcuna attività. Evento che, tramite una serie di esposti alla Procura della Repubblica, diverrà poi noto a livello nazionale, rappresentando il primo caso di mobbing³⁵ della storia italiana.

L'inizio della vicenda, che caratterizza tutt'oggi la storia dell'ILVA lo si ebbe il 3 febbraio 2012, quando il procuratore capo di Taranto Franco Sebastio scrisse all'allora ministro dell'Ambiente, al governatore della Puglia, al sindaco di Taranto e al presidente della provincia per chiedere quali fossero le iniziative che intendevano adottare a seguito dei risultati molto allarmanti della perizia epidemiologica disposta dalla giudice per le indagini preliminari Patrizia Todisco. La perizia, come è possibile vedere nelle tabelle sottostanti, mise in evidenza l'altissimo livello di inquinamento dell'area circostante all'ILVA e la correlazione tra questa situazione e le emissioni dello stabilimento:

“Sostanze inquinanti misurate alle emissioni convogliate nell'anno 2010”

AREE/INQUINANTI	Polveri t/anno	NO2 t/anno	SO2 t/anno
Calcare e Calce	27,8	123,7	63,7
Cokeria	645,4	1615,5	2644,6
Agglomerato	1395,2	4793,6	4658,6
Altoforno	672,2	1308,2	1822,5
Acciaieria	1137,6	711,1	413
Laminazione a caldo e Finitura nastri	138	1702	1740

³⁵ Per mobbing lavorativo si intende una condizione di persecuzione psicologica nell'ambiente di lavoro

Laminazione a freddo decapaggio e rigenerazione	109	65	0,8
Elettrozincatura	31,9	220,2	-
Totali	4159,3	11056,9	11343,3

Altre sostanze emesse nel 2010:	7 t di HCl , 1,3 t di Benzene , 338,5Kg di IPA , 52,5g di Benzo(a)pirene , 14,9g di PCCD/F e 0,28 t di Cr III
---------------------------------	---

36

“Tabella C-1, ILVA-dichiarazione P-RTR emissioni totali in aria 2010”

Sostanza inquinante emessa	Unità di misura	Totale
1) Convenzionali e gas serra		
- Monossido di carbonio	T/a	172.123,8
- biossido di carbonio	T/a	8.606.106
Composti organici volatili non metalli	T/a	718,8
Ossidi di azoto	T/a	8.190
Ossidi di zolfo	T/a	7.645
2) metalli e composti		
Arsenico	Kg/a	157,1
Cadmio	Kg/a	137,6
Cromo	Kg/a	564,1
Rame	Kg/a	1.758,2
Mercurio	Kg/a	20,9
Nichel	Kg/a	424,8
Piombo	Kg/a	9.023,3
zinco	Kg/a	23.736,4
3) sostanze organiche clorurate		

³⁶ Tribunale di Taranto, Fascicoli: R.G.N.R. N. 938/10 - 4868/10 G.I.P. N. 5488/10 - 5821/10, G.I.P Forastiere, Biggeri, Triassi, pagina 13

Policlorodibenzodiossine	g/a	15,6
4) altri composti organici		
Idrocarburi policiclici aromatici	Kg/a	337,7
Benzene	Kg/a	1.254,3
5) altri composti		
Cloro e composti inorganici	T/a	356,6
Fluoro e composti inorganici	Kg/a	20.063,2
PM10	T/a	1.361

37

Come è possibile poi leggere dalla perizia in calce alle tabelle: *“Dai dati riportati dai periti emerge la quantità rilevante di polveri che viene rilasciata dagli impianti, anche dopo gli interventi di adeguamento, e di particolare evidenza è la quantità di polveri che fuoriesce dall'acciaieria durante il cosiddetto fenomeno di slopping³⁸, documentato oltre che dalla indagine anche dagli organi di controllo. A supporto di quanto sopra evidenziato, sono stati riportati i risultati dei monitoraggi e dei prelievi condotti all'interno dello stabilimento, di materiale massivo (depositi di materiale disperso e residui depositato su impianti e pavimentazioni) ed aria ambiente, che dimostrano la*

³⁷ Tribunale di Taranto, Fascicoli: R.G.N.R. N. 938/10 - 4868/10 G.I.P. N. 5488/10 - 5821/10, G.I.P Forastiere, Biggeri, Triassi, pagina 14

³⁸ Per lavorare l'acciaio è necessario abbassare il contenuto di carbonio attraverso dei convertitori, tramite l'aggiunta di ossigeno e rottami ferrosi. L'ossigeno reagisce con il carbonio e produce ossido di carbonio. È in questo determinato momento del processo che si produce la scoria, ovvero le polveri che quando si ammassano danno origine alla fumata rossa. Anche in presenza di un impianto di aspirazione, se si verificano instabilità, c'è la possibilità che si verifichi una forte polverosità chiamata “slopping”.

presenza significativa di sostanze pericolose e metalli nelle emissioni diffuse incontrollate dalle attività produttive.”³⁹

Quattordici giorni dopo la perizia, iniziò il processo per incidente probatorio avente al centro la maxi-perizia. Furono indagati i presidenti Emilio e Nicola Riva, il direttore dello stabilimento Luigi Capogrosso e Angelo Cavallo, responsabile dell'area agglomerato.

I reati ipotizzati furono disastro colposo e doloso, avvelenamento di sostanze alimentari, omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro, danneggiamento aggravato di beni pubblici, getto e sversamento di sostanze pericolose e inquinamento atmosferico.

Quanto segue è ormai entrato a far parte della cronaca e divenuto una vicenda nazionale, di cui nel prossimo capitolo si parlerà più nel dettaglio sotto il taglio della disciplina fallimentare, regolato prima dalla Legge Fallimentare e poi, a partire dal 12 gennaio 2019, dal nuovo Codice della crisi e dell'insolvenza (D.Lgs. 14/2019).

³⁹ Tribunale di Taranto, Fascicoli: R.G.N.R. N. 938/10 - 4868/10 G.I.P. N. 5488/10 - 5821/10, G.I.P Forastiere, Biggeri, Triassi, pagina 15

CAPITOLO 2

DALLA SENTENZA DEL PROCESSO “AMBIENTE SVENDUTO”

ALLA SECONDA AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA

2.1 IL PROCESSO “AMBIENTE SVENDUTO”

Riprendendo la trattazione, il 26 luglio 2012 la G.I.P. Todisco firmò un provvedimento di sequestro⁴⁰, senza facoltà d’uso, degli impianti dell’area a caldo, e dispose gli arresti domiciliari per otto persone accusate di disastro ambientale. Tra loro, gli ex presidenti dell’ILVA e l’ex direttore.

Prima però di passare allo studio degli strumenti susseguitisi nel corso degli anni per il superamento della crisi, è importante osservare quello che è stato il percorso logico-giuridico che ha portato la magistratura di Taranto al sequestro dell’intero complesso ILVA.

2.1.1 La ricognizione e lo studio della documentazione

Preliminarmente all’emissione della decisione finale si è provveduto alla ricognizione e allo studio di una serie di documenti, sui quali è stata poi redatta la motivazione dell’intera

⁴⁰ Tribunale di Taranto, N. 938/10 R.G.N.R. (ad esso riuniti proc. n. 4868/10 R.G.N.R., n. 4508/09 R.G.N.R. e n. 8842/11 R.G.N.R.) e N. 5488/10 R. G.I.P. (ad esso riunito proc. n. 5821/10 R.G.I.P.)

sentenza⁴¹.

Partendo dalla documentazione acquisita si è potuto procedere all'esecuzione delle seguenti attività:

1) Analisi tecnica dei diversi processi produttivi ed acquisizione delle informazioni necessarie nel corso delle indagini peritali al fine di individuare gli aspetti rilevanti così da poter rispondere ai quesiti posti dalla magistratura.

2) Successivamente si è provveduto ad un'analisi delle emissioni in atmosfera, sia diffuse che convogliate, osservando e determinandone l'impatto nocivo.

3) Acquisiti i profili emissivi (identificati con riferimento al periodo temporale), si è proceduto con la comparazione di questi con quelli autorizzati nell'AIA e con quelli indicati nel Bref, in particolare nel capitolo definito come *BAT Conclusions*⁴².

⁴¹ - Documentazioni tecniche acquisite nel corso delle attività peritali, in contraddittorio con le Parti

- Documentazione relativa alle attività di campionamento ed analisi svolte dal collegio peritale in

contraddittorio con le Parti

- Documentazione di pubblico dominio sia di natura regolamentare-amministrativa che tecnica, in particolare: 1) ultima versione del "BRef Iron and Steel Production Draft version (24 June 2011) issued for the opinion of the IED – Article 13 Forum", 2) Autorizzazione Integrata Ambientale rilasciata all'ILVA di Taranto con protocollo DVA-DEC-2011- 0000450 del 4 agosto 2011 con avviso pubblicato sulla G.U. n. 195 del 23 agosto 2011

⁴² BAT - Best Available Technique, Migliori Tecniche Disponibili - MTD

4) Attraverso la comparazione tra i profili emissivi "reali", quelli autorizzati dalla legge e quelli derivanti dall'applicazione delle BAT è stata valutata l'ampiezza dello scostamento, sia positivo che negativo, tra emissioni effettive ed emissioni consentite. Sulla base degli scostamenti sono state poi osservate quali fonti, tra tutte quelle oggetto dell'analisi, si discostassero maggiormente dalle prestazioni associate alle BAT.

5) Relativamente all'operato, per le fonti emissive sono stati valutati, ove possibile, gli indicatori emissivi specifici, quali ad esempio la massa di inquinante per quantità di prodotto, comparandoli con quelli riportati nel sopracitato Bref caratterizzanti il panorama impiantistico europeo.

6) Per le fonti emissive "critiche", infine, si è invece proceduto con la valutazione del grado di applicazione delle BAT.

In quanto utile per una più semplice comprensione dei precedenti punti, il testo della Decisione di Esecuzione della Commissione Europea del 28 febbraio 2012⁴³ *“stabilisce quelle che sono le conclusioni sulle migliori tecniche disponibili (BAT) per la produzione di ferro e acciaio ai sensi della Direttiva 2010/75/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle emissioni industriali”*.

Conclusioni che, stabilite ed indicate nell'allegato alla sentenza, corrispondono esattamente alle BAT indicate nell'ultima versione del *“BRef Iron and Steel Production*

⁴³ Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 8.03.2012

Draft version del 24 giugno 2011", di cui i periti hanno fatto largo riferimento nel corso degli accertamenti tecnici richiamati precedentemente.

Quello che è importante sottolineare è che il BRef in questione costituisce il “*documento di riferimento sulle migliori tecniche disponibili (BAT) per gli Stati dell’Unione Europea*”, e che, per assumere efficacia vincolante non necessita di un formale recepimento normativo da parte degli stessi Stati.

Trattasi dunque di un documento tecnico che consacra formalmente e stabilisce ufficialmente, per tutti gli Stati dell’Unione Europea, quali siano le migliori tecnologie, i migliori strumenti e le migliori procedure operative disponibili nel campo della produzione di ferro e acciaio, ai fini della prevenzione e riduzione dell’inquinamento da emissioni industriali. Sulla base di quanto detto ne derivò quindi che la stessa Direttiva (2010/75/UE) sia stata utilizzata come una tra le principali fonti di riferimento per il caso ILVA.

2.1.2 Motivi della chiusura

Per quanto riguarda l’analisi e gli studi effettuati dai periti, si deve ricordare che questi sono stati condotti nelle seguenti aree, che costituivano i principali comparti produttivi del complesso tarantino dell’ILVA:

- L’area Parchi
- L’area Cokerie
- L’area Agglomerato
- L’area Altiforni
- L’area Acciaierie

Per tutte le aree oggetto dell'analisi furono rilevate gravissime criticità ambientali ed elevate emissioni di sostanze nocive nettamente superiori ai parametri massimi previsti dalle norme nazionali ed internazionali.

Per i dati integrali e le osservazioni formulate dai periti si rinvia ai paragrafi 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 e 2.5 della sentenza dove sono contenute ed elencate la totalità delle informazioni relative alle 5 aree.

2.1.3 Conclusioni dei periti

Sulla base di quanto osservato e raccolto, come logica conclusione, i periti sottolinearono come *“l'esposizione continuata agli inquinanti dell'atmosfera emessi dall'impianto siderurgico (avesse) causato e causa tutt'ora nella popolazione fenomeni degenerativi di apparati diversi dell'organismo umano che si traducono in eventi di malattia e di morte”*.

Bisogna inoltre sottolineare come i modelli di analisi messi a punto ed utilizzati consentirono di stimare quantitativamente il carico annuale di decessi e di malattie conseguenti all'esposizione all'inquinamento e a tal proposito i periti più volte ribadirono come *“lo stato di salute della popolazione di Taranto (fosse) di indubbia compromissione, e che, a causa dell'inquinamento ambientale in atto, la situazione sanitaria di Taranto (fosse) grave, tenuto anche conto del confronto con la popolazione dell'intera regione Puglia”*.

Quel che emerse fu quindi una *“situazione di pressione ambientale e di uno stato di salute complessivo, non solo di alcune aree del tarantino, ma di Taranto nel suo complesso, rispetto alla regione, che difficilmente si riscontra in altre aree del Paese”*⁴⁴.

2.1.4 Considerazioni conclusive che hanno portato al sequestro preventivo⁴⁵

I risultati di quanto appena detto evidenziano a chiare lettere l'esistenza, nella zona del tarantino, di una grave ed attualissima situazione di emergenza ambientale e sanitaria, imputabile alle emissioni inquinanti, convogliate, diffuse e fuggitive, dello stabilimento ILVA S.p.A.

Situazione che impose pertanto l'immediata adozione *“a doverosa tutela di beni di rango costituzionale che non ammettono contemperamenti, compromessi o compressioni di sorta quali la salute*⁴⁶ *e la vita umana*⁴⁷*”* del sequestro preventivo dei predetti impianti, funzionale alla interruzione delle attività inquinanti ad essi ascrivibili e tali da integrare gli estremi delle fattispecie criminose ipotizzate dalla Procura della Repubblica di Taranto.

⁴⁴ Dichiarazione del Professore Biggeri, contenuta a pag. 116 del verbale d'udienza del 30.03.2012, Tribunale di Taranto

⁴⁵ Rielaborazione sintetica del paragrafo 8 *“Considerazioni conclusive sui presupposti del sequestro preventivo richiesto. La configurabilità in concreto dei reati ipotizzati e le urgenti e gravi esigenze preventivo-cautelari.”* Della Sentenza relativa al decreto di sequestro preventivo dell'ILVA di Taranto, Tribunale di Taranto, pp. 277-294

⁴⁶ Articolo 32 Costituzione: *“La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge.”*

⁴⁷ Articolo 2 Costituzione: *“La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.”*

Nella sentenza venne inoltre sottolineato un importante aspetto, che con gli anni è divenuto sempre più centrale e pregnante, per cui *“non (può) più (consentirsi) una politica imprenditoriale che punti alla massimizzazione del risparmio sulle spese per le performances ambientali del siderurgico, i cui esiti, (nel caso esaminato dell’ILVA), per la comunità tarantina ed i lavoratori del siderurgico, in termini di disastro penalmente rilevante ex art. 434 e 437 c.p., sono davvero sotto gli occhi di tutti, soprattutto dopo i vari, qualificati e solidissimi contributi tecnico-scientifici ed investigativi agli atti del procedimento”*.

Detto questo, solamente la compiuta realizzazione di tutte le misure tecniche necessarie per eliminare le situazioni di pericolo individuate dai periti chimici, avrebbe legittimato l’autorizzazione, *“previa attenta ed approfondita valutazione, da parte di tecnici nominati dall’A.G., dell’efficacia, sotto il profilo della prevenzione ambientale, delle misure eventualmente adottate”*, alla ripresa della operatività dei già menzionati impianti. Nella parte conclusiva l’autorità giudiziaria, ai sensi degli articoli 321 c.p.p.⁴⁸, 92⁴⁹, 104 e 104

⁴⁸ Articolo 321 Codice di procedura penale, Comma 1: “Quando vi è pericolo che la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato [253] possa aggravare o protrarre le conseguenze di esso ovvero agevolare la commissione di altri reati, a richiesta del pubblico ministero il giudice competente a pronunciarsi nel merito ne dispone il sequestro con decreto motivato [262 3]. Prima dell’esercizio dell’azione penale [405] provvede il giudice per le indagini preliminari.”

⁴⁹ Articolo 92 Codice di procedura penale, Comma 1: “L’esercizio dei diritti e delle facoltà spettanti agli enti e alle associazioni rappresentativi di interessi lesi dal reato è subordinato al consenso della persona offesa.”

bis disp. att. c.p.p.⁵⁰, e sulla base delle prove in possesso dispose il sequestro preventivo delle aree oggetto dell'analisi, degli impianti e materiali ivi esistenti, dello stabilimento siderurgico ILVA s.p.a. di Taranto nominando come custodi ed amministratori dell'impianto, per tutti gli aspetti tecnico-operativi, l'ing. Barbara Valenzano, e, per tutti gli aspetti amministrativi, il dottor Mario Tagarelli.

⁵⁰ Articolo 104 bis disposizioni di attuazione del Codice di procedura penale, Comma 1: "In tutti i casi in cui il sequestro preventivo o la confisca abbiano per oggetto aziende, società ovvero beni di cui sia necessario assicurare l'amministrazione, esclusi quelli destinati ad affluire nel Fondo unico giustizia, [...], l'autorità giudiziaria nomina un amministratore giudiziario scelto nell'Albo di cui all'articolo 35 del codice di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e successive modificazioni. Con decreto motivato dell'autorità giudiziaria la custodia dei beni suddetti può tuttavia essere affidata a soggetti diversi da quelli indicati al periodo precedente."

Comma 1 bis.1: "Quando il sequestro ha ad oggetto stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale [...], ovvero impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, il giudice dispone la prosecuzione dell'attività avvalendosi di un amministratore giudiziario nominato ai sensi del comma 1. In caso di imprese che dopo il verificarsi dei reati che danno luogo all'applicazione del provvedimento di sequestro sono state ammesse all'amministrazione straordinaria, anche in via temporanea ai sensi dell'articolo 1 del Decreto-legge 5 dicembre 2022, n. 187, la prosecuzione dell'attività è affidata al commissario già nominato nell'ambito della procedura di amministrazione straordinaria. Ove necessario per realizzare un 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, il giudice detta le prescrizioni necessarie, tenendo anche conto del contenuto dei provvedimenti amministrativi a tal fine adottati dalle competenti autorità. Le disposizioni di cui al primo, secondo e terzo periodo non si applicano quando dalla prosecuzione può derivare un concreto pericolo per la salute o l'incolumità pubblica ovvero per la salute o la sicurezza dei lavoratori non evitabile con alcuna prescrizione. Il giudice autorizza la prosecuzione dell'attività 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. In ogni caso i provvedimenti emessi dal giudice ai sensi dei periodi precedenti, anche se negativi, sono trasmessi, entro il termine di quarantotto ore, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero delle imprese e del made in Italy e al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica."

2.2 IL PRIMO COMMISSARIAMENTO

La sentenza del processo “Ambiente svenduto”, con le conseguenze di cui abbiamo precedentemente parlato, determinò l’inizio di una partita a scacchi giocata sulla possibilità o meno di continuare a produrre, durante la quale l’azienda ripetutamente minacciò la chiusura di tutti gli stabilimenti qualora a Taranto fosse stata fermata la produzione.

Seguendo questa via, nei mesi successivi la società ILVA presentò, ai sensi del D.L. 129/2012, il piano degli interventi da realizzare richiesti dal Ministero dell’ambiente, che in data 15 novembre 2012 venne considerato adeguato alle prescrizioni dei Ministeri coinvolti e anche alle volontà della Regione Puglia, della Provincia e del Comune di Taranto⁵¹.

Nonostante questo intervento, in data 26 novembre 2012, il GIP di Taranto emise un nuovo provvedimento con cui venne disposto il sequestro dei prodotti finiti e semilavorati dello stabilimento, e il rigetto dell’istanza di dissequestro degli impianti a caldo dell’ILVA avanzata dall’azienda.

Il successivo 3 dicembre 2012, con l’obiettivo di avvallare il rigetto del GIP di Taranto, il Governo adottò il Decreto-legge n. 207 del 3 dicembre 2012, con il quale:

- l’ILVA venne dichiarata stabilimento di interesse strategico nazionale e;

⁵¹ Parlamento italiano: L’emergenza ambientale nell’area di Taranto e la vicenda ILVA, <https://leg16.camera.it/561?appro=880&L'emergenza+ambientale+nell'area+di+Taranto+e+la+vicenda+ILVA+#paragrafo4108>

- furono dettate specifiche misure per garantire la continuità produttiva aziendale e la commercializzazione dei prodotti, anche di quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del medesimo decreto.

Come conseguenza, il 5 dicembre 2012, la Procura di Taranto, adeguandosi al contenuto del decreto, da un lato rimise nella disponibilità dell'ILVA gli impianti a caldo, ma dall'altro lato diede invece parere negativo al dissequestro dei prodotti finiti e semilavorati. Con questo primo decreto "Salva-ILVA" si autorizzò dunque il proseguo dell'attività produttiva nonostante gli accertamenti della magistratura e nonostante fosse stato provato l'impatto devastante dell'ILVA sulla popolazione e l'ambiente circostante.

Attraverso successivo il DL 207/2012, convertito in legge con la L. n. 231/2012, venne infatti stabilito che *"il Ministro dell'Ambiente ha il potere di autorizzare il proseguimento dell'attività produttiva di uno stabilimento di interesse strategico nazionale per un periodo non superiore a 36 mesi anche nel caso in cui l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro"*.

In particolare, il primo articolo di questa legge ebbe come effetto concreto l'inapplicabilità ad alcune imprese di una parte del codice di procedura penale per un periodo di tempo che poteva arrivare fino a 36 mesi.

Attraverso questa legge, infatti, alcuni atti giudiziari, quali ad esempio gli eventuali provvedimenti di sequestro cautelare *"non impedivano... l'esercizio dell'attività"*⁵².

⁵² D. Legge n. 207/2012, art. 1, comma 4

Questo significava che, pur in presenza di indagini su reati di qualsiasi gravità, non potevano essere adottate tutte le misure utili a proteggere i diritti delle persone o, meglio, se adottate non avrebbero sortito effetti.

L'individuazione delle imprese beneficiare di questa possibilità venne rimessa allo stesso Governo, che attraverso un atto della "Presidenza del Consiglio dei ministri", scelse le imprese, le denominò "di interesse strategico nazionale".

Lo stesso testo legislativo individuava quelli che erano i presupposti per i quali può trovare applicazione il decreto-legge, ovvero:

- nei casi in cui *"vi sia un'assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione"*
- nei casi di situazioni di *"straordinaria necessità e urgenza"*⁵³,

e fu proprio da questo primo decreto salva-ILVA che iniziò la battaglia di cui si è accennato tra magistratura e governo e di cui si parlerà sotto il profilo tecnico-giurisprudenziale nel capitolo che segue.

2.2.1 L'inizio dello scontro tra l'organo esecutivo e l'organo giurisprudenziale

Successivamente al Decreto-legge n. 207/2012 numerose sono state le polemiche che scatenarono il conflitto tra magistratura e politica, tra le quali si ricorda la questione sollevata dal giudice penale di Taranto sulla costituzionalità del decreto emanato dal

⁵³ Trattasi questa della formula che il Governo utilizza per poter legiferare al posto del Parlamento attraverso lo strumento del Decreto-legge.

Governo dinanzi la Corte costituzionale che però, con la sentenza n. 85/2013⁵⁴ dichiarò l'inammissibilità della stessa questione con il conseguente dissequestro dei prodotti finiti e semilavorati.

Prima di passare allo studio degli strumenti con cui si cercò di risolvere la crisi economico-finanziaria dell'ILVA risulta appropriato fare dei chiarimenti sulla questione ricordando a tal riguardo che, del conflitto e dei soggetti di cui si è appena parlato, la magistratura è titolare del potere di accertare i reati e di perseguirli, ma allo stesso tempo non ha il potere di definire il regime e i vincoli della politica industriale dell'Unione e del Paese attraverso misure che potrebbero interrompere la produzione di acciaio determinando effetti catastrofici, con conseguenze sia sull'economia locale che su quella nazionale.

Al centro dell'intera questione e dell'annesso conflitto, che tutt'ora si protrae, c'è la ricerca di un equilibrio tra due diritti fondamentali, da un lato il diritto alla salute dei tarantini e dall'altro lato il diritto al lavoro dei dipendenti dell'ILVA.

In prima battuta l'emergenza ambientale venne gestita dal potere giudiziario, che, come visto nel paragrafo precedente, di fronte all'inerzia del potere esecutivo e dunque del governo in primis, pose inizialmente un punto alla questione con la sentenza del processo "Ambiente svenduto".

L'emergenza derivante dalla questione ILVA interessava però più fronti e non soltanto quello ambientale, centrale nelle decisioni inizialmente prese dalla magistratura, ma anche quello occupazionale.

⁵⁴ Corte costituzionale, sentenza 9 maggio 2013, n. 85: bilanciamento tra diritto alla salute e tutela dei livelli occupazionali nel "caso Ilva"

Furono proprio le conseguenze a livello occupazionale, successive al sequestro dell'ILVA, a rappresentare il presupposto che mise in moto l'organo politico, che intervenne rivendicando la titolarità nella decisione finale del bilanciamento, che necessariamente doveva farsi, emanando il primo decreto salva-ILVA con cui venne riconosciuto il particolare impatto dell'ILVA sull'economia nazionale ed autorizzando la prosecuzione dell'attività produttiva e la commercializzazione dei prodotti finiti.

Con questo primo decreto Salva-ILVA il Governo cercò di trovare un compromesso "formale" al conflitto tra i principi costituzionali che contornavano l'intera vicenda, dando priorità all'occupazione e alla produzione rispetto alla salvaguardia ambientale, purché si rispettassero specifici requisiti elencati e disciplinati tra le *Best Available Techniques*, in conformità alla direttiva 2010/75/UE.

Indirettamente con questa mossa il governo decretò però la sovrapposizione del potere legislativo sul potere giudiziario, determinando da un lato la sospensione dell'efficacia delle misure di sequestro e dall'altro lato riconoscendo al potere politico ed amministrativo la titolarità della prevenzione dei pericoli alla salute e all'ambiente e dell'equilibrio con interessi economici ed occupazionali.

L'esito di questa complessa situazione fu proprio lo scoppio del conflitto tra governo e magistratura con l'inserimento tra questi due soggetti della Corte costituzionale che, in una posizione sovraordinata ad entrambi, venne adita per valutare la conformità costituzionale delle disposizioni contenute nel decreto "Salva-ILVA".

La questione centrale per cui si dovette far ricorso alla Corte costituzionale, al di là della violazione del principio di separazione dei poteri⁵⁵, fu per l'appunto il bilanciamento operato dal governo tra i principi costituzionali in gioco.

La Corte costituzionale nella sentenza n.85 del 9 aprile 2013 con cui chiuse la questione operò una scelta apparentemente tragica asserendo la necessità di *“dover bilanciare valori tutti fondamentali nell'ordinamento costituzionale, e trovare un 'compromesso' o, meglio, una regola di gestione del conflitto assiologico”*⁵⁶.

La questione sulla costituzionalità sollevata dalla magistratura penale di Taranto riguardava infatti la presunta incostituzionalità di alcune disposizioni contenute nel decreto Salva-ILVA, in virtù del fatto che, secondo la loro visione, il governo avesse realizzato un

⁵⁵ La presunta incostituzionalità del decreto salva Ilva è legata, infatti, anche al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, poiché il decreto ha in sostanza reso nulla l'efficacia dei provvedimenti giudiziari già adottati, determinando una consistente violazione della separazione dei poteri. Su questi aspetti, tra i tanti, Bin, R.: “L'Ilva e il soldato Bandini”, *Diritto penale contemporaneo*, 7 dicembre 2012, p. 5; Morelli, A.: “Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali”, *Diritto penale contemporaneo*, 12 Dicembre 2012, pp. 7-11.

⁵⁶ L'espressione usata nel testo è tratta da Calabresi e Bobbit, P.: *Tragic Choices*, W.W. Norton & Co Inc., New York, 1978. Tuzet: “Does Economic Analysis of Law Need Moral Foundations; Comment on Chain”, *German Law Journal*, 14(8), 2013, pp. 1163-1170 ben evidenzia che “the tradeoff of state intervention and that of constitutional balancing stem from the same basic problem. The root of it lies in the impossibility of achieving incompatible goals and the necessity of striking a balance between them”. So, “the real problem of promoting social and economic rights” is that: “They cannot be realized all together and for free. Every right is in tension with some other and sometimes the tension becomes an open conflict; every amount of money or other resources used for one thing is not used for another. Therefore, we have to make choices one way or another and I venture to think (but cannot argue here) that a case-by-case evaluation, considering every aspect of specific situations, is in this matter preferable to a general policy of promoting one kind of right over another”.

bilanciamento irragionevole tra la tutela della salute e dell'ambiente e la libera iniziativa economica.

La norma, tra le varie disposizioni, introduceva infatti lo scudo penale, con il quale si riconosceva l'immunità ai soggetti che avessero la rappresentanza della società per le attività pericolose connesse all'esercizio dell'impresa. Ai sensi di quanto appena detto i giudici ritennero dunque l'assenza di un equilibrio individuato dal legislatore, in quanto il bilanciamento costruito era "ineguale"⁵⁷ tra gli interessi coinvolti, sacrificando quelli che erano i diritti fondamentali della persona, i quali invece avrebbero dovuto prevalere *tout court* sugli interessi economici.

Nonostante la motivazione fornita dai giudici di Taranto la Corte costituzionale dichiarò infondata la censura muovendo da una serie di argomentazioni essenzialmente di coerenza formale⁵⁸ del sistema, su tutte si ritenne che la complessa procedura tecnica di autorizzazione (AIA), prevista nel decreto, costituisse la base del ragionevole bilanciamento effettuato dal legislatore.

In sostanza la Corte costituzionale riconobbe che il procedimento-provvedimento tecnico previsto dalla legge limitando, circoscrivendo e indirizzando la prosecuzione dell'attività

⁵⁷ Luciani, M.: "Sui diritti sociali", Democrazia e diritto, 1995, p. 560

⁵⁸ Geninatti Satè, L.: "Caso Ilva': la tutela dell'ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto (una prima lettura di Corte cost., sent. n. 85/2013)", forumcostituzionale.it, 13 Maggio 2013; Vivaldi, E.: "Il caso Ilva: la 'tensione' tra poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali", federalismi.it, 24 July 2013

dell'impresa, fosse lo strumento di governance dei rischi ambientali adeguato a rendere certi rischi "accettabili".

In termini giuridici, secondo i giudici della Cassazione, le disposizioni normative nel decreto realizzavano un equilibrio ragionevole, seppur migliorabile, tra diritto alla salute, diritto ad un ambiente sano e il diritto al lavoro, da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dell'occupazione e il dovere delle istituzioni pubbliche di compiere tutti gli sforzi per tutelarlo.

Bisogna poi sottolineare, con riferimento al bilanciamento, che nell'ordinamento italiano non vi sia una gerarchia di valori predeterminata, né rigida, né statica, né assoluta, poiché tutti i diritti fondamentali contenuti nella Costituzione sono reciprocamente connessi e vanno ponderati sistematicamente gli uni con gli altri e mai in maniera isolata, non potendosi ammettere che un diritto diventi tiranno rispetto ad altri.

Sulla base dunque, delle argomentazioni fornite nella sentenza n. 85/2013, il diritto alla salute non può considerarsi a priori sempre e comunque prevalente rispetto ad altri valori primari.

Nell'asserire la presenza di una gerarchia mobile tra i valori fondamentali, la decisione della Consulta sembra porsi sulla scia di quanti ritengono che nelle moderne democrazie costituzionali l'unico vero principio da tutelare è il pluralismo come presupposto della

stessa attività di bilanciamento⁵⁹; al contempo, il bilanciamento operato dalla Corte non ha valore assoluto, suscettibile di generalizzazione per casi futuri, ma resta un bilanciamento essenzialmente ad hoc e riferibile allo specifico caso, senza quindi poter né dover vantare la prescrittività per il futuro⁶⁰.

In questo specifico caso riguardante l'ILVA, il ragionamento giuridico operato dai giudici costituzionali ha considerato la tutela della salute e dell'ambiente in relazione non alle esigenze della produzione e dunque alla libertà di iniziativa economica disciplinata all'articolo 41 della Costituzione, bensì al diritto al lavoro, diritto sociale fondamentale all'interno della Carta costituzionale⁶¹.

⁵⁹ La teoria del bilanciamento incontra atteggiamenti ostili o invece simpatetici. Le due posizioni sono storicamente espresse nel dibattito tra Alexy e Habermas: Alexy R.: "Constitutional Rights, Balancing and Rationality", *Ratio Juris*, 2003, 16, pp. 131-140; id.: "On Balancing and Subsumption: A Structural Comparison", *Ratio juris*, 2003, 16, p. 433; Habermas J.: *Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, trad. Rehg W., MIT Press, Cambridge, 1996, pp. 256-261; per la correlazione tra bilanciamento e superamento dell'impostazione giuspositivistica tradizionale v., la storica riflessione di Altı Nikoff, t.a.: "Constitutional Law in the Age of Balancing", *Yale Law Journal*, 1987, 96, p. 943; evidenzia la correlazione spesso presente tra logica del bilanciamento e neoformalismo Kennedy, d.: "Two Globalizations of Law & Legal Thought", *Suffolk University Law Review*, 2003, 36, p. 631; sulle affinità e sulle differenze metodologiche e di significato del bilanciamento nel discorso giuridico contemporaneo e nei differenti sistemi giuridici, a loro volta fondati su tradizioni e culture diversificate Bomhoff, J.: "Balancing, the Global and the Local Judicial Balancing as a Problematic Topic in Comparative (Constitutional) Law", *Hastings International & Comparative Law Review*, 2008, 31, pp. 555-586.

⁶⁰ Salute, ambiente e iniziativa economica: tecniche di bilanciamento ed effettività dei rimedi, edito da *Actualidad Jurídica Iberoamericana* N. 14, a cura di Camilla Crea e Luca E. Perriello, paragrafo III: "SALUTE E AMBIENTE SALUBRE VS LAVORO E PRODUZIONE: IL PRIMO STEP DELLA CORTE COSTITUZIONALE ITALIANA TRA FORMALISMO E RICERCA SURRETTIZIA DI EFFETTIVITÀ.", pp. 754-757, febbraio 2021

⁶¹ Speziale V.: "Il 'diritto dei valori', la tirannia dei valori economici e il lavoro nella Costituzione e nelle fonti europee", *costituzionalismo.it*, 2019-3, pp. 101-150.

Dunque, secondo l'orientamento della Corte costituzionale, la tutela dei diritti fondamentali deve essere sistemica e non frammentata in una serie di disposizioni che potrebbero essere scoordinate e potenzialmente conflittuali, con la conseguenza che nessun diritto è tiranno sugli altri e pertanto, pur essendo la Costituzione a considerare la salute come "fondamentale", non è questo un motivo sufficiente per ritenerla prevalente su tutti gli altri diritti⁶².

Questa scelta, in un certo senso "strategica" dei parametri del bilanciamento, ha consentito alla Corte di allinearsi ad un'idea di bilanciamento consolidata da tempo, una volta infatti escluso il limite al bilanciamento derivante da uno schema di giudizio esplicitamente contenuto in una disposizione costituzionale, la gerarchia si costruisce caso per caso, assumendo carattere dinamico e relativo⁶³.

Nonostante però l'intervento della magistratura prima e del governo poi, il disastro ambientale non si arrestò e l'organo esecutivo, in linea con il solco ormai intrapresi, continuò ad emettere decreti a favore dello stabilimento ILVA, legittimando la prosecuzione dell'attività produttiva nonostante il permanere delle emissioni inquinanti.

Quanto avutosi fino a quel momento continuò dunque a ripetersi anche dopo con continue omissioni, mancati interventi di risanamento, processi e inchieste.

⁶² The Case of the Ilva Steel Plant. A Never-Ending Battle between Health, the Environment and Employment, a cura di L.E. Perriello, in C. Mak and B. Kas, *Civil Courts and the European Polity. The Constitutional Role of Private Law Adjudication in Europe*, London, 2023

⁶³ Salute, ambiente e iniziativa economica: tecniche di bilanciamento ed effettività dei rimedi, edito da *Actualidad Jurídica Iberoamericana* N. 14, a cura di Camilla Crea e Luca E. Perriello, paragrafo IV: "POLITICITÀ DEL BILANCIAMENTO, LIMITI FORMALI E SOSTANZIALI: NIENTE DI NUOVO SOTTO IL SOLE?", pp. 757-760, febbraio 2021

Il tutto culminò prima con l'assoggettamento dell'acciaieria ad una procedura di amministrazione straordinaria il 4 giugno del 2013, con il D.L. n. 61/2013⁶⁴, quando l'allora Governo in carica guidato da Letta approvò un nuovo testo normativo con cui l'ILVA venne sottoposta per la prima volta alla gestione commissariale nominando Enrico Bondi commissario ed Edo Ronchi sub commissario e successivamente ceduta ad una nuova cordata di investitori privati, ma per tali argomenti si rimanda la trattazione nei successivi paragrafi nei quali si osserverà nel dettaglio gli strumenti utilizzati⁶⁵.

2.2.2 L'apertura dell'amministrazione straordinaria

Analizzati gli aspetti giurisprudenziali nei paragrafi che seguono si studierà prima lo strumento dell'amministrazione straordinaria a livello teorico e successivamente si applicheranno questi concetti al caso pratico dell'ILVA.

Come si è detto, dopo il commissariamento della società, scaturito dalla sentenza del processo "Ambiente svenduto" si tentò di superare questa fase ricorrendo al particolare strumento dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, la cui disciplina non era contenuta nell'allora vigente Legge Fallimentare ma in un apposito testo normativo.

⁶⁴ Camera dei deputati, Sviluppo economico e politiche energetiche, Le principali norme per l'ILVA emanate nella XVII legislatura.

https://temi.camera.it/leg17/post/ILVA_xvii_legislatura.html?tema=temi/l_amministrazione_straordinaria_del_gruppo_ilva_e_gli_interventi_di_sostegno

⁶⁵ Salute, ambiente e iniziativa economica: tecniche di bilanciamento ed effettività dei rimedi, edito da Actualidad Jurídica Iberoamericana N. 14, a cura di Camilla Crea e Luca E. Perriello, paragrafo V: "THE SECOND STEP: LE SCELTE STRATEGICHE DI BILANCIAMENTO E IL FOCUS MANCANTE SULLA EFFETTIVITÀ DEL SISTEMA DI TUTELA AMBIENTALE", pp. 760-763, febbraio 2021

2.2.3 L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese ai sensi della normativa italiana

Ai sensi dell'articolo 1 del Decreto-legislativo n. 270/1999 (Legge Prodi-bis), per amministrazione straordinaria intendiamo la procedura concorsuale della "grande impresa insolvente".

Nel momento in cui però l'impresa, già assoggettabile all'amministrazione straordinaria ai sensi del Decreto-legislativo n. 270/1999, sia configurabile di "grandissime dimensioni", come l'ILVA poteva considerarsi, trova invece applicazione la disciplina contenuta nel Decreto-legge n. 347 del 2003, volta ad una più veloce ed efficiente gestione della crisi.

Alla base della disciplina, alternativa al fallimento ed imperniata sull'obiettivo della continuazione e del risanamento dell'impresa⁶⁶, vi è proprio la constatazione della più consistente rilevanza degli interessi-altri che tipicamente ruotano intorno alle grandi imprese, oltre che la volontà di prevenire ed evitare gli effetti potenzialmente "sistemici" che le crisi di tali aziende potrebbero produrre sull'economia complessiva.

Partendo dalle suddette prerogative con la legge Prodi bis prima, e con la legge Marzano successivamente, si disegnò una procedura di tipo essenzialmente amministrativo, piuttosto che giurisprudenziale, quale era invece il fallimento, essendo il ruolo del tribunale limitato al mero accertamento dei presupposti economici della crisi, con l'affidamento poi

⁶⁶ L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, Giuffrè Francis Lefebvre, a cura di Luigi Franga, 2005

all'autorità ministeriale del potere di disporre l'apertura della procedura e di tutti i poteri di nomina connessi⁶⁷.

Si deve poi sottolineare come, successivamente al Decreto-legge n. 134 del 28 agosto 2008, c.d. salva-Alitalia, si sia aperta la strada ad una nuova prassi, ossia quella di emettere provvedimenti legislativi che istituiscono amministrazioni straordinarie dettagliate con esatto riferimento a specifiche situazioni di crisi e a tal riguardo basti pensare ai numerosi e precedentemente citati provvedimenti salva-ILVA emessi per l'appunto dal governo.

Tornado ora alla disciplina generale, l'iniziale assoggettabilità alla legge Prodi bis è condizionata anzitutto al fatto che debba trattarsi necessariamente di una impresa soggetta alle disposizioni sul fallimento ed in secondo luogo l'articolo 2 detta una serie di requisiti consistenti:

- Nell'aver un numero di lavoratori subordinati non inferiore a 200 da almeno un anno
- Nell'aver un ammontare complessivo di debiti non inferiore ai due terzi tanto del totale dell'attivo dello stato patrimoniale che dei ricavi provenienti dalle vendite e dalle prestazioni dell'ultimo esercizio.

Quanto al primo presupposto, si legge come il numero dei lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di cassa integrazione guadagni non deve essere inferiore a

⁶⁷ Liquidazione dell'attivo e interessi degli stakeholders, Capitolo II, paragrafo IV: "Gli interessi-altri nelle crisi d'impresa. L'esperienza dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi. Il "principio" della conservazione dell'impresa e dei relativi complessi aziendali." Edizioni scientifiche italiane, a cura di Daniele Stanzione, Napoli, 2023

duecento e deve persistere da almeno un anno⁶⁸. Il dato numerico suscita però alcune perplessità, in quanto è normalmente qualificante imprese di medie dimensioni, mentre la ratio sottesa alla disciplina dell'amministrazione straordinaria è quella di salvare dal dissesto imprese di ingenti dimensioni, la cui crisi determinerebbe situazioni di intenso allarme sociale⁶⁹.

Nel caso invece della Legge Marzano, i precedenti parametri vengono innalzati a 500 lavoratori subordinati per quanto riguarda il personale impiegato nell'ultimo anno e 300 milioni l'ammontare complessivo dei debiti. In entrambe i casi, nel momento in cui i requisiti oggettivi e soggettivi sussistono, l'impresa viene inizialmente sottratta al fallimento e alla conseguente liquidazione, che nel caso delle grandi imprese viene esercitata attraverso la liquidazione coatta amministrativa, ed assoggettata invece alla procedura dell'amministrazione straordinaria.

Strutturalmente la procedura si compone di due fasi, nella prima fase l'impresa, dopo essere stata dichiarata insolvente, viene sottoposta ad un esame volto ad accertare se vi siano *“concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali”*. L'ammissione poi alla seconda fase, consistente nell'amministrazione

⁶⁸ Decreto Legislativo 8 luglio 1999, n. 270, articolo 2

⁶⁹ Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili, *Le amministrazioni straordinarie fra salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento*, a cura di Giannicola Rocca Diego Corrado, Capitolo 2: Aspetti procedurali delle amministrazioni straordinarie, a cura di Maria Carla Giorgietti, Paragrafo 2.3: I requisiti oggettivi

straordinaria vera e propria, si ha tuttavia solamente quando le condizioni economiche dell'impresa siano tali da rendere realistica la suddetta prospettiva⁷⁰.

Come si è visto, la procedura dell'amministrazione straordinaria muove dalla dichiarazione dello stato di insolvenza ad opera del tribunale del luogo dove si trova la sede dell'impresa, al quale segue un procedimento volto ad accertare la sussistenza dei requisiti richiesti per l'ammissione e la sussistenza dello stato di insolvenza. Ad un esito positivo del procedimento il tribunale emette una sentenza nella quale si attesta e si dichiara lo stato di insolvenza nominando al contempo gli organi tipici della prima fase della procedura.⁷¹

Con la sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza si apre la c.d. fase di osservazione, di natura prettamente diagnostica, volta essenzialmente ad accertare la compatibilità delle condizioni economiche dell'impresa con le finalità che la legge assegna alla procedura. In particolare, l'obiettivo del commissario giudiziale è quello di verificare ed accertare con una relazione particolareggiata se sussistano *“concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali.”*

La fase di osservazione dura 60 giorni, decorsi i quali le osservazioni tratte dal commissario vengono riportate in una relazione che verrà consegnata al Ministro e alla cancelleria del tribunale competente⁷².

⁷⁰ Manuale di diritto commerciale, G. Giappichelli Editore, a cura di Marco Cian, III edizione, 2019, L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato d'insolvenza: “Presupposti, finalità e struttura dell'amministrazione straordinaria”, p. 275-276

⁷¹ Manuale di diritto commerciale, G. Giappichelli Editore, a cura di Marco Cian, III edizione, 2019, L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato d'insolvenza: “La procedura, la dichiarazione dello stato di insolvenza”, p. 276-277

⁷² Manuale di diritto commerciale, G. Giappichelli Editore, a cura di Marco Cian, III edizione, 2019, L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato d'insolvenza: “La procedura, la c.d. fase di osservazione e i suoi effetti”, p. 277-278

Nei successivi trenta giorni decorrenti dal deposito in cancelleria della relazione, il tribunale si pronuncerà sull'ammissibilità dell'impresa alla procedura, disponendone l'apertura in caso di esito favorevole.

Le successive fasi, consistenti nello svolgimento della procedura, sono tendenzialmente regolate dalla disciplina della liquidazione coatta amministrativa⁷³, con la sola eccezione che il commissario liquidatore⁷⁴ viene sostituito dal commissario straordinario nominato dal Ministro dello Sviluppo Economico, che a sua volta vigila sullo svolgimento dell'intera procedura, disponendo di un largo potere autorizzatorio.

Per quanto riguarda gli effetti successivi al decreto di apertura dell'amministrazione straordinaria abbiamo:

- Nei confronti del debitore annoveriamo lo spossessamento e la cessazione degli organi sociali
- Quanto ai creditori varranno ancora le norme sulla loro regolazione concorsuale nel fallimento (oggi, liquidazione giudiziale)
- Circa invece ai contratti pendenti la regola di fondo è quella della loro automatica prosecuzione sino a quando il commissario, a sua discrezione, deciderà di recederne.⁷⁵

⁷³ La liquidazione coatta amministrativa è una procedura concorsuale prevista dalla legge italiana che si applica ad alcuni enti e categorie d'impresa predeterminate dalla legge, tra cui: Imprese bancarie e assicurative, Società partecipate da enti pubblici come l'IRI e l'EFIM, Società cooperative, taluni enti della pubblica amministrazione italiana.

⁷⁴ Il commissario liquidatore è l'organo che procede a tutte le operazioni della liquidazione secondo le direttive dell'autorità che vigila sulla liquidazione, e sotto il controllo del comitato di sorveglianza. Nel caso d'impresе di particolare importanza possono essere nominati tre commissari.

⁷⁵ Manuale di diritto commerciale, G. Giappichelli Editore, a cura di Marco Cian, III edizione, 2019, L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato d'insolvenza: "La procedura, l'apertura dell'a.s. e i suoi effetti", p. 278-279

Infine, per quanto riguarda il percorso di recupero dell'equilibrio economico dell'attività questo può essere alternativamente raggiunto attraverso un programma di cessione o di ristrutturazione.

All'ammissione nella procedura da parte del tribunale segue, nei sessanta giorni successivi, l'onere in capo al commissario di predisporre un programma, che, ai sensi dell'articolo 27 e, come detto poc'anzi, può essere:

- Di cessione dei complessi aziendali a terzi, sulla base di un programma di prosecuzione dell'esercizio dell'impresa di durata non superiore all'anno. Trattasi questi di un tentativo finalizzato a realizzare un rinnovato equilibrio tra costi e ricavi, per il tramite della soddisfazione parziale dei debiti: nella sostanza, quanto ottenuto dalla cessione dovrebbe tentare di soddisfare il ceto creditorio in una rinnovata situazione complessiva, che preveda anche una rinnovata struttura di governance⁷⁶.
- Di ristrutturazione economica e finanziaria dell'impresa, sulla base di un programma di risanamento industriale e/o finanziario, di durata non superiore a due anni.

La norma sottolinea poi che nel caso in cui si adotti l'indirizzo della cessione, il programma deve indicare come, e con quali prospettive, essa possa realizzarsi, specificando le stime sulla soddisfazione dei creditori.

⁷⁶ Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili, Le amministrazioni straordinarie fra salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento, a cura di Giannicola Rocca Diego Corrado, Capitolo 2: Aspetti procedurali delle amministrazioni straordinarie, a cura di Maria Carla Giorgietti, Paragrafo 2.4: I requisiti oggettivi. La dichiarazione di insolvenza e il procedimento che la determina

Se invece viene adottato l'indirizzo della ristrutturazione, il programma dovrà indicare le eventuali previsioni di ricapitalizzazione dell'impresa e di mutamento degli assetti imprenditoriali nonché tempi e modalità di soddisfazione dei creditori.

In entrambi i casi, comunque, il programma prevede una prosecuzione dell'attività d'impresa, eventualmente parziale e limitata, tagliando tutti i rami ritenuti, a discrezione del commissario, improduttivi.

L'esecuzione dell'intero programma è affidata al commissario straordinario, che ha il dovere/potere di compiere tutte le attività a ciò funzionali, salvo specifiche casistiche in cui la norma richiede la preventiva autorizzazione del Ministro. Per concludere è da sottolineare come, a prescindere dalla strada perseguita, le fasi necessarie sono sempre l'accertamento del passivo e la spartizione dell'attivo, che avranno luogo negli stessi modi previsti per la procedura fallimentare (articolo 53 d.lgs. 270/1999).⁷⁷

2.2.4 La prima amministrazione straordinaria dell'ILVA

Tornando al *case study*, all'apertura dell'amministrazione straordinaria dell'ILVA seguì un atto governativo del 21 gennaio 2015, Decreto-legge n. 1/2015⁷⁸, contenente una serie di disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto.

⁷⁷ Manuale di diritto commerciale, G. Giappichelli Editore, a cura di Marco Cian, III edizione, 2019, L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato d'insolvenza: "La procedura, la definizione e l'esecuzione del programma. L'accertamento del passivo e la ripartizione dell'attivo", p. 279-280

⁷⁸ <https://def.finanze.it/DocTribFrontend/getAttoNormativoDetail.do?ACTION=getArticolo&id={084BAE55-F61B-4786-A930-AC4FB0C31B47}&codiceOrdinamento=200000300000000&articolo=Articolo%203>

Con questo decreto il Governo assoggettò l'ILVA alla procedura dell'amministrazione straordinaria e nominò il collegio commissariale⁷⁹.

Una delle principali finalità del decreto (convertito in legge con la L. 4 marzo 2015, n. 20) fu quella di estendere alle imprese dichiarate di interesse strategico nazionale, quali l'ILVA, la disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi contenuta nel Decreto-legge n.347/2003 (Legge Marzano), prevedendo all'articolo 1 che *“il commissario straordinario dell'impresa di interesse strategico nazionale, nominato ai sensi dell'art. 1 del D.L. 61/2013, presenti l'istanza per l'ammissione dell'impresa alla procedura di amministrazione straordinaria e possa essere nominato egli stesso commissario della procedura di amministrazione straordinaria⁸⁰”*.

Seguendo così quanto disposto dalla norma, in data 21 gennaio 2015, il Commissario Gnudi presentò l'istanza per l'ammissione immediata dell'ILVA S.p.A. alla procedura di amministrazione straordinaria. Istanza che venne accolta nello stesso giorno con un decreto del Ministro dello Sviluppo economico⁸¹, con il quale vennero nominati commissari straordinari della procedura di amministrazione straordinaria Piero Gnudi, Corrado Carrubba ed Enrico Laghi.

Contestualmente all'ammissione dell'ILVA alla procedura si ebbe l'apertura del concorso dei creditori sul patrimonio dell'impresa insolvente, con la conseguenza che tutti i crediti

⁷⁹ Giulia Ciancaglini, “La storia dell'acciaieria più grande d'Europa. Ecco l'Ilva dal 2012 a oggi”, La Stampa, 4-11-2019

⁸⁰ Camera dei deputati, Sviluppo economico e politiche energetiche, Le principali norme per l'ILVA emanate nella XVII legislatura.
https://temi.camera.it/leg17/post/ILVA_xvii_legislatura.html?tema=temi/l_amministrazione_straordinaria_del_gruppo_ilva_e_gli_interventi_di_sostegno

⁸¹ Pubblicato sulla G.U. n. 30 del 6 febbraio 2015

sorti nei confronti della Società prima della data del 21 gennaio 2015 dovessero essere accertati secondo le forme e con le modalità del procedimento di accertamento del passivo previsto dagli articoli 93 e ss. della Legge Fallimentare.⁸²

Tornando ora al Decreto-legge n. 1/2015, recante “*disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto*”, un aspetto importante da ricordare, che negli anni successivi divenne fonte di molti problemi, fu l'introduzione di uno “scudo penale” attraverso il quale si assicurava una protezione legale sia ai gestori dell'azienda (i commissari), che ai futuri acquirenti, relativamente all'attuazione del piano ambientale della fabbrica, evitando così che dall'attuazione del piano ambientale i commissari o i futuri acquirenti del impianto siderurgico restassero coinvolti in vicissitudini giudiziarie derivanti dal passato⁸³.

Sempre riguardo al Decreto-legge n. 1/2015, l'articolo 2 dettava una serie di disposizioni applicabili alla società ILVA S.p.A. finalizzate a determinare la cessazione della precedente gestione commissariale ed il subentro del nuovo organo commissariale nei poteri necessari per l'attuazione del "piano ambientale".

L'articolo 3 invece conteneva principalmente norme di carattere finanziario volte a consentire all'amministrazione straordinaria di ILVA S.p.A. di utilizzare le somme già sequestrate dall'autorità giudiziaria, tra cui i circa 1,2 miliardi euro requisiti alla famiglia Riva dalla Procura di Milano, per emettere obbligazioni (comma 1) intestate al Fondo

⁸² Articolo 4-ter del D.L. n. 347/2003 e articolo 53 del D.Lgs. n. 270/1999

⁸³ Giulia Ciancaglini, “La storia dell'acciaieria più grande d'Europa. Ecco l'Ilva dal 2012 a oggi”, La Stampa, 4-11-2019

unico giustizia e gestite da Equitalia Giustizia S.p.A. Da sottolineare come al credito derivante dalla sottoscrizione dell'obbligazione veniva riconosciuta la prededucibilità⁸⁴.

Sempre l'articolo 3, al comma 1-ter, autorizzava l'organo commissariale di ILVA S.p.A. a contrarre finanziamenti per un ammontare complessivo fino a 400 milioni di euro, assistiti dalla garanzia di un fondo dello Stato avente una dotazione iniziale di 150 milioni di euro, al fine di realizzare gli investimenti necessari al risanamento ambientale, nonché degli investimenti destinati ad interventi a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, formazione e occupazione.

Ulteriori 35 milioni di euro delle risorse del Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese furono destinati a tutela dei fornitori e delle imprese dell'indotto, nonché i crediti anteriori relativi al risanamento ambientale, alla sicurezza e all'attuazione degli interventi in materia di tutela dell'ambiente e della salute vennero considerati prededucibili.

Infine, altri 10 milioni di euro furono destinati alla messa in sicurezza e gestione dei rifiuti radioattivi.

Gli articoli successivi dettavano invece disposizioni in materia di discariche e gestione dei rifiuti riguardanti l'ILVA disciplinando programmi ed interventi di bonifica, ambientalizzazione e riqualificazione dell'area di Taranto.

Dalla lettura e analisi di questo importante decreto-legge appare chiaro il duplice intento perseguito dal Governo relativamente alla questione ILVA, da un lato infatti si puntò a

⁸⁴ Prededucibilità riconosciuta solo dopo che tutti gli altri crediti prededucibili e i crediti riguardanti le retribuzioni dovute, sotto qualsiasi forma ai prestatori di lavoro subordinato, siano stati soddisfatti.

risolvere le condizioni economiche ed ambientali dell'azienda e dall'altro lato si cercò di garantire il massimo supporto e sostegno all'intero indotto che ruotava intorno la società.

Appare inoltre evidente, come si è detto precedentemente, il fatto che per la gestione della crisi ILVA venne promulgata una norma ad hoc da inserire all'interno della più generale disciplina dell'amministrazione straordinaria.

2.2.5 Il programma di cessione e il passaggio di proprietà

Riprendendo la disciplina dell'amministrazione straordinaria, come regolato dalla norma, il programma redatto dal commissario poteva alternativamente prevedere la cessione dei complessi aziendali a terzi o la ristrutturazione economica e finanziaria dell'impresa.

Nel caso dell'ILVA la previsione fu quella di procedere alla vendita, bandendo una gara pubblica per la presentazione di offerte di acquisto o affitto da parte di imprese e società interessate.

Proprio con riguardo alla vendita dell'ILVA si deve sottolineare la grande mole di norme varate dal Governo aventi l'obiettivo di regolare tale aspetto, tra le tante è opportuno riprenderne alcune commentando importanti passi contenuti e disciplinati nelle stesse.

- La prima tra le fonti di nostro interesse è il Decreto-legge n. 191/2015, contenente all'articolo 1, una serie di disposizioni finalizzate per l'appunto alla cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA.

Il comma 1 dell'articolo 1 è intervenuto disciplinando la procedura di cessione dei beni aziendali delle imprese operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali ovvero che

gestissero almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale, marcando con particolare attenzione sulla procedura di cessione dei complessi aziendali di ILVA S.p.A. in amministrazione straordinaria.

Sul solco del precedente, il comma seguente fissò al 30 giugno 2016 il termine entro il quale i commissari del Gruppo ILVA in amministrazione straordinaria dovessero espletare le procedure per il trasferimento dei complessi aziendali.

I successivi commi, dal 3 al 6-septies, recavano invece disposizioni di carattere finanziario, disciplinanti le modalità di impiego delle risorse pubbliche e le modalità di pagamento dei creditori prededucibili.

- Un secondo decreto contenente disposizioni riguardanti la cessione dell'ILVA a terzi è stato il Decreto-legge n. 98/2016 con cui vennero dettate disposizioni principalmente finalizzate a consentire il completamento della procedura di cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA. Per far ciò si intervenne andando a modificare alcune disposizioni, per lo più contenute nei precedenti decreti-legge, riguardanti la modifica e l'attuazione del "piano ambientale" nonché i diritti e gli obblighi degli acquirenti (o affittuari) dei complessi medesimi.

Tra le misure incentivanti contenute in questo decreto si sottolinea come all'articolo 1, comma 1, il legislatore pose a carico dell'amministrazione straordinaria (e non più dell'acquirente o affittuario aggiudicatario della procedura di cessione) l'onere di rimborso il finanziamento statale di 300 milioni di euro erogati, ai sensi del D.L. 191/2015.

Inoltre, venne estesa all'aggiudicatario della procedura di cessione (affittuario o acquirente) l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività produttiva nello stabilimento e alla commercializzazione dei prodotti all'ILVA S.p.A. di Taranto.

Il tutto a dimostrazione di quanto la politica, al sussistere di particolari situazioni, possa divenire tanto accondiscendente verso gli interessi privati.

- Altri sono stati i decreti susseguitisi dopo questi primi due, tra i quali ad esempio il Decreto-legge del 30 dicembre 2016, n. 244, attraverso il quale si intervenne sulla procedura di trasferimento dei complessi aziendali del Gruppo ILVA, con particolare riferimento alla procedura di presentazione delle offerte vincolanti definitive e all'esclusione dalla procedura di aggiudicazione per coloro che non avessero adeguato l'offerta definitiva vincolante alle prescrizioni contenute nel parere relativo alla realizzazione di specifici interventi, da attuarsi entro la scadenza dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA).

Tornando all'amministrazione straordinaria la disciplina prevede poi che, nel caso in cui si opti per la vendita della società insolvente, il programma di cessione potrebbe presupporre una prosecuzione dell'esercizio dell'impresa ma per una durata non superiore ad un anno⁸⁵. Nel caso però in cui l'impresa gestisca uno stabilimento strategico di interesse nazionale, casistica in cui rientra l'ILVA, o svolga un servizio pubblico essenziale, la durata dei

⁸⁵ D.Lgs. n. 270/1999, articolo 27, commi 1 e 2:

programmi può essere prorogata ed autorizzata dal Ministro dello sviluppo economico fino ad un massimo di quattro anni⁸⁶.

A questo intervento seguì una modifica effettuata ad hoc per l'ILVA, volta alla definizione di uno specifico termine di durata per il gruppo. Modifica che estese dunque il termine di durata del programma dell'amministrazione straordinaria di ILVA S.p.A. fino alla scadenza del termine ultimo per l'attuazione del Piano ambientale⁸⁷.

Riguardo invece alla modalità con cui raggiungere l'obiettivo della vendita al commissario straordinario fu attribuito il compito di individuare l'affittuario o l'acquirente, a trattativa privata, tra soggetti che garantissero le seguenti condizioni:

- la continuità nel medio periodo del relativo servizio pubblico essenziale
- la continuità produttiva dello stabilimento industriale di interesse strategico nazionale con la garanzia di adeguati livelli occupazionali e la rapida ed efficiente esecuzione dell'intervento di tutela ambientale.

Inoltre, il canone di affitto o il prezzo di cessione non dovevano essere inferiori a quelli di mercato e le offerte andavano corredate da un piano industriale e finanziario nel quale indicare gli investimenti, con le risorse finanziarie necessarie e le relative modalità di copertura⁸⁸.

⁸⁶ Articolo 27, comma 2-bis, D.Lgs. n. 270/1999, come introdotto dall'articolo 1, comma 841, legge di stabilità 2016 (legge n. 208/2015).

⁸⁷ D.L. n. 191/2015, articolo 1, comma 8.1

⁸⁸ Articolo 4, comma 4-quater del D.L. n. 347/2003, introdotto dal D.L. n. 134/2008 (cd. D.L. Alitalia) e poi sostituito dal comma 4 dell'articolo 1 del D.L. n. 1/2015. Successivamente, modificato dall'art. 1, comma 1, lettere a), b) e c), del D.L. n. 91/2015

Relativamente all'affitto, occorre sottolineare come la finalità di questo strumento sia essenzialmente quella di conservazione dei valori aziendali dell'impresa, corrispondente d'altro canto alle esigenze perseguite attraverso l'esercizio provvisorio dell'impresa.

Queste misure, affitto o presucuzione, che, pur essendo simili nella finalità, differiscono profondamente a livello strutturale rendendo l'affitto d'azienda di gran lunga preferibile rispetto all'esercizio provvisorio.

Nel caso infatti dell'affitto, i rischi connessi all'esercizio dell'impresa ricadono totalmente in capo al soggetto affittuario e non, come accadrebbe in caso di prosecuzione, sul commissario e sulla procedura ed indirettamente dunque sugli stessi creditori.

Al netto delle diversità tra i due istituti, la disciplina dell'affitto d'azienda rivela chiaramente, al pari dell'esercizio provvisorio, l'obiettivo del legislatore di agire, tempestivamente ed efficacemente, nella direzione della conservazione della capacità produttiva dell'impresa, quale presupposto per una più proficua liquidazione riallocativa dell'attivo⁸⁹.

Chiarite le condizioni e le finalità della vendita con preventivo affitto, il 5 gennaio 2016 l'Amministrazione straordinaria del Gruppo ILVA presentò un invito a manifestare interesse relativamente all'operazione di trasferimento dei complessi aziendali.

Solamente in data 6 marzo 2017 un comunicato dell'amministrazione straordinaria informò che, in pari data, i Commissari di ILVA S.p.A. avrebbero aperto le buste ed

⁸⁹ Liquidazione dell'attivo e interessi degli stakeholders, Capitolo II, paragrafo IX: "L'affitto dell'azienda. Temporaneità e strumentalità dell'affitto per una più proficua vendita dell'azienda o di parti della stessa. Conservazione capacità produttiva dell'impresa e dei livelli occupazionali nell'ottica di un'efficiente liquidazione riallocativa." Edizioni scientifiche Italiane, a cura di Daniele Stanzione, Napoli, 2023,

iniziato l'esame delle offerte vincolanti per l'acquisizione dei complessi aziendali presentate da AcciaItalia e Am Investco Italy.

Il 26 maggio 2017 i commissari presentarono al Comitato di sorveglianza i risultati della gara e la loro proposta di aggiudicazione indirizzata verso il gruppo Am Investco Italy (Arcelor Mittal- Marcegaglia).

Il successivo 5 giugno 2017 con un comunicato del Ministero venne firmato il decreto che autorizzava i Commissari straordinari del Gruppo ILVA a procedere all'aggiudicazione dei complessi aziendali del gruppo ILVA S.p.A. ad Am Investco Italy S.r.l, il cui capitale sociale risultava detenuto da: ArcelorMittal Italy Holding S.r.l. (51%), ArcelorMittal S.A. (34%) e Marcegaglia Carbon Steel S.p.A. (15%).

L'offerta vincente di Am Investco Italy S.r.l. prevedeva le seguenti condizioni:

- Un'offerta economica corrispondente al prezzo di acquisto pari a €1.800 milioni, da saldare con il pagamento di un canone di affitto annuo €180 milioni
- Un Piano ambientale da eseguire entro il 2023, in linea con quanto definito dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, con l'effettuazione di investimenti per €1.137 milioni, tra i quali €301 milioni destinati alla copertura dei parchi minerari a tutela del territorio che insiste sulla centrale; €196 milioni alle cokerie e €179 milioni al piano acque.

Il 24 luglio 2018 la nuova proprietà rese noto di accettare tutte le richieste fatte dai commissari straordinari dell'ILVA così da dare il via libera all'acquisizione dell'acciaiera, quello che però seguì la chiusura dell'amministrazione straordinaria e il passaggio di proprietà furono anni di crisi e di continui scontri tra la proprietà e lo Stato.

2.3 IL PERCORSO VERSO LA SECONDA AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA

Già pochi giorni dopo l'aggiudicazione, il 30 luglio 2018, l'allora Ministro dello sviluppo economico bocciò il piano migliorativo sull'ILVA presentato dalla nuova proprietà, mentre il 7 agosto 2019 il Consiglio dei ministri del Governo Conte, controcorrente rispetto a quanto fatto prima, con un proprio decreto reintrodusse l'immunità penale precedentemente abrogata.

Il decreto non venne però mai convertito in legge dal Parlamento, determinando così il definitivo annullamento dell'esimente penale a partire dal 3 novembre 2019.

Dopo quanto accaduto, il 4 novembre 2019, la nuova proprietà notificò ai commissari straordinari dell'azienda la volontà di rescindere, per la mancanza proprio dello scudo penale, dall'accordo per l'affitto con acquisizione delle attività di ILVA S.p.a., le quali entro 30 giorni sarebbero tornate sotto la guida della gestione Commissariale Statale.

Il successivo 4 marzo 2020, con l'obiettivo di evitare conseguenze peggiori, venne firmato un accordo tra i Commissari ILVA e ArcelorMittal, consistente in una trattativa volta a verificare la sussistenza delle condizioni necessarie per la sottoscrizione di un nuovo accordo sulla governance, con il successivo ingresso di Invitalia (Ministero) nel capitale sociale.

Nonostante un investimento statale da oltre un miliardo di euro, con cui il Governo sperava di evitare un disimpegno di AM InvestCo con l'ingresso di un socio pubblico (Invitalia) nella compagine sociale ed ulteriori scontri, le difficoltà continuarono e non fecero che

accentuarsi fin quando il 21 febbraio 2024, con la firma del Ministro Urso, l'ex ILVA, ormai Acciaierie d'Italia, è stata nuovamente ammessa, con decorrenza immediata, all'amministrazione straordinaria.

Prima di analizzare i presupposti di questa seconda amministrazione straordinaria è necessario richiamare, sempre riferendoci agli strumenti previsti per il superamento della crisi, le diverse alternative tentate dalla governance dell'ILVA per far fronte alle difficoltà emergenti ed evitare l'amministrazione straordinaria e l'approvazione di due decreti-legge, il n. 2/2023 e il n. 4/2024, riguardanti la disciplina dell'amministrazione straordinaria, la cui regolarità è dubbia rispetto a quanto disposto dalla disciplina europea.

In ordine cronologico il primo tentativo è stato il ricorso alla Composizione negoziata della crisi, seguito poi da una proposta di concordato con riserva da parte della società AdI come contromossa all'istanza promossa dal socio pubblico, Invitalia, per l'ammissione all'amministrazione straordinaria.

2.3.1 La composizione negoziata della crisi

La composizione negoziata della crisi, promossa nel gennaio del 2024 e rientrante tra gli strumenti di regolazione della crisi⁹⁰, rappresenta uno strumento nel quale un esperto indipendente ha il compito di agevolare le trattative tra la società, i creditori e tutti i soggetti interessati, con l'obiettivo di trovare una possibile soluzione per il risanamento dell'impresa in difficoltà. Caratteristiche fondamentali di questo strumento son

⁹⁰ Definizione che Giacomo D'Atorre utilizza nel "Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza" per distinguere gli istituti che non presuppongono l'intervento dell'autorità giudiziaria rispetto invece alle procedure concorsuali.

rappresentate dal carattere volontario e dalla natura non giudiziale, che la esclude pertanto dal novero delle procedure concorsuali.

Per quanto riguarda la legittimazione ad attivare la procedura, la competenza esclusiva spetta all'imprenditore, il quale può essere sì invitato da eventuali creditori pubblici qualificati alla proposizione dell'istanza di nomina dell'esperto ma mai sostituito.

Affinché l'istanza possa poi essere accettata risulta necessaria la sussistenza di un presupposto soggettivo, consistente nella qualità di imprenditore, ed un presupposto oggettivo, rappresentato invece dalle *“condizioni di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario che rendano probabile la crisi o l'insolvenza”*⁹¹.

Oltre che nella circostanza di una crisi o di una precrisi, la composizione negoziata può essere utilizzata anche nella più difficile circostanza dell'insolvenza.⁹²

A livello procedurale l'imprenditore che vuole utilizzare la composizione negoziata deve presentare l'istanza di nomina dell'esperto tramite una piattaforma telematica nazionale che consente al redattore, ancor prima della presentazione, di ottenere un supporto nella predisposizione della stessa.

⁹¹ Codice della crisi e dell'insolvenza (Decreto legislativo n. 14 del 2019), articolo 12, comma 1: “L'imprenditore commerciale e agricolo può chiedere la nomina di un esperto al segretario generale della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura nel cui ambito territoriale si trova la sede legale dell'impresa, quando si trova in condizioni di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario che ne rendono probabile la crisi o l'insolvenza e risulta ragionevolmente perseguibile il risanamento dell'impresa. La nomina avviene con le modalità di cui all'articolo 13, commi 6, 7 e 8.”

⁹² Manuale di diritto delle crisi e dell'insolvenza, G. Giappichelli Editore, a cura di Giacomo D'Attorre, II edizione, Torino, 2022, Capitolo III: La composizione negoziata della crisi, legittimazione e presupposti, pp. 29-31

L'istanza si presenta mediante la compilazione di un modello contenente tutte le informazioni utili ai fini della nomina e dello svolgimento dell'incarico da parte dell'esperto. Presentata l'istanza di nomina, il segretario generale della camera di commercio nel cui ambito territoriale si trova la sede legale dell'impresa la comunica, nei due giorni successivi, ad una commissione costituita presso le camere di commercio dei capoluoghi di regione, che, entro cinque giorni lavorativi, nomina un esperto tra quelli iscritti in un apposito elenco istituito presso le stesse camere di commercio.

Ricevuta la comunicazione di nomina, l'esperto verificherà innanzitutto la propria indipendenza rispetto all'imprenditore e successivamente il possesso delle competenze e della disponibilità di tempo necessario per lo svolgimento dell'incarico.

Accettata la nomina, il primo e più importante compito dell'esperto è quello di verificare l'esistenza di una concreta prospettiva di risanamento, aprendo così una fase preliminare nella quale a luogo il confronto tra esperto e imprenditore.

Se però, all'esito delle verifiche, l'esperto non ravvisi concrete prospettive di risanamento, dovrà prontamente comunicarlo all'imprenditore e al segretario generale della camera di commercio, che, entro i successivi cinque giorni, disporrà l'archiviazione dell'istanza di composizione⁹³.

Qualora l'esperto ritenga invece che le prospettive di risanamento siano concrete, prende avvio la fase delle trattative, fase in cui l'esperto assume il ruolo di mediatore con l'obiettivo di agevolare le trattative tra creditori e debitore. In questa fase l'esperto non si

⁹³Manuale di diritto delle crisi e dell'insolvenza, G. Giappichelli Editore, a cura di Giacomo D'Attorre, II edizione, Torino, 2022, Capitolo III, La composizione negoziata della crisi: Accesso e nomina dell'esperto, pp. 31-33

sostituisce né all'imprenditore, né ai creditori, ma rimane terzo rispetto a tutte le parti, dovendo incontrare, singolarmente o anche per gruppi, tutti i soggetti coinvolti dallo strumento e dal processo di risanamento prospettando le possibili strategie di intervento.

Elemento necessario, durante lo svolgimento delle trattative, è rappresentato dal fatto che tutte le parti si comportino secondo buona fede e correttezza. In particolare, l'imprenditore ha il dovere di rappresentare la propria situazione all'esperto e a tutti i soggetti coinvolti nella procedura così da evitare a priori di pregiudicare ingiustamente gli interessi dei creditori.

Sempre con riferimento all'imprenditore, eventuali atti compiuti senza il preventivo consenso dell'esperto possono essere sempre soggetti ad azione revocatoria nel caso in cui questi siano ritenuti lesivi o pregiudizievoli nei confronti dei creditori della società⁹⁴.

Un aspetto particolarmente importante, connesso allo strumento della composizione negoziata, è dato dalla possibilità per l'imprenditore di ricorrere a misure protettive così da permettere lo svolgimento delle trattative con la dovuta serietà evitando continue azioni esecutive o cautelari promosse dai creditori.

La richiesta di misure protettive può essere fatta congiuntamente all'istanza di accesso o successivamente con un'apposita istanza ad hoc.

Per quanto riguarda gli effetti, dal giorno della pubblicazione della domanda di applicazione delle misure protettive e fino alla conclusione delle trattative o all'archiviazione dell'istanza di composizione negoziata, oltre all'impossibilità di

⁹⁴ Manuale di diritto delle crisi e dell'insolvenza, G. Giappichelli Editore, a cura di Giacomo D'Atorre, II edizione, Torino, 2022, Capitolo III, La composizione negoziata della crisi, Le trattative con le parti interessate, pp. 33-36

promuovere azioni cautelari, la sentenza di apertura della liquidazione giudiziale o di accertamento dello stato di insolvenza non può essere pronunciata.

Effetti che sono sì immediati ma provvisori e condizionati ad una successiva verifica giudiziale. Il tribunale, infatti, entro 10 giorni dal deposito del ricorso, fissa l'udienza, nella quale sentite le parti, chiama l'esperto ad esprimere il proprio parere sulla funzionalità delle misure richieste. Svolte queste verifiche il tribunale provvederà alla conferma, alla revoca o alla modifica delle misure richieste con la pronuncia di un'ordinanza nella quale viene stabilita la durata delle misure protettive, prorogabile su istanza delle parti per il tempo necessario ad assicurare il buon esito delle trattative, fermo restando il termine massimo di 240 giorni.

Decorsa la durata massima per l'attività dell'esperto l'incarico si intende concluso e al termine di questo l'esperto redige una relazione finale da inserire nell'apposita piattaforma.

L'esito fisiologico e auspicato dal legislatore è il raggiungimento di un accordo con i creditori e diversi possono essere gli strumenti attraverso i quali raggiungere tale accordo, tra i quali ad esempio:

- Un contratto con uno o più creditori idoneo ad assicurare la continuità aziendale per un periodo non inferiore a due anni
- Una convenzione di moratoria⁹⁵
- Un accordo sottoscritto dall'imprenditore, dai creditori e dall'esperto

⁹⁵ La convenzione di moratoria conclusa tra un imprenditore, anche non commerciale, e i suoi creditori, diretta a disciplinare in via provvisoria gli effetti della crisi e avente ad oggetto la dilazione delle scadenze dei crediti, la rinuncia agli atti o la sospensione delle azioni esecutive e conservative e ogni altra misura che non comporti rinuncia al credito, in deroga agli articoli 1372 e 1411 del codice civile, è efficace anche nei confronti dei creditori non aderenti che appartengano alla medesima categoria

- Un piano attestato di risanamento⁹⁶
- La domanda di omologazione di un accordo di ristrutturazione dei debiti.

Tuttavia, l'accordo sottoscritto dall'esperto può anche essere a contenuto libero ed essere sottoscritto con tutti o con solo una parte dei creditori, altresì le trattative possono concludersi anche senza nessun accordo con la conseguenza che la situazione di crisi permane obbligando l'imprenditore al ricorso ad uno degli strumenti di regolazione della crisi che non presuppongano un preventivo raggiungimento di un accordo con i creditori⁹⁷, ma che risultino vincolanti verso gli stessi successivamente l'approvazione del tribunale.

Tornando al nostro caso ILVA, la motivazione per cui l'ad Lucia Morselli della rinominata società Acciaierie d'Italia ha presentato istanza di accesso alla composizione negoziata presso la Camera di Commercio di Milano, dove è presente la sede legale della società, ai sensi dell'articolo 12 comma 1⁹⁸, è stata quella di schivare l'amministrazione straordinaria, in virtù di quanto disciplinato dal comma 4 dell'articolo 18 secondo cui *“dal giorno della pubblicazione dell'istanza di cui al comma 1 e fino alla conclusione delle trattative o all'archiviazione dell'istanza di composizione negoziata, la sentenza [...] di accertamento*

⁹⁶ Il Piano attestato di risanamento è un atto unilaterale predisposto dal debitore, rivolto ai creditori, non soggetto ad alcun controllo giurisdizionale preventivo, idoneo a consentire il risanamento dell'esposizione debitoria dell'impresa e ad assicurare il riequilibrio della situazione economico finanziaria.

⁹⁷ Manuale di diritto delle crisi e dell'insolvenza, G. Giappichelli Editore, a cura di Giacomo D'Atorre, II edizione, Torino, 2022, Capitolo III, La composizione negoziata della crisi, La conclusione delle trattative, pp. 42-45

⁹⁸ Decreto legislativo del 12/01/2019 n. 14, articolo 12 comma 1: “L'imprenditore commerciale e agricolo può chiedere la nomina di un esperto al segretario generale della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura nel cui ambito territoriale si trova la sede legale dell'impresa [...]”

dello stato di insolvenza non può essere pronunciata, salvo che il tribunale disponga la revoca delle misure protettive”.

La conseguenza è dunque rappresentata dal fatto che, a seguito dell’accesso alla composizione negoziata, laddove l’imprenditore abbia presentato istanza di applicazione delle misure protettive (immediatamente efficaci, e successivamente soggette a conferma del tribunale), è inibita l’apertura della procedura di amministrazione straordinaria essendo preclusa la dichiarazione dello stato di insolvenza che ne costituisce il presupposto⁹⁹.

L’istanza presentata però, cinque giorni dopo il suo deposito, è stata respinta in quanto, secondo il giudice, l’effettiva situazione finanziaria della società fosse tale per cui ben difficilmente poteva ipotizzarsi una soluzione della crisi diversa da quella rappresentata dall’urgente ricorso ad una procedura che aprisse il concorso tra i creditori, quale poteva essere l’amministrazione straordinaria.

Al momento del rigetto, secondo il perito del tribunale, non c’erano infatti “*concrete prospettive di risanamento nell’ambito della composizione negoziata*” e quindi anche adottando le misure cautelari richieste dai vertici di Acciaierie d’Italia non si sarebbe giunti a una “*prognosi favorevole*”¹⁰⁰.

Prima di chiudere il paragrafo si rimarca l’attenzione al sopra citato articolo 18 del Codice della Crisi e dell’Insolvenza, che costituisce attuazione di un principio espresso

⁹⁹Lorenzo Stanghellini, Ordinario di Diritto commerciale nell’Università di Firenze, “Sui rapporti tra composizione negoziata della crisi e amministrazione straordinaria delle società che gestiscono impianti di interesse strategico nazionale alla luce dell’articolo 7 della Direttiva 2019/1023”, Diritto delle crisi, 4 febbraio 2024

¹⁰⁰ Andrea Tundo, “Ilva, il perito del tribunale bocchia il piano di Mittal: “Impossibile allo stato risanarla con la composizione negoziata”, Il fatto quotidiano, 6-02-2024

dall'articolo 7, paragrafo 2, della Direttiva europea 2019/1023, che preclude la dichiarazione di insolvenza dell'imprenditore che abbia fatto accesso alla composizione negoziata della crisi.

Tali regole sono volte a favorire la prevalenza degli strumenti delle soluzioni concordate rispetto a quelle liquidatorie che da tempo informano il diritto dell'Unione europea¹⁰¹.

Alla luce di quanto appena detto, è necessario però sottolineare come l'articolo 2, comma 2, della norma che disciplina l'amministrazione straordinaria, come da ultimo modificato dal Decreto-legge n. 4 del 18 gennaio 2024, di cui parleremo in seguito, violi una serie di disposizioni sufficientemente chiare e precise, di cui sopra si è parlato, della Direttiva (UE) 2019/1023, e in particolare l'articolo 7, nella parte in cui:

- attribuisce al socio, pubblico o privato, la legittimazione a provocare l'assoggettamento ad amministrazione straordinaria di una società che gestisca uno o più stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale, nonostante la pendenza di un procedimento di ristrutturazione
- nel disporre la prevalenza automatica ex lege dell'amministrazione straordinaria sulla procedura di ristrutturazione preventiva, inclusa la composizione negoziata della crisi con richiesta di misure protettive¹⁰²

2.3.2 La proposta di concordato con riserva

¹⁰¹ Cassazione Sezioni unite, 15 maggio 2015, nn. 9935 e 9936

¹⁰² Lorenzo Stanghellini, Ordinario di Diritto commerciale nell'Università di Firenze, "Sui rapporti tra composizione negoziata della crisi e amministrazione straordinaria delle società che gestiscono impianti di interesse strategico nazionale alla luce dell'articolo 7 della Direttiva 2019/1023", Diritto delle crisi, 4 febbraio 2024

Sfumata la possibilità di usufruire della Composizione negoziata, in data 16 febbraio, cinque giorni prima l'apertura della seconda amministrazione straordinaria, la società ha depositato come tentativo finale una proposta di concordato con riserva.

Prima di parlare del concordato con riserva è utile spiegare lo strumento dal quale discende, trattandosi infatti di una particolarità prevista dal legislatore al fine di consentire al debitore di velocizzare l'accesso alla procedura e beneficiare delle medesime garanzie previste dal concordato preventivo.

Il concordato preventivo è una procedura concorsuale a carattere volontario, nella quale il debitore formula una proposta ai propri creditori, con cui propone la soddisfazione dei crediti con le forme, le modalità e le tempistiche indicate nella stessa. Proposta che prima è soggetta ad un controllo preventivo dell'autorità giudiziaria e solamente dopo la sua ammissione è sottoposta alla votazione dei creditori.

Rispetto quindi alla composizione negoziata della crisi, della quale abbiamo parlato nel paragrafo precedente, caratterizzata dall'estraneità del tribunale, la procedura di concordato si compone invece di un elemento negoziale e di uno giudiziale¹⁰³.

¹⁰³Manuale di diritto delle crisi e dell'insolvenza, G. Giappichelli Editore, a cura di Giacomo D'Attorre, II edizione, Torino, 2022, Capitolo VI, Sezione I, Il concordato preventivo, La natura, pp. 93-94

Due possono essere le tipologie di concordato preventivo proponibili, il concordato in continuità aziendale e il concordato liquidatorio¹⁰⁴.

Il concordato in continuità aziendale si caratterizza per la prosecuzione o la ripresa dell'attività aziendale, che può essere sia diretta o indiretta, a tal proposito per continuità diretta intendiamo la prosecuzione dell'attività in capo al medesimo imprenditore, mentre nel caso di continuità indiretta la prosecuzione dell'attività d'impresa viene realizzata da una nuova compagine sociale.

Legittimato a presentare la domanda di accesso al concordato preventivo è unicamente l'imprenditore o l'amministratore delegato nel caso di società e il deposito deve sempre avvenire attraverso ricorso al tribunale.

Nella domanda devono essere indicate specifiche informazioni quali l'ufficio giudiziario, l'oggetto, le ragioni della domanda e le conclusioni. Alla domanda di accesso è poi necessario allegare tutta la documentazione che consenta al tribunale prima, e ai creditori dopo, di avere piena consapevolezza delle cause dello stato di crisi, dell'ammontare del passivo e dell'attivo, del contenuto puntuale dell'offerta e delle modalità con le quali il debitore si propone di adempiere alla stessa.

La domanda deve quindi essere corredata da un piano contenente la descrizione analitica delle modalità e dei tempi, il cui contenuto è in parte predeterminato per legge da quanto

¹⁰⁴ Codice della crisi e dell'insolvenza (Decreto legislativo n. 14 del 2019), articolo 84 comma 1. "L'imprenditore di cui all'articolo 121, che si trova in stato di crisi o di insolvenza, può proporre un concordato che realizzi, sulla base di un piano avente il contenuto di cui all'articolo 87, il soddisfacimento dei creditori in misura non inferiore a quella realizzabile in caso di liquidazione giudiziale mediante la continuità aziendale, la liquidazione del patrimonio, l'attribuzione delle attività ad un assuntore o in qualsiasi altra forma. Possono costituirsi come assuntori anche i creditori o società da questi partecipate. È fatto salvo il disposto dell'articolo 296."

disposto all'articolo 87 nel quale viene fatto un elenco di tutti gli elementi che necessariamente devono essere contenuti.

Contestualmente al piano la domanda di accesso deve contenere la proposta di soddisfacimento dei crediti.

Per una corretta comprensione del concordato, i tre elementi della domanda, del piano e della proposta non vanno confusi: la domanda è l'atto giudiziario mediante il quale il debitore chiede di regolare la propria crisi, il piano è lo strumento operativo e la proposta contiene l'offerta di pagamento o soddisfacimento che il debitore rivolge ai creditori.

Molto importanti sono gli effetti che la domanda di accesso produce nei confronti dei soggetti coinvolti dalla procedura.

Nei confronti del debitore, il deposito della domanda determina lo spossessamento attenuato¹⁰⁵, che permette al debitore di conservare il potere di amministrare e disporre dei propri beni ma limitatamente agli atti rientranti nell'ordinaria amministrazione, è invece necessaria la preventiva autorizzazione del tribunale nel caso di atti di straordinaria amministrazione.

Nei confronti dei creditori la disciplina è invece più articolata, se il debitore ne ha fatto richiesta nella domanda di accesso i creditori non possono iniziare o proseguire azioni esecutive e cautelari sul suo patrimonio.

¹⁰⁵ Codice della crisi e dell'insolvenza (Decreto legislativo n. 14 del 2019), articolo 46 comma 1: "Dopo il deposito della domanda di accesso ((al concordato preventivo, anche ai sensi dell'articolo 44,)) e fino al decreto di apertura di cui all'articolo 47, il debitore può compiere gli atti urgenti di straordinaria amministrazione previa autorizzazione del tribunale. In difetto di autorizzazione gli atti sono inefficaci e il tribunale dispone la revoca del decreto di cui all'articolo 44, comma 1."

Trattasi queste delle misure protettive che operano automaticamente per effetto del solo deposito della domanda di accesso, ma solo se il debitore ne abbia fatto apposita richiesta.

Il debitore può altresì chiedere al tribunale, con istanza successiva, ulteriori misure temporanee, il cui contenuto concreto è rimesso alle circostanze del caso.

Inoltre, su istanza di parte, il tribunale può emettere provvedimenti cautelari idonei ad assicurare la conservazione del patrimonio e l'attuazione della sentenza di omologazione¹⁰⁶.

Sulla base di quanto detto e ricollegandoci al tentativo promosso dalla società AdI, ex ILVA, gli effetti protettivi per il patrimonio del debitore si verificano solamente dopo il deposito della domanda di accesso alla procedura, ma come si è visto la domanda deve essere corredata da una lunga serie di documenti la cui predisposizione presuppone una complessa attività e tempi di esecuzione lunghi.

A tal proposito, con il fine di permettere al debitore di beneficiare della protezione prevista dalla legge, il legislatore ha previsto la possibilità di usufruire delle garanzie di tutela conseguenti al deposito della domanda anche quando il lavoro di preparazione e predisposizione del piano e della proposta non sia stato ultimato.

In questo caso, il debitore chiede al tribunale di fissare un termine entro il quale poter depositare la proposta di concordato preventivo con il piano, l'attestazione di veridicità dei dati e l'ulteriore documentazione.

¹⁰⁶ Manuale di diritto delle crisi e dell'insolvenza, G. Giappichelli Editore, a cura di Giacomo D'Attorre, II edizione, Torino, 2022, Capitolo VI, Sezione II, L'accesso alla procedura, pp. 97-122

Il tribunale, verificata la propria competenza e il rispetto dei requisiti formali minimi imposti dalla legge, fissa un termine compreso tra trenta e sessanta giorni, prorogabili su istanza del debitore, entro il quale depositare la documentazione richiesta.

Nel caso di Acciaierie d'Italia la motivazione per cui è stata promossa una richiesta di concordato muove dal presupposto che, beneficiando di questo strumento, si andrebbe ad escludere, o perlomeno rimandare, l'assoggettamento all'amministrazione straordinaria chiesta invece dal Commissario straordinario Giancarlo Quaranta, e si usufruirebbe delle misure protettive contro l'aggressione dei creditori¹⁰⁷ di cui si è precedentemente parlato.

Con riguardo all'alternatività tra concordato e amministrazione straordinaria, con una che esclude per forza l'altra, questo aspetto è disciplinato dalla stessa legge nel Decreto-legislativo n. 14 del 2019 (Codice della crisi e dell'insolvenza).

In particolare l'art. 7 del Codice della crisi e dell'insolvenza, al comma 2, prevede che, nel caso di proposizione di più domande di accesso agli strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza e alle procedure di insolvenza, il tribunale deve esaminare in via prioritaria quella diretta a regolare la crisi o l'insolvenza con strumenti diversi dalla liquidazione giudiziale, a condizione però che, già ad una primissima delibazione, la domanda non sia manifestamente inammissibile e il piano non sia manifestamente inadeguato a raggiungere gli obiettivi prefissati, sempre che nella proposta siano espressamente indicate la

¹⁰⁷ Mittal vuole concordato, Quaranta chiede insolvenza ex Ilva, Ansa, 27 Febbraio 2024

convenienza per i creditori o, in caso di concordato in continuità aziendale, le ragioni della assenza di pregiudizio per i medesimi¹⁰⁸.

Sebbene tale norma non faccia riferimento anche all'amministrazione straordinaria, è ragionevole ritenere che essa sia intesa anche a non privare la società, e in particolare l'organo gestorio, della prerogativa di valutare quale sia lo strumento di regolazione della crisi più idoneo e, per quanto possibile, di rimanerne in controllo. Infatti, l'amministrazione straordinaria, così come la citata liquidazione giudiziale, è caratterizzata dal totale spossessamento dell'impresa e dall'assegnazione delle relative decisioni a un soggetto nominato da terzi (Commissario straordinario).

Ritornando all'esito dell'udienza e a quanto detto sopra, il presidente della Sezione fallimentare di Milano, Laura De Simone, pochi giorni dopo il deposito della proposta di concordato in bianco, si è espressa in sfavore del provvedimento, rigettando la domanda di ammissione, dichiarando invece, in data 27 febbraio, lo stato di insolvenza chiesto dal commissario straordinario.

Dichiarazione di insolvenza che ha rappresentato il sigillo della Magistratura sull'apertura dell'amministrazione straordinaria¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Ilaria Pagni, Ordinario di diritto processuale civile nell'Università degli Studi di Firenze, La trattazione unitaria dell'alternativa tra la liquidazione giudiziale e gli strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza nell'art. 7 CCII", *Diritto delle Crisi*, 16-10-2023

¹⁰⁹ Domenico Palmiotti, "Ex Ilva, il Tribunale dichiara lo stato di insolvenza", *Il sole 24 ore*, 29 febbraio 2024

2.3.3 L'amministrazione straordinaria

Questo secondo intervento, rispetto al primo del 2015, è arrivato sulla base di uno speciale iter previsto per l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese a partecipazione pubblica, disciplinato dalle nuove norme contenute nei Decreti-legge 2/2023 e 4/2024 delle quali si era accennato.

Sulla base infatti di quanto disposto dalle sopra citate norme, l'istanza di ammissione diretta è stata inoltrata al Ministero da Invitalia, socio pubblico di AdI con il 38% del capitale, ai sensi dell'articolo 2 del D.L. 2/2023, che dispone: *“Nei casi di società partecipate dallo Stato, ad eccezione di quelle quotate, l'ammissione immediata alla procedura di amministrazione straordinaria di imprese che gestiscono uno o più stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale, ai sensi dell'articolo 1 del Decreto-legge n.207 del 3 dicembre 2012, può avvenire [...]su istanza del socio pubblico che detenga almeno il 30 per cento delle quote societarie, quando il socio stesso abbia segnalato all'organo amministrativo la ricorrenza dei requisiti di cui all'articolo 1 e l'organo amministrativo, ricorrendo i suddetti requisiti, abbia omesso di presentare l'istanza di cui al comma 1 entro i successivi quindici giorni”*.

Diverse son però le problematiche connesse a questa norma, il primo dubbio è dato dal fatto che essa appare scritta in maniera astratta, quando però è in realtà singolare, in quanto chiaramente riferibile soltanto ad Acciaierie d'Italia S.p.A. Infatti, anche se la motivazione è di *“assicurare la continuità produttiva degli stabilimenti industriali di interesse*

strategico nazionale”, l’articolo 2 è collocato nel capo I, che ha come titolo “*disposizioni relative al settore siderurgico*”¹¹⁰.

Questo carattere problematico della norma è poi accentuato dalla circostanza che essa prevede una procedura speciale, accelerata, per una sola fattispecie, nel già ristretto novero delle imprese che gestiscono uno stabilimento di interesse strategico, quelle con partecipazione pubblica qualificata (purché non quotata).

Un secondo profilo problematico della norma, contenuta nell’art. 2, riguarda la circostanza per cui il procedimento di ammissione immediata è configurato come un procedimento ad istanza di parte che, nel caso di società partecipate dallo Stato che gestiscono uno stabilimento di interesse strategico, può essere però diversa dalla parte.

Infatti, la disciplina contenuta nell’art. 2 del D.L. n. 2/2023 introduce una procedura di accesso, diversa per la fase dell’iniziativa rispetto a quanto disciplinato nella legge Marzano, Legge n. 39 del 2004, producendo molte anomalie.

In primo luogo, conferisce ad un azionista (Invitalia), che non ha compiti gestionali, un potere che incide radicalmente sulla gestione, in quanto l’apertura dell’amministrazione straordinaria produce lo “spossessamento” dell’impresa.

Anomalia che è ancor più evidente alla luce degli articoli 120 bis e seguenti del recente Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza, che attribuiscono al solo organo di gestione, e non agli azionisti, la competenza esclusiva circa la decisione di ricorrere a uno degli

¹¹⁰ Citazione del paragrafo 2 del saggio “L’amministrazione straordinaria delle società partecipate in base all’articolo 2 del Decreto legge n. 2 del 2023, che dispone misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale”, a cura di Sabino Cassese, Professore alla School of Government della Luiss, Giudice emerito della Corte costituzionale e Professore emerito della Scuola Normale Superiore di Pisa, Diritto delle Crisi, 19-01-2023

strumenti di regolazione della crisi ivi previsti, decisione delle competenze che è stato ulteriormente rafforzato inibendo agli azionisti la facoltà di revocare l'organo di gestione, così da evitare di sostituirlo con membri disposti a seguire invece l'interesse degli stessi azionisti, anziché quello sociale e dei creditori.

In secondo luogo, la norma esaminata attribuisce questo importante compito ad un azionista di minoranza, in quanto proprietario di almeno il 30% delle azioni, violando così un altro principio cardine del diritto societario, quello di maggioranza, sancito dall'articolo 2479 del Codice civile.

In terzo luogo, la norma risulta discriminante tra gli stessi azionisti, conferendo il potere in esame al solo azionista a controllo pubblico, a discapito degli azionisti privati.

Ancora, la norma conferisce un potere ad un azionista indiretto. Infatti, nel nostro caso studio, Invitalia, il cui capitale è tutto di proprietà del Ministero dell'economia e delle finanze, è proprietaria del 38% del capitale di ADI Holding, la quale, a sua volta, ha il 100% del capitale di ADI società operativa. Quindi l'effetto della norma introdotta dall'art. 2 è quello non solo di conferire un potere gestionale all'azionista, ma anche di conferirlo all'azionista di minoranza, e addirittura ad un azionista indiretto.

Ripercorrendo queste anomalie si osserva come numerose siano le problematiche che si producono rispetto al modello delineato dal Codice civile e dal Codice della crisi e dell'insolvenza. Innanzitutto, perché sulla base di quanto disposto nel Codice civile, l'azionista ha una serie di diritti a lui riconosciuti ma tra questi non ci sono diritti che attengono alla gestione diretta della società. Ancor più chiaro è il già richiamato articolo 120 bis del Codice della crisi.

Queste anomalie giuridiche sono ancor più evidenti se si pensa che l'azionista di minoranza non può presentare contestuale ricorso per lo stato di insolvenza, come prevede l'art. 2.2 del D.L. del 2003, il quale dispone *che "l'impresa che si trovi nelle condizioni di cui all'articolo 1 può richiedere al Ministro delle attività produttive, con istanza motivata e corredata di adeguata documentazione, presentando contestuale ricorso per la dichiarazione dello stato di insolvenza al tribunale competente ai sensi dell'articolo 27, comma 1, del codice della crisi e dell'insolvenza..."*¹¹¹.

L'ultimo, ma il più grave tra i rilievi da fare alla norma, riguarda l'identificazione tra soggetto istante e soggetto decidente. Infatti, secondo l'art. 2 del D.L. n. 2/2023, il soggetto istante sarebbe la società Invitalia, con partecipazione interamente detenuta dallo Stato, per l'ammissione all'amministrazione straordinaria, spossessando la società sottoposta ad amministrazione straordinaria ed espropriando l'azionista privato (di maggioranza).

Il provvedimento visto sotto questa ottica avrebbe dunque una natura sostanzialmente espropriativa dell'azionista di maggioranza, in violazione dell'articolo 43 della Costituzione, secondo cui a fini di utilità generale la legge può trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, imprese o categorie di imprese, ma sempre attraverso il riconoscimento di un indennizzo che in questo caso non c'è stato.

Ad emergere è quindi che l'effetto ultimo di questa norma è quello di prevedere lo spossessamento della società e l'affidamento ad un commissario straordinario, non ad

¹¹¹ Citazione del paragrafo 3 del saggio: "L'amministrazione straordinaria delle società partecipate in base all'articolo 2 del Decreto legge n. 2 del 2023, che dispone misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale", a cura di Sabino Cassese, Professore alla School of Government della Luiss, Giudice emerito della Corte costituzionale e Professore emerito della Scuola Normale Superiore di Pisa, Diritto delle Crisi, 19-01-2023

istanza dell'interessato, che di assicurare allo Stato, azionista di minoranza (indiretto), il potere di chiedere a sé stesso l'immediata ammissione e di concedere lo "spossessamento" della società.

Come si può leggere nel comunicato del Consiglio dei ministri che ha approvato il decreto-legge nel quale è contenuto l'articolo 2 qui esaminato, lo scopo della norma è quello di dotare lo Stato di "*strumenti rapidi*" nel caso di "*inadeguatezza della gestione*"¹¹².

Strumenti che dovrebbero però essere, oltre che efficienti, anche legittimi e non è questo il caso come affermato da autorevole dottrina per le seguenti motivazioni.

In primo luogo, viene violato il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., perché la norma è disposta solo per il caso di società con partecipazione pubblica qualificata (purché non quotata), perché è dettata per i "casi di società partecipate dallo Stato".

In secondo luogo, viene deviato dallo scopo indicato dalla legge il potere di iniziativa in materia di amministrazione straordinaria, perché la norma conferisce al socio di minoranza il potere di espropriare del potere di iniziativa nel procedimento il soggetto interessato.

In terzo luogo, viene violato il principio di libertà dell'iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) perché viene consentito lo spossessamento della società e l'affidamento ad un commissario straordinario non ad istanza dell'interessato, per il tramite del suo organo gestorio, ma ad istanza di una società con totale partecipazione statale, azionista indiretto e

¹¹² Citazione del paragrafo 4 del saggio: "L'amministrazione straordinaria delle società partecipate in base all'articolo 2 del Decreto legge n. 2 del 2023, che dispone misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale", a cura di Sabino Cassese, Professore alla School of Government della Luiss, Giudice emerito della Corte costituzionale e Professore emerito della Scuola Normale Superiore di Pisa, Diritto delle Crisi, 19-01-2023

per di più di minoranza, mentre anche ad azionisti privati di maggioranza della società tale potere è invece precluso¹¹³.

¹¹³ Citazione del paragrafo 5 del saggio: “L’amministrazione straordinaria delle società partecipate in base all’articolo 2 del Decreto legge n. 2 del 2023, che dispone misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale”, a cura di Sabino Cassese, Professore alla School of Government della Luiss, Giudice emerito della Corte costituzionale e Professore emerito della Scuola Normale Superiore di Pisa, Diritto delle Crisi, 19-01-2023

CAPITOLO 3

IL NECESSARIO MA DIFFICILE CAMMINO VERSO L'EQUILIBRIO E LA CURA DEGLI INTERESSI-ALTRI

In questo terzo capitolo si tenterà di affrontare e valutare i problemi che sorgono, relativamente al bilanciamento degli interessi coinvolti, durante una procedura giudiziaria che coinvolga un'impresa in stato di crisi o di insolvenza. L'obiettivo è dunque quello di estendere il concetto di *stakeholderism*, riferibile alle aziende in bonis, anche alle società soggette a procedure di regolazione della crisi.

Prima però di entrare nel dettaglio dell'argomento è fondamentale sottolineare l'importanza che negli ultimi anni viene attribuita al concetto di "*social purpose*¹¹⁴" perseguito dalle società, le quali sono ormai chiamate a porre l'interesse dei soci sullo stesso piano rispetto all'interesse dei lavoratori, dei clienti e delle comunità.

Doveroso è sottolineare come questo principio iniziatosi a sviluppare negli anni '80, opposto a quelli che erano i caratteri del capitalismo originario, stia divenendo sempre più una condizione che le stesse società devono rispettare per il buon esito dei loro affari e degli obiettivi aziendali.

In particolare, Freeman nel 1984 ampliò il concetto di *stakeholder* fornendo una definizione in base alla quale con tale termine si potesse rappresentare ogni individuo ben

¹¹⁴ Larry Fink, CEO di Blackrock: «Society is demanding that companies, both public and private, serve a social purpose. To prosper over time, every company must not only deliver financial performance, but also show how it makes a positive contribution to society. Companies must benefit all of their stakeholders, including shareholders, employees, customers, and the communities in which they operate». Gennaio 2018

identificabile che possa influenzare o essere a sua volta influenzato dall'attività svolta dall'organizzazione¹¹⁵.

Teoria che, come detto, si pone in contrapposizione ai tradizionali approcci di natura neoclassica che concepiscono l'obiettivo della massimizzazione del profitto come la finalità principale dell'impresa sostenendo invece come la funzione sociale dell'azienda si estenda al di là degli aspetti strettamente economici.

Le relazioni tra azienda e ambiente socio-economico comportano degli effetti che, pur difficilmente correlabili al risultato reddituale d'esercizio, possono risultare decisivi sulla capacità competitiva dell'impresa e a tal proposito ne è infatti un esempio la recente vicenda riguardante la quotazione di Deliveroo, dove il disastroso debutto in borsa del 31 marzo 2021 è stato ricondotto, tra le diverse motivazioni, alle preoccupazioni nutrite dal mercato circa il trattamento di una particolare e rilevante categoria di dipendenti della società, i cd. riders¹¹⁶.

Ne consegue quindi che il successo dell'azienda debba perseguirsi sempre di più attraverso l'inclusione, tra i destinatari del processo di creazione del valore, di tutti i potenziali *stakeholders*¹¹⁷.

¹¹⁵ Strategic management: a stakeholder approach, Pitman, a cura di Freeman R.E., Boston, 1984

¹¹⁶ Il rider, in italiano anche ciclofattorino, è un lavoratore che effettua consegne a domicilio, per lo più di cibo, spostandosi prevalentemente con cicli o motocicli, solitamente per conto di piattaforme e applicativi web di consegna.

¹¹⁷ La responsabilità sociale delle imprese. Un percorso verso lo sviluppo sostenibile. Profili di Governance e accountability, Giappichelli editore, a cura di Federica Balluchi e Katia Furlotti, Milano, 2022, Capitolo III, paragrafo 3.1.3: "La Stakeholder Theory, a cura di Ulpiana Focolari e Laura Merzi."

La realtà dei fatti fa dunque emergere questo nuovo orientamento, detto “*stakeholderism*”, da considerare come la nuova frontiera del capitalismo contemporaneo, profondamente diverso rispetto al capitalismo delle origini.

La portata rivoluzionaria di questo fenomeno risiede nel fatto che la risposta alla domanda su quale sia l’interesse che la società deve perseguire non si limita più a considerare il solo interesse privatistico della creazione di valore per i soci, quindi profitto, ma valorizzare altresì la considerazione degli interessi-altri, riconducibili in capo agli *stakeholder* (tra i quali annoveriamo i lavoratori, le comunità locali, la salute e l’ambiente), che hanno una connotazione più pubblicistica¹¹⁸.

Dunque, per dare concreta attuazione ad uno sviluppo sostenibile perseguendo il benessere generale della collettività, appare oggi sempre più fondamentale il ruolo svolto dalle società operanti nel sistema economico, che oltre ad offrire beni e servizi per la soddisfazione dei bisogni umani determinano performance e impatti di diversa natura¹¹⁹ e da ciò deriva che, nell’assolvere la loro funzione tipica di “creazione del valore”, queste stesse società dovrebbero farsi carico dei complessi effetti del loro operato promuovendo

¹¹⁸ La tutela degli stakeholders. L’espansione dell’interesse sociale. A cura di Silvia Romanelli, Barbara Napolitano, Vincenzo Antonelli Silvia Basilico Elisabetta Bellini Serena Fichera, Gabriele Ippolito Barbara Napolitano Silvia Romanelli Riccardo Salerno, Il sole 24 ore.

¹¹⁹ Anche nella nostra Costituzione viene specificato che l’attività economica pubblica e privata, ai sensi dell’articolo 41, debba essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

comportamenti e *best practices* che rispettino gli standard internazionali di tutela ambientale e di tutela dei diritti umani.¹²⁰

Detto questo è importante sottolineare come la cura di questi interessi, oltre che perseguirsi nell'impresa in bonis, diviene centrale e particolarmente importante nel caso in cui la società versi in uno stato di difficoltà. Rilevanza che deriva per l'appunto dalla precaria condizione in cui gli *stakeholder* si verrebbero a trovare e dalla necessità dell'impresa di riacquisire competitività, perseguendo uno sviluppo duraturo, prendendo conoscenza e condividendo principi di sostenibilità economica, sociale e ambientale da integrare nell'identità e nei valori che ispirano le scelte e le azioni degli organi di governo aziendale. Le modalità con cui tutelare questi interesse-altri in una situazione di crisi o insolvenza variano poi a seconda di quello che è l'obiettivo della procedura utilizzata.

Procedure che, secondo le nuove disposizioni del Codice della crisi e dell'insolvenza, possono avere alternativamente carattere liquidatorio o carattere risolutivo della crisi con il recupero della continuità aziendale, con questo secondo esito da preferirsi al primo e da percorrere in via prioritaria.

La conservazione della continuità aziendale, come detto, rappresenta uno dei pilastri su cui è stata fondata la nuova disciplina riguardante il diritto della crisi.

La parola continuità ricorre infatti spesso all'interno del nuovo Codice, profondamente modificato in seguito al recepimento dei principi di matrice europea dettati nella Direttiva n.1023 del 2019, la cd. Direttiva insolvency, rappresentante in realtà un concetto che anima

¹²⁰ La responsabilità sociale delle imprese. Un percorso verso lo sviluppo sostenibile. Profili di Governance e accountability, Giappichelli editore, a cura di Federica Balluchi e Katia Furlotti, Milano, 2022, Capitolo II: "Il contributo delle aziende allo sviluppo sostenibile, a cura di Luisa Pulejo."

la maggior parte degli istituti della regolazione della crisi, potendovi includere tra questi la stessa amministrazione straordinaria, il cui fine, al di là dell'ambito di applicazione, è per l'appunto quello di conservare e preservare la continuità dei grandi complessi produttivi di imprese in difficoltà.

La disciplina contenuta invece nella Legge Fallimentare, relativamente alla prospettiva della continuità aziendale, era condizionata alla circostanza per la quale fosse assicurata la migliore soddisfazione dei creditori, rappresentante quindi il più importante e pregnante tra gli interessi da curare.

In sostanza, il rischio corso dai creditori nel caso di prosecuzione dell'attività aziendale era giustificabile solamente se il programma consentisse il raggiungimento di risultati migliori rispetto a quelli che si sarebbero raggiunti nel caso in cui la società fosse assoggettata ad una procedura volta alla liquidazione dell'attività.

Nell'attuale Codice vigente, invece, i principi sono profondamente mutati, con la conservazione dell'azienda, e dunque il perseguimento degli interessi-altri, che diviene l'obiettivo principale da seguire e lasciando alla prospettiva liquidatoria una posizione marginale.

Sulla base di quanto disposto dal Codice della crisi e dell'insolvenza, con riferimento a tutti quelli che sono gli strumenti previsti dalla disciplina, il Tribunale, preventivamente all'apertura della procedura volta alla ristrutturazione e alla ripresa della continuità aziendale, diretta o indiretta, verifica la ritualità della proposta controllando se il piano proposto sia idoneo o meno alla soddisfazione dei creditori e alla conservazione dei valori aziendali e quindi indirettamente al mantenimento degli interessi-altri in capo agli

stakeholders, che trarranno sicuramente un maggior profitto dal mantenimento e dalla continuazione dei rapporti commerciali con l'azienda piuttosto che dalla sua liquidazione.

Nell'attuale contesto normativo entrambi gli interessi alla soddisfazione dei creditori e alla conservazione dei valori aziendali hanno pari dignità, nel rispetto però sempre del parametro minimo della soddisfazione dei creditori *“in misura non inferiore a quella realizzabile in caso di liquidazione giudiziale”*.

Emerge quindi che la sostenibilità dell'impresa deve essere perseguita, non ad ogni costo, ma solamente qualora a ciascun creditore venga riconosciuto un trattamento non inferiore a quello che si otterrebbe nel caso in cui vi sia la liquidazione giudiziale della società.

In questo contesto delineato dalla nuova normativa, la liquidazione giudiziale identifica quindi una procedura volta a soddisfare l'interesse dei creditori esclusivamente quando gli altri strumenti di composizione della crisi non abbiano sortito gli effetti inizialmente sperati.

Tuttavia, dalla lettura del Codice della crisi e dell'insolvenza, all'articolo 7, sembrerebbe riscontrarsi la volontà in capo al legislatore di far prevalere l'interesse alla salvaguardia della continuità piuttosto che la mera soddisfazione dei creditori, visto quanto scritto nel citato articolo, che recita: *“nel caso di proposizione di più domande, il tribunale esamina in via prioritaria quella diretta a regolare la crisi o l'insolvenza con strumenti diversi dalla liquidazione giudiziale o dalla liquidazione controllata”*.

A parità di trattamento, tra soluzione conservativa e liquidatoria, la norma impone quindi di preferire la continuità piuttosto che lo smantellamento dell'azienda¹²¹.

Preferenza, la cui valutazione positiva non deve essere rivolta soltanto al breve periodo, ma soprattutto al lungo periodo, in quanto è proprio negli anni che possono valutarsi meglio i risultati, e il maggior valore generato da un'azienda ristrutturata piuttosto che da una smantellata e liquidata. Secondo questo orientamento ne conseguirebbe quindi il perseguimento del miglior profitto per i creditori e non solamente il massimo soddisfacimento degli stessi.

Tuttavia con riferimento alla procedura di fallimento/liquidazione giudiziale bisogna sottolineare come sia opinione prevalente, basata su plurimi indici normativi, che la procedura possa sì consentire anche il perseguimento di interessi diversi rispetto a quello dei creditori, individuati di volta in volta negli interessi dei lavoratori, dei fornitori, di particolari categorie di soggetti diversi dai creditori, dell'integrità dei complessi produttivi, ma che questi interessi, laddove rilevanti, sarebbero comunque subordinati all'interesse dei creditori, che, in caso di conflitto, deve prevalere.¹²²

L'affermazione per cui la procedura di fallimento/liquidazione giudiziale deve tendere alla migliore soddisfazione dei creditori trova salde conferme normative. Di contro, il passaggio successivo, che identifica la "migliore" soddisfazione nella "massima"

¹²¹ "La prospettiva giuridica. Il concetto di risanamento finalizzato alla conservazione della continuità aziendale", La prioritaria rilevanza della continuità negli strumenti del Codice della crisi di Maria Edvige Chiari, Dottore Commercialista in Bologna, 4 Aprile 2023

¹²² Diritto delle Crisi: Sostenibilità e responsabilità sociale nella crisi d'impresa, a cura di Giacomo D'Attorre, 13 aprile 2023

soddisfazione possibile dei creditori, non trova invece analoga conferma sul piano del diritto positivo.

Centrale diviene dunque questo bilanciamento tra gli effetti nel breve e lungo periodo, centralità che viene ancor più rimarcata nella disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese di interesse strategico, in virtù del fatto che nella gestione di tali crisi, date le dimensioni, particolare importanza deve essere riconosciuta agli effetti di lungo periodo, quali ad esempio l'indotto e il mercato in cui opera l'azienda stessa, senza però mai tralasciare gli altri interessi quali ad esempi creditori e lavoratori.

Ancora, è doveroso sottolineare poi come l'obbiettivo perseguito dall'amministrazione straordinaria delle grandi imprese differisca dal fine ultimo della procedura di fallimento/liquidazione giudiziale, ponendosi infatti come traguardo la continuazione dell'attività produttiva e il mantenimento di tutti i complessi.

Da quanto detto emerge dunque la considerazione secondo la quale l'interesse dei creditori rappresenti il fine della procedura di fallimento/liquidazione giudiziale e il criterio che deve orientare le scelte degli organi della procedura stessa, ma in contrapposizione vi sono poi altre procedure, tra cui l'amministrazione straordinaria, caratterizzate dall'assenza di compromissione degli interessi-altri ritenuti meritevoli di tutela dal legislatore, dove pertanto la massima soddisfazione dei creditori incontra un limite e soccombe, o deve contemperarsi, in ragione della tutela di altri interessi tutelati¹²³.

Dunque, nella procedura di amministrazione straordinaria la tutela dell'interesse dei creditori rimane sullo sfondo, la cui disciplina è stata infatti adottata per assecondare

¹²³ Diritto delle Crisi: Sostenibilità e responsabilità sociale nella crisi d'impresa, a cura di Giacomo D'Attorre, 13 aprile 2023

prevalentemente l'obiettivo della *conservazione* “del patrimonio produttivo, mediante prosecuzione, riattivazione o riconversione delle attività imprenditoriali” (art. 1 d.lgs. 8 luglio 1999, n. 270).

In questo ambito l'evoluzione normativa dimostra come, nella selezione operata dal legislatore tra gli interessi coinvolti nel dissesto delle grandi e grandissime imprese, la posizione del ceto creditorio ha progressivamente perso di centralità per lasciare il posto al conseguimento di obiettivi diversi¹²⁴.

Fatta questa premessa, si rimanda ai successivi paragrafi nei quali verrà effettuata un'analisi teorica e pratica dei diversi interessi, a volte contrapposti, a livello prima generale e successivamente osservando le problematiche relative all'ex ILVA.

3.1 L'INTERESSE AL PROFITTO DEI SOCI

Prima di focalizzarci sul bilanciamento degli interessi coinvolti e i criteri con cui effettuare una tale operazione nel corso di una procedura concorsuale è necessario partire dalle origini, valutando dunque l'impresa “in bonis”¹²⁵ per poi traslare il tutto alla fattispecie dell'impresa insolvente.

¹²⁴ Il conflitto di interesse dei creditori nei concordati, Giuffrè Francis Lefebvre, Gabriele Nuzzo, parte II: la disciplina italiana, paragrafo I: Interessi protetti nelle procedure di natura amministrativa in Italia, 2019, pp. 106-107

¹²⁵ Nel lessico giuridico con la locuzione “impresa in bonis” si vuol intendere una società che si trovi in una situazione economico-finanziaria equilibrata e dunque capace di assolvere e far fronte alle spese di gestione. Situazione contrapposta allo stato di insolvenza.

Nel caso infatti dell'impresa "in bonis", che si trova dunque in una situazione di equilibrio economico-finanziario, il bilanciamento che deve perseguirsi è fondamentalmente quello tra l'interesse dei soci e gli interessi-altri in capo agli *stakeholders*, considerando da un lato il nuovo disposto dell'articolo 41 della Costituzione¹²⁶ e dall'altro lato quanto detto in apertura riguardo alle nuove frontiere del capitalismo moderno, caratterizzato da una ricerca sempre più pregnante e sotto certi aspetti necessaria di questo equilibrio.

Situazione che viene poi a ripresentarsi specularmente anche nel momento in cui l'impresa versi in uno stato di insolvenza, con la sola particolarità che in questo secondo caso la posizione ricoperta dai soci viene tralata in capo ai creditori, i quali fondamentalmente divengono essi stessi soci dell'impresa, maturando dunque l'interesse al profitto e trovandosi in una situazione tale per cui il loro credito diviene capitale di rischio.

Tornando ora all'impresa in bonis quel che è importante sottolineare è il riconoscimento della sussistenza di un rapporto di strumentalità tra la cura degli interessi-altri e l'interesse dei soci, strumentalità che non consente di escludere a priori il fatto che l'interesse alla produzione del profitto debba essere temperato con la considerazione e la presenza di

¹²⁶ Costituzione articolo 41: "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali".

interessi-altri, individuabili in capo agli *stakeholders*, sino al punto da determinare un sacrificio economico in capo ai soci stessi¹²⁷.

Sacrificio che diventerebbe, anche apprezzabile, laddove vi sia l'esigenza, dettata dalle norme, di pervenire o evitare il compimento di possibili danni¹²⁸.

Condividendo questa conclusione ne consegue necessariamente l'obbligo di definire quelli che sono i limiti di ammissibilità previsti per il "sacrificio" che il profitto dei soci potrebbe subire, con l'ulteriore esigenza di domandarsi quale connotazione tra migliore e massimo dovrebbe essere assunta dal profitto stesso.

Ora, al di là della presa di posizione in virtù della quale è stata esclusa la possibilità che possa definirsi il profitto come "*risultato positivo conseguito a danno degli altri*"¹²⁹, riprendendo il fatto che l'eventuale sacrificio sopportato dai soci discende da esigenze normative, ne consegue che il significato di miglior profitto non corrisponde al massimo

¹²⁷ Liquidazione dell'attivo e interessi degli stakeholders, Capitolo III, Il conflitto fra interesse dei creditori e interesse-altri e il connesso (possibile) criterio di bilanciamento, Paragrafo I, Limiti di ammissibilità del sacrificio del profitto nell'impresa bonis, nell'alternativa tra massimo e migliore profitto realizzabile, e tentativi di adattamento all'impresa insolvente. Edizioni Scientifiche Italiane, a cura di Daniele Stanzione, Napoli, 2023

¹²⁸ Con riferimento alla Proposta di Direttiva europea relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e all'articolo 41 della Costituzione italiana.

¹²⁹ V. C. Mayer, The governance of corporate purpose, in ECGI working paper series in law, n. 609/2021, September 2021, 4, e nella dottrina italiana, S. Bruno, Il ruolo della s.p.a. per un'economia giusta e sostenibile: la Proposta di Direttiva UE su "Corporate Sustainability Due Diligence". Nasce la stakeholder company? in Riv. Dir. comp. 2022, n. 3,334.

profitto realizzabile ma a quello giusto, conseguentemente al rispetto di principi e valori costituzionalmente tutelati¹³⁰.

Sulla base di quanto detto ripercorriamo una fondamentale tappa riguardante la vicenda dell'ILVA, ricollegandoci in particolare agli anni antecedenti il primo commissariamento, che sappiamo risalire al 2012, e dunque anteriormente la dichiarazione di insolvenza da parte del tribunale.

Gli anni che precedono l'amministrazione straordinaria furono caratterizzati infatti da un sistema di governance completamente opposto rispetto a quanto detto in questo paragrafo riguardo ad una gestione sostenibile e rispettosa dei valori e principi sociali.

L'obiettivo ultimo perseguito dai soci infatti, il profitto, veniva raggiunto totalmente a discapito degli interessi-altri, in primis su tutti gli interessi riscontrabili in capo alla collettività e all'ambiente. Accezione di profitto che quindi in questa casistica deve essere letta nell'accezione di "massimo profitto" ottenibile e non nell'accezione invece di "miglior profitto".

Questo confronto può poi essere visto anche sotto un ulteriore punto di vista, rispetto a quello puramente normativo, ossia relativamente agli effetti nel tempo.

Effettuando infatti un confronto tra breve e lungo termine, i risultati che si sarebbero ottenuti perseguendo il "miglior profitto" e dunque adottando una gestione sostenibile e volta ad equilibrare tutti gli interessi coinvolti nell'impresa, anziché il "massimo profitto",

¹³⁰ Liquidazione dell'attivo e interessi degli stakeholders, Capitolo III, Il conflitto fra interesse dei creditori e interesse-altri e il connesso (possibile) criterio di bilanciamento, Paragrafo I, Limiti di ammissibilità del sacrificio del profitto nell'impresa bonis, nell'alternativa tra massimo e migliore profitto realizzabile, e tentativi di adattamento all'impresa insolvente. Edizioni Scientifiche Italiane, a cura di Daniele Stanzione, Napoli, 2023

apparirebbero nettamente superiori nel lungo periodo anche se nell'immediato inferiori rispetto a quelli che si otterrebbero operando una gestione egoistica e discriminante di tutti gli interessi diversi da quelli individuabili in capo ai soci.

Il confronto di cui si è appena parlato, tra risultati nel breve e lungo termine, è però puramente teorico, non disponendo infatti di una concreta prova di tali effetti, nonostante questo si può però affermare con ragionevole certezza come le necessarie migliorie ai diversi stabilimenti, se approvate e fatte tempestivamente dalla vecchia proprietà, non avrebbero portato all'attuale accumulo di interventi, non più rimandabili, e alle conseguenze di tipo ambientale individuate dai periti.

Accumulo di interventi che d'altro canto ha poi rappresentato, e tuttora rappresenta, un forte limite alla ripresa e alla ristrutturazione dei complessi siderurgici dell'ex ILVA, basti pensare al fatto che l'ormai ex nuova proprietà, Am Investco, tra le ragioni per cui si è ritirata dalla trattativa di acquisto vi è proprio la rimozione dello "scudo penale", attraverso il quale eventuali reati e violazioni, commesse successivamente al subentro nella gestione da parte della nuova proprietà, non sarebbero ricadute in capo ai nuovi vertici se dipendenti e derivanti dalla precedente malagestione Riva.

A riprova di quanto detto sopra in merito al confronto tra massimo e migliore profitto lo stesso giudice che emise la sentenza per il commissariamento della società ILVA tra le motivazioni scrisse: *"non (può) più (consentirsi) una politica imprenditoriale che punti alla massimizzazione del risparmio sulle spese per le performances ambientali del*

siderurgico, i cui esiti, (nel caso esaminato dell'ILVA), per la comunità tarantina ed i lavoratori del siderurgico [...] sono davvero sotto gli occhi di tutti"¹³¹.

3.1.1 I creditori quali nuovi soci dell'impresa insolvente e la ricerca di un equilibrio con l'interesse dei lavoratori

Nel momento in cui l'impresa diviene insolvente, come si è potuto già anticipare precedentemente, i soci fondatori perdono la titolarità dell'interesse al profitto che indirettamente viene invece trasferito in capo ai creditori proprio in ragione del credito che questi dovranno recuperare.

Interesse al profitto che viene ancor più rimarcato nel momento in cui la società insolvente viene assoggetta ad una procedura volta al risanamento della crisi e al perseguimento della continuità aziendale piuttosto che ad una "semplice" liquidazione delle attività.

Scelta che tra l'altro, prevedendo due diverse alternative, deriva dal nuovo e generale criterio dettato dal più volte richiamato Codice della crisi e dell'insolvenza, ai sensi del quale devono essere valutate prioritariamente dal Tribunale le proposte che prevedano la continuità aziendale, a condizione però della maggior convenienza ottenibile dai creditori rispetto ai risultati economici che questi otterrebbero con la liquidazione giudiziale, oppure dall'assenza di pregiudizi in capo agli stessi.

Riprendendo il concetto di "interesse al profitto" nel momento in cui la titolarità è riconosciuta ai soci e dunque nel caso di impresa "in bonis", questo stesso interesse riceve

¹³¹ Sentenza relativa al decreto di sequestro preventivo dell'ILVA di Taranto, Tribunale di Taranto, Paragrafo 8 "Considerazioni conclusive sui presupposti del sequestro preventivo richiesto. La configurabilità in concreto dei reati ipotizzati e le urgenti e gravi esigenze preventivo-cautelari." pp. 277-294

un'esplicita consacrazione sul piano normativo dall'articolo 2247 del Codice civile¹³², il quale non fornisce però alcuna definizione dei criteri di soddisfazione, né quantitativa né qualitativa.

L'entità dei profitti di un'impresa sana è infatti dinamica e dipendente da una serie di variabili e casistiche che difficilmente seguono un andamento statico nel corso degli esercizi, derivando profondamente da quelle che sono le scelte, discrezionalmente fatte, dai soci e dagli amministratori.

Profondamente diversa è invece, sotto il profilo della ripartizione dei profitti, la situazione dell'impresa insolvente, l'aspettativa dei creditori, quali nuovi soci, è infatti già predeterminata nel suo ammontare, corrispondendo all'entità del credito vantato verso la società, e nell'ordine da seguire nella relativa soddisfazione, nel rispetto del fondamentale principio della *par condicio creditorum*¹³³.

Principio che rappresenta il cardine del diritto della crisi e dell'insolvenza, il quale pur non formulato espressamente, assume un ruolo fondamentale imponendo di trattare i crediti in modo eguale, secondo un criterio di proporzionalità fra l'ammontare del credito di ciascuno e l'ammontare complessivo dei crediti, in modo che tutti i creditori, salve le cause

¹³² Codice civile, articolo 2247: Con il contratto di società due o più persone conferiscono beni o servizi per l'esercizio in comune di un'attività economica allo scopo di dividerne gli utili

¹³³ Citazione di G. D'Atorre contenuta nel Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza, cit. "anche se per effetto dell'operare delle cause legittime di prelazione e della possibilità di suddividere i creditori in classi nei concordati il campo di applicazione viene limitato, il principio della *par condicio creditorum* resta insostituibile cardine delle procedure concorsuali, in quanto determina le regole organizzative che disciplinano il concorso di pretese potenzialmente incompatibili sul patrimonio del debitore".

di prelazione e le altre eccezioni di legge, subiscano in eguale misura la riduzione e compressione dei loro diritti nei confronti del debitore¹³⁴.

Tornando alla disciplina non può essere tralasciato il fatto che questa, tuttavia, non sia priva di alcune criticità, l'obiettivo della continuità aziendale viene infatti perseguito nel più pregante interesse alla soddisfazione dei creditori, piuttosto che nell'interesse a mantenere i posti di lavoro.

A tal proposito l'articolo 84 del Codice della crisi e dell'insolvenza disciplina il seguente principio secondo il quale: *“la continuità aziendale tutela l'interesse dei creditori e preserva, nella misura possibile, i posti di lavoro”*.

Ai sensi di quanto disposto emerge quindi che la norma pone l'interesse dei creditori in una posizione sovraordinata rispetto invece all'interesse della conservazione dei posti di lavoro, obiettivo che dovrebbe invece occupare una posizione centrale nella scala gerarchica dei valori rispetto ai quali la continuità è posta a salvaguardia¹³⁵.

Al pari di quanto detto però nel precedente capitolo, riferendoci all'impresa in bonis, il riconoscimento della prevalenza dell'interesse dei creditori, non può e non deve determinare l'automatica compressione, o addirittura esclusione, degli interessi-altri riconosciuti agli *stakeholders* laddove, tali interessi, emergano dal tessuto normativo e

¹³⁴ Manuale di diritto della crisi e dell'insolvenza, Capitolo I “Il diritto della crisi e dell'insolvenza” Paragrafo VI “La parcondicio creditorum”. Giappichelli editore, a cura di G. D'Attorre, II edizione, Torino, 2022.

¹³⁵ Liquidazione dell'attivo e interessi degli stakeholders, Capitolo III, Il conflitto fra interesse dei creditori e interesse-altri e il connesso (possibile) criterio di bilanciamento, Paragrafo II, L'interesse al massimo profitto ovvero al miglior soddisfacimento (possibile) dell'interesse dei creditori, passando per l'assenza di pregiudizio. La prevalenza dell'interesse dei creditori e le esigenze di temperamento con gli interessi-altri. Edizioni Scientifiche Italiane, a cura di Daniele Stanzone, Napoli, 2023

siano meritevoli di tutela, anche a fronte della rilevanza riconosciuta a questi interessi dalla Costituzione.

A tal proposito si sottolinea infatti come il soddisfacimento dei creditori è sì una componente essenziale delle procedure di crisi/insolvenza ma per scelte di politica economica, non sempre in armonia col diritto, può essere fortemente compresso (l'interesse dei creditori) quando l'ordinamento reputi prevalenti interessi diversi: uno fra tutti, l'interesse alla continuità dell'attività d'impresa, a sua volta giustificato, ad esempio, dall'interesse al mantenimento dei livelli occupazionali¹³⁶.

Sulla base di quanto detto da autorevole dottrina, è importante poi sottolineare come la portata del “primato dei creditori” sia stata ultimamente ridimensionata dalla più volte citata Direttiva UE 2019/1023 di matrice comunitaria, la quale all'articolo 4 stabilisce che *“Gli Stati membri provvedono affinché, qualora sussista una probabilità di insolvenza, il debitore abbia accesso a un quadro di ristrutturazione preventiva che gli consenta la ristrutturazione, al fine di impedire l'insolvenza e di assicurare la totale sostenibilità economica, fatte salve altre soluzioni volte a evitare l'insolvenza, così da tutelare i posti di lavoro e preservare l'attività imprenditoriale”* riconoscendo secondo questa prospettiva tanto la rilevanza della conservazione dei livelli occupazionali quanto, più in generale, dell'impresa stessa come organizzazione produttiva.

Riprendendo la casistica oggetto del nostro studio riguardante l'ex ILVA è innanzi tutto necessario sottolineare che, trattandosi di una grande impresa, la disciplina dell'amministrazione straordinaria, alla quale è stata assoggetta, diverge sotto alcuni aspetti

¹³⁶ M. Fabiani, Introduzioni ai principi generali e alle definizioni del codice della crisi, in Fallimento, 2022, 1173 ss. E spec. 1177.

rispetto a quanto detto relativamente alla disciplina contenuta nel Codice della crisi e dell'insolvenza.

In particolare come si può osservare leggendo il recente Decreto-legge n.4 del 2024 l'attenzione posta alla cura degli interessi dei creditori e soprattutto dei lavoratori risulta essere molto più pregante in virtù del fatto che, date le dimensioni dell'impresa in difficoltà, i rapporti commerciali con i creditori e i lavoratori subordinati interesseranno un numero di soggetti nettamente superiore ed un'eventuale noncuranza o una trattazione superficiale di questi interessi porterebbe a ripercussioni decisamente negative, oltre che per l'azienda, soprattutto per l'intero circondario ed indotto connesso all'impresa, con la conseguenza che una crisi mal gestita di queste imprese scaturirebbe effetti sul lungo termine difficilmente superabili rispetto invece al caso in cui la crisi coinvolgesse una Pmi¹³⁷.

Detto questo, emerge l'importanza del ruolo dello Stato nella cura di questi interessi, in primis con riguardo ai creditori, a tutela dei quali l'articolo 2 bis dispone e riconosce condizioni agevolate di accesso al Fondo di garanzia PMI a favore delle micro, piccole e medie imprese che incontrano difficoltà di accesso al credito a causa dell'aggravamento della posizione debitoria di imprese committenti che gestiscono

¹³⁷ La categoria delle microimprese, delle piccole imprese e delle medie imprese (complessivamente definita PMI) è costituita da imprese che:

- hanno meno di 250 occupati,
- hanno un fatturato annuo non superiore a 50 milioni di euro o alternativamente un totale di bilancio annuo non superiore a 43 milioni di euro.

almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale ammesse alla procedura di amministrazione straordinaria¹³⁸.

Per quanto riguarda invece la cura di interessi-altri ed in questo caso l'interesse dei lavoratori, la norma dispone all'articolo 2-quinquies lo stanziamento di 16,7 milioni di euro per il 2024, prevedendo, per lo stesso anno, un'integrazione al reddito, con relativa contribuzione figurativa, per un periodo non superiore a sei settimane, prorogabile fino a un massimo di dieci settimane, a favore dei lavoratori subordinati, impiegati alle dipendenze di datori di lavoro del settore privato che sospendono o riducono l'attività lavorativa in conseguenza della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa.

Ancora, l'articolo 3, comma 1, in deroga ai limiti generali di durata, estende il trattamento straordinario di integrazione salariale per le imprese di interesse strategico nazionale con un numero di lavoratori dipendenti non inferiore a mille. In particolare, disponendo che, anche qualora sia disposta l'amministrazione straordinaria (con conseguente prosecuzione dell'esercizio di impresa), resta fermo il beneficio summenzionato qualora il trattamento (o la prosecuzione dello stesso) sia già autorizzato o in corso di autorizzazione¹³⁹.

Dunque, leggendo le recenti disposizioni normative, emerge una partecipazione attiva dello Stato a tutela degli interessi-altri, oltre agli interessi vantati dai creditori, nelle procedure di

¹³⁸ Camera dei deputati, documentazione parlamentare: “D.L. 4/2024 Disposizioni urgenti in materia di amministrazione straordinaria delle imprese di carattere strategico”

¹³⁹ Camera dei deputati, documentazione parlamentare: “D.L. 4/2024 Disposizioni urgenti in materia di amministrazione straordinaria delle imprese di carattere strategico”

amministrazione straordinaria, nell'intento di evitare un effetto a cascata conseguente alla noncuranza di questi interessi attribuiti in capo agli *stakeholders*.

Relativamente all'amministrazione straordinaria si deve poi sempre ricordare come alla tutela dell'interesse dei creditori possa attribuirsi un'accezione diversa rispetto a quella che verrebbe attribuita a tale interesse nel caso di una procedura di liquidazione, in virtù del fatto che, come si ripeterà nei paragrafi successivi, tra amministrazione straordinaria e liquidazione diverge il fine ultimo, con la conseguenza quindi che la soddisfazione dei creditori nel primo caso è paritetica a tutti gli altri interessi mentre nel secondo caso è prevalente.

Nonostante quanto appena detto, anche dalla disciplina dell'amministrazione straordinaria emergono dei profili conflittuali, sempre premettendo il fine ultimo di tale strumento, che ha come obiettivo il risanamento dell'impresa e solo eventualmente l'apertura della liquidazione coatta amministrativa.

In particolare, dall'articolo 55 del Decreto regolante l'amministrazione straordinaria, si può leggere come *“il programma (venga) redatto [...] in modo da salvaguardare l'unità operativa dei complessi aziendali, (tenendo) conto degli interessi dei creditori.”*

Da una prima lettura sembrerebbe dunque emergere l'apparente prevalenza riconosciuta, anche in questo caso, all'interesse dei creditori, sulla base del quale viene effettuata la selezione più remunerativa tra quelle percorribili, anche a costo della riduzione dei valori

produttivi della società, presupposto intorno al quale ruotano gli interessi-altri degli *stakeholders*¹⁴⁰.

Dunque, secondo la lettura precedente, in secondo piano sembrerebbe essere invece posto l'interesse alla "conservazione dei posti di lavoro", interesse che, pur mantenendo sempre un ruolo centrale, entrerebbe in partita solamente nel caso in cui vada a prefigurarsi l'ipotesi di affitto o cessione di azienda. Conservazione dei posti di lavoro che diviene infatti un parametro di riferimento per la scelta dell'affittuario/acquirente ma solamente dopo che, ai fini di un migliore soddisfacimento dei creditori, l'affitto o la vendita siano stati reputati gli strumenti più idonei.

Detto questo il dato normativo, così posto, sembrerebbe contraddire l'effettiva finalità per cui l'istituto dell'amministrazione straordinaria sia nato.

Ancora, la norma prevista per l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese dispone all'articolo 4 comma 4-quater del Decreto-legge n. 347 del 2003 che: *"il commissario straordinario individua l'affittuario o l'acquirente, a trattativa privata, tra i soggetti che garantiscono, a seconda dei casi, la continuità nel medio periodo del relativo servizio pubblico essenziale ovvero la continuità produttiva dello stabilimento industriale di interesse strategico nazionale anche con riferimento alla garanzia di adeguati livelli occupazionali, nonché la rapidità ed efficienza dell'intervento, anche con riferimento ai*

¹⁴⁰Liquidazione dell'attivo e interessi degli stakeholders, Capitolo III, Il conflitto fra interesse dei creditori e interesse-altri e il connesso (possibile) criterio di bilanciamento, Paragrafo III, I principali conflitti tra interesse dei creditori e interessi altri nella liquidazione dell'attivo. La vendita dell'azienda. Competitività delle procedure e libertà delle forme. Il potere di sospendere la vendita ovvero di impedirne il perfezionamento. pp.172-181, Edizioni Scientifiche Italiane, a cura di Daniele Stanzione, Napoli, 2023

profili di tutela ambientale e il rispetto dei requisiti previsti dalla legislazione nazionale e dai Trattati sottoscritti dall'Italia”.

Nel caso, infatti, della prima amministrazione straordinaria dell'ILVA le condizioni affinché la vendita potesse aver effetto erano proprio le suddette.

Dunque, sembrerebbe che, quanto per i creditori, quanto per i lavoratori, la migliore cura dei propri interessi la si perseguirebbe con la continuazione dell'attività, in particolare per i lavoratori, i quali pur essendo anche creditori dell'impresa, sicuramente vedrebbero i propri interessi maggiormente soddisfatti con la prosecuzione del ciclo produttivo, percependo gli ulteriori stipendi loro spettanti, piuttosto che cessare il rapporto di lavoro e vedersi liquidare il credito da loro vantato nei confronti della società.

Al contrario, sarebbe invece da preferirsi l'immediata liquidazione delle attività che compongono l'impresa, laddove un'eventuale prosecuzione non farebbe che peggiorare la situazione finanziaria e debitoria dell'impresa, andando a ridurre le stesse pretese vantate da lavoratori e creditori.

Nonostante quanto detto, per concludere queste prime riflessioni possiamo affermare che, rispetto alla normativa contenuta nel Codice delle crisi e dell'insolvenza, la disciplina dell'amministrazione straordinaria sembrerebbe essere maggiormente propensa alla cura degli interessi-altri operando un bilanciamento tra tutti quelli che sono gli interessi coinvolti, i dubbi che permangono riguardano però i seguenti punti:

- se agli interessi dei creditori debba riconoscersi o meno la priorità rispetto agli interessi-altri, come disposto dall'articolo 55 del Decreto-legge n. 270 del 1999, con la

- conseguenza che gli interessi riconosciuti in capo agli *stakeholders* sarebbe solamente funzionale al raggiungimento della massima soddisfazione dei creditori,
- e se il Decreto-legge n. 347 del 2003, recante le “*misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza*”, derivando essenzialmente dal Decreto-legislativo n. 270 del 1999 al quale si rimanda anche per le grandi imprese, laddove compatibile, possa a sua volta prevedere questa prevalenza dell’interesse dei creditori rispetto invece agli interessi-altri.

3.2 CREDITORI COME NUOVI SOCI E FORNITORI NELLA PROSPETTIVA DI CONTINUAZIONE

Un’interessante riflessione che necessariamente deve essere affrontata e della quale tratteremo in questo paragrafo, concerne il fatto che in capo ai creditori, nel caso in cui l’impresa non sia più in bonis, diverse potrebbero essere le configurazioni attribuibili ad un maggior soddisfacimento dell’interesse al profitto.

Partendo da quanto abbiamo visto nelle pagine precedenti, secondo cui i creditori, laddove l’impresa non sia più in bonis, divengono essi stessi soci della società insolvente, maturando il diritto ad essere soddisfatti alternativamente con il ricavato della liquidazione o con i profitti che l’impresa trarrebbe qualora continuasse la propria attività produttiva, la scelta fondamentale dipende dall’entità del vantaggio economico ottenibile dai creditori dall’una o dall’altra alternativa.

Detto questo, l'aspetto più interessante da sottolineare consiste nel fatto che nella prospettiva della continuità aziendale, più volta richiamata dall'attuale Codice della crisi e dell'insolvenza, oltre che garantire un maggior profitto ai creditori, nell'accezione sino ad ora esaminata di nuovi soci, permetterebbe, a livello teorico, agli stessi creditori ma, in questo caso, nell'accezione di fornitori, di ottenere un ulteriore e maggior profitto, da sommarsi al precedente.

Quanto detto fino ad ora non rappresenterebbe altro che le due facce di una stessa medaglia, consistente per l'appunto nell'interesse al profitto individuabile in capo ai creditori.

Interesse al profitto che dunque, nella prospettiva di risanamento dell'impresa in crisi, può scomporsi in due ulteriori "sotto-interessi", da un lato l'interesse al recupero del credito vantato verso la società soggetta alla procedura e dall'altro lato l'interesse al mantenimento dei rapporti commerciali e lavorativi, situazione che rappresenterebbe per l'appunto il profitto del creditore quale fornitore.

La prima, tra le due accezioni attribuite al concetto di profitto, verrebbe infatti soddisfatta attraverso il ricavato e gli utili conseguiti dall'impresa, la quale seppur in stato di difficoltà ha nella continuità il presupposto della ristrutturazione, mentre il profitto nella seconda accezione deriverebbe invece dalla continuazione dei rapporti commerciali tra l'impresa direttamente imputabile al creditore e la società assoggettata alla procedura di ristrutturazione.

Tuttavia, nel caso si intraprenda la via della liquidazione quest'ultimo interesse verrebbe meno, con la conseguenza che in capo ai creditori/fornitori si manterrebbe solamente

l'interesse al soddisfacimento del credito vantato nei confronti della società attraverso i proventi derivanti dalle attività liquidate.

Proprio per la motivazione sopra riportata molto spesso gli stessi creditori, pur di evitare la liquidazione, accettano proposte di soddisfacimento dei propri crediti nettamente inferiori rispetto all'effettivo importo loro spettante.

La ratio di una tale condotta è ravvisabile nel fatto che, seppur nel breve termine si rinuncia ad una porzione del proprio credito, nel lungo termine la perdita viene compensata dal riassetto dell'impresa inizialmente in crisi e dalla connessa ripresa dei rapporti e delle relazioni commerciali, con la logica conseguenza per il creditore/fornitore di continuare a generare ulteriori profitti sulle vendite e sulle forniture.

Ancora, un'ulteriore motivazione può essere rappresentata dal fatto che generalmente i crediti vantati dai fornitori, rispetto ai crediti vantati da istituti bancari o lavoratori, rientrano nella classe dei crediti chirografari, che trovandosi al di sotto della classe dei crediti privilegiati, vengono sempre soddisfatti per ultimo e con percentuali, laddove residuino risorse, decisamente basse.

A riprova della centralità attribuita alla continuità aziendale e al riassetto della società, lo stesso Codice della crisi e dell'insolvenza riconosce nell'articolo 100 comma 1 la possibilità in capo al debitore, nel caso di concordato che preveda la continuità, di essere autorizzato dal tribunale a pagare crediti anteriori per prestazioni di beni o servizi, qualora un professionista indipendente attesti che tali prestazioni siano essenziali per la

prosecuzione dell'attività di impresa e funzionali ad assicurare la migliore soddisfazione dei creditori¹⁴¹.

Per quanto riguarda invece la disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese di interesse strategico, come si è potuto più volte sottolineare, l'interesse principale è quello al riassetto e alla ristrutturazione dell'impresa in difficoltà con la conseguenza quindi che l'interesse al profitto in capo ai creditori/fornitori, secondo l'assetto qui delineato, viene perseguito nella sua duplice accezione.

Bisogna, tuttavia, osservare come la continuazione dell'attività di impresa perseguita nelle amministrazioni straordinarie non sia esente da rischi.

In particolare la prosecuzione delle attività comporta l'insorgenza di nuovi debiti, che nella maggior parte dei casi sono di natura prevedibile, con la conseguenza quindi che, nel caso in cui non siano raggiunti gli obiettivi prefissati in apertura, i creditori iniziali subiranno un pregiudizio ancor maggiore nel momento in cui si avrà la liquidazione e la ripartizione dell'attivo, che risulterà per l'appunto decurtato di tutti i debiti contratti successivamente all'apertura dell'amministrazione straordinaria e funzionali al buon esito dello stesso.

Per concludere sottolineiamo però l'importanza di questi interessi e di quanto fondamentale sia l'attenzione e la cura ad essi riservata, anche in base a quanto appena detto. Riprendendo infatti il caso ILVA, questa malagestione ha avuto un impatto quantitativo sull'economia italiana devastante, in undici anni si stimano infatti perdite di oltre due punti di Pil, per esser precisi il 2,1%.

¹⁴¹ Decreto legislativo del 12/01/2019 n. 14, Codice della crisi e dell'insolvenza, Articolo 100: Autorizzazione al pagamento di crediti pregressi

Dal 2011 infatti, ultimo anno di pieno funzionamento dell'acciaiera di Taranto, il Pil perso è stato pari a 36,6 miliardi di euro, con un effetto diretto sulla mancata creazione di ricchezza nazionale pari a 15,4 miliardi di euro e con un effetto indiretto di 21,2 miliardi¹⁴².

Ancora, nonostante le disposizioni di legge volte a favorire il recupero dei propri crediti ai fornitori, la realtà dei fatti è stata profondamente diversa e a sette anni dalla prima amministrazione straordinaria, la crisi dell'ex ILVA e la sua gestione è stata un vero e proprio shock culturale, giudiziario e soprattutto finanziario, con le imprese del Tarantino che ancora oggi hanno oltre 150 milioni di crediti non incassati dall'ILVA¹⁴³.

Fatte queste osservazioni la domanda che sorge spontanea è se, sempre con riferimento all'istituto dell'amministrazione straordinaria, il beneficio derivante dal mantenimento di imprese di interesse strategico valga effettivamente i costi che si è costretti a sopportare per il riassetto di queste stesse imprese in difficoltà, sempre sottolineando consapevolmente la possibilità che tale ristrutturazione non venga mai pienamente raggiunta.

3.3 IL CONTRASTO TRA L'INTERESSE DELLO STATO ALLA PROSECUZIONE DELLE ATTIVITÀ E L'INTERESSE DELLA COLLETTIVITÀ

¹⁴² Il sole 24 ore, "L'Italia paga caro l'impasse sull'ex Ilva: in 11 anni persi oltre due punti di Pil", di Paolo Bricco, 27 ottobre 2023

¹⁴³ Il sole 24 ore, "Ex Ilva: dai Riva a ArcelorMittal, storia di un declino costato 23 miliardi di Pil", a cura di Paolo Bricco, 5 novembre 2019

Un ulteriore punto interessante su cui ci si deve necessariamente soffermare è quello rappresentato dalla ricerca di un equilibrio tra l'interesse alla tutela dei cittadini e l'interesse alla prosecuzione dell'attività in capo allo Stato.

Si parlerà più nel dettaglio dell'argomento sopra menzionato nel successivo paragrafo, in cui si tenterà di sottolineare ed esplicitare le questioni giuridiche e le relative risposte alla base del contrasto tra questi diversi interessi individuati in capo agli *stakeholders*: da un lato i cittadini e dall'altro lato lo Stato.

In questo breve paragrafo si tenterà invece di analizzare concretamente quelle che sono le motivazioni dell'interesse dello Stato con le annesse conseguenze sia nel caso in cui tale interesse non venisse rispettato sia nel caso in cui agisse da tiranno rispetto a tutti gli altri.

Fondamentalmente l'origine di questa problematica si rinviene con la disciplina dell'amministrazione straordinaria e non quando la società viene assoggettata ad una procedura liquidatoria.

La finalità dell'amministrazione straordinaria, come più volte richiamato, è infatti quella di preservare la continuità dell'azienda, obiettivo che rappresenterebbe dunque il presupposto alla base dell'interesse riscontrabile in capo allo Stato, ma che, nello specifico caso dell'ILVA, si scontrerebbe con il presupposto alla base dell'interesse alla tutela della salute dei cittadini e per il quale si rimanda al paragrafo successivo. Paragrafo in cui, riprendendo la dottrina e la giurisprudenza, si tenta di dare una risposta ed una contestualizzazione al concetto di equilibrio che necessariamente deve trovarsi qualora due interessi, entrambi meritevoli di tutela, vengano a sovrapporsi e contrastino l'uno con l'altro.

Osserviamo però ora, a livello pratico, le ragioni per cui lo Stato, viste anche quelle che sono state le conseguenze dell'attività dell'ILVA nel corso degli anni¹⁴⁴, ha proseguito dritto nel suo obiettivo sino al punto di emanare un susseguirsi di decreti (salva-ILVA) volti ad inibire gli effetti della sentenza “Ambiente svenduto” e permettere il prosieguo delle attività.

Innanzitutto, si deve sottolineare come l'interesse dello Stato alla continuazione dell'attività coincida, seppur per ragioni diverse, con l'interesse dei lavoratori, dei creditori e dei fornitori.

Da un lato lo Stato, puntando al risanamento dell'ex ILVA e alla piena ripresa della produzione, eviterebbe di sopportare i numerosi effetti sociali ed economici che la chiusura dell'impianto siderurgico porterebbe con sé: in questo senso, dunque, l'interesse indiretto dello Stato coinciderebbe con quello degli *stakeholders* richiamati.

Dall'altro lato però si deve sottolineare come lo stesso Stato sia titolare anche di interessi diretti; su tutti la volontà di evitare un'ulteriore contrazione del PIL, che nel caso di chiusura risulterebbe ancor maggiore rispetto a quella già subita e ridurrebbe la bilancia commerciale¹⁴⁵ con il connesso aumento della dipendenza italiana dall'acciaio straniero.

Per concludere si deve però sottolineare come da questa stessa situazione sorge il problema, oggetto delle prossime pagine, relativo al fatto che lo Stato, al di là degli interessi direttamente maturati, è allo stesso tempo garante della sicurezza e della tutela dei

¹⁴⁴ Si rimanda a tal proposito al Capitolo II, paragrafo 2.1

¹⁴⁵ In economia, la bilancia commerciale, saldo commerciale o esportazioni nette, è la differenza tra il valore monetario delle esportazioni e delle importazioni di un Paese in un determinato periodo di tempo.

cittadini. Il presupposto alla base dell'interesse di questi ultimi è però contrario, nel contesto ILVA, al presupposto della continuazione dell'attività.

3.3.1 La ricerca dell'equilibrio tra l'interesse al profitto, gli interessi-altri e i principi costituzionalmente sanciti

Al di là dell'equilibrio che necessariamente deve perseguirsi tra l'interesse al profitto, in capo ai soci o ai creditori a seconda delle circostanze, e quello dei lavoratori, dobbiamo ricordare come gli *stakeholders* che ruotano intorno all'azienda siano molti e di conseguenza molti saranno anche gli interessi-altri.

Premesso questo è dunque doveroso, specialmente in un delicato contesto qual è stato quello dell'ILVA e più in generale l'intero settore siderurgico, elevare tra gli interessi-altri da bilanciare con l'interesse al profitto, la salvaguardia dell'ambiente e la cura della salute e sicurezza umana.

Dunque, appare più che legittimo un sacrificio, più o meno marcato, del profitto e quindi dell'interesse dei soci/creditori, ed indirettamente degli interessi vantati dallo Stato, a tutela di questi interessi-altri, soprattutto in virtù del principio costituzionalmente riconosciuto dall'articolo 41 della nostra Costituzione che, in seguito alla modifica operata con la legge costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022, detta: *“L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.*

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali¹⁴⁶”.

Leggendo il nuovo testo dell'articolo è possibile trarre alcune importanti considerazioni: innanzi tutto sembrerebbe che la stessa Costituzione riconosca l'attività economica privata come libera, con la conseguenza quindi che apparentemente l'impresa, sia nel caso di solvibilità che nel caso di insolvenza, non è chiamata a perseguire necessariamente interessi-altri diversi da quelli dei suoi proprietari, in capo ai quali è prioritario l'interesse al profitto.

Nonostante questo, l'articolo detta a chiare lettere come l'interesse al profitto possa essere perseguito liberamente ma nel rispetto della condizione per cui non si violino i valori costituzionalmente riconosciuti e tutelati.

Ne deriva quindi che tale libertà d'impresa non è un diritto fondamentale di per sé, ma è funzionale ad altri obiettivi economici, quali ad esempio promozione dell'occupazione, stabilità dei prezzi, ricerca e sviluppo tecnologico, e non economici, quali protezione sociale adeguata, inclusione sociale, alto livello di istruzione, tutela della salute umana, pace, libertà, sicurezza, giustizia, lotta contro la discriminazione. Idea che tra l'altro si sta diffondendo anche a livello europeo con il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come riformulato dopo il Trattato di Lisbona¹⁴⁷.

¹⁴⁶Costituzione Italiana, Parte I, Titolo III, Articolo 41

¹⁴⁷ The Case of the Ilva Steel Plant, A Never-Ending Battle between Health, the Environment and Employment, Luca Ettore Perriello, in *Civil Courts and the European Polity. The Constitutional Role of Private Law Adjudication in Europe*, 2023

Tornando a quanto detto precedentemente riguardo la problematica ricerca di un punto d'equilibrio tra l'interesse al profitto e l'interesse in capo ai lavoratori, nel caso di impresa insolvente il problema, anche solo a livello teorico, non dovrebbe porsi in virtù del fatto che è la stessa Costituzione, quale fonte sovraordinata tra tutte le leggi, a dettare l'obbligo in capo all'impresa indirizzandola ad una gestione socialmente responsabile¹⁴⁸.

Tuttavia, anche riferendoci a questo argomento emergono delle difficoltà come osservato dalla dottrina, che ricorda come il tema della "responsabilità sociale dell'impresa", pubblica o privata che sia, resta tuttora sul piano giuridico piuttosto sfuggente e dai contorni vaghi e indefiniti.

In qualche modo esso rappresenta infatti una versione più mitigata della teoria della "impresa-funzione" che si affacciò nella interpretazione dell'art. 41 Cost. soprattutto nella giuspubblicistica degli anni Cinquanta [...], ribadendo che utilità sociale, sicurezza, libertà e dignità della persona umana costituiscono limiti esterni e non funzionali alla libertà d'impresa e che solo la legge ha il compito di coordinare l'attività d'impresa a fini sociali¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Liquidazione dell'attivo e interessi degli stakeholders, Capitolo III, Il conflitto fra interesse dei creditori e interesse-altri e il connesso (possibile) criterio di bilanciamento, Paragrafo VI, Profitto giusto, libertà di iniziativa economica privata e connesse limitazioni. Il punto di equilibrio tra i valori costituzionali coinvolti. pp. 200-205 Edizioni Scientifiche Italiane, a cura di Daniele Stanzione, Napoli, 2023

¹⁴⁹ S. Fortunato, L'informazione non-finanziaria nell'impresa socialmente responsabile, in *Giur. comm.*, 2019, I, 415

Autorevole dottrina e sottolinea come il sacrificio al profitto che i soci, nel caso di impresa in bonis, o che i creditori, nel caso di impresa insolvente, son chiamati a sopportare sarebbe solamente potenziale laddove entrasse in conflitto con gli interessi-altri tutelati¹⁵⁰.

Dunque, partendo dalla considerazione per cui il sacrificio sarebbe solamente potenziale, il problema della natura tendenzialmente coattiva del sacrificio sopportato dai soci, o dai creditori, potrebbe ridimensionarsi e ricalibrarsi, osservando come questo contribuirebbe al perseguimento di finalità sociali, e sarebbe confinato alla sola necessità di risolvere un eventuale conflitto.

Spiegato ciò, a permanere è solamente il dubbio riguardante l'entità del sacrificio e, proprio a tal proposito, la dottrina ha già sottolineato come bisogna misurare il limite del minore pregiudizio che inevitabilmente deve essere somministrato ai creditori per tutelare gli altri interessi.

Il punto di equilibrio va rinvenuto nell'esigenza di assicurare il più ampio soddisfacimento dei creditori consentito nel rispetto degli altri interessi e diritti rilevanti, il che non significa trasformare l'interesse dei creditori in "tiranno" nei confronti delle altre posizioni giuridiche tutelate, ma avere consapevolezza che lo stesso può essere limitato solo nello stretto limite necessario per non arrecare un irragionevole pregiudizio agli altri interessi.

¹⁵⁰ Liquidazione dell'attivo e interessi degli stakeholders, Capitolo III, Il conflitto fra interesse dei creditori e interesse-altri e il connesso (possibile) criterio di bilanciamento, pp. 202, Edizioni Scientifiche Italiane, a cura di Daniele Stanzione, Napoli, 2023

Il sacrificio dell'interesse dei creditori deve servire ed essere indispensabile per la migliore realizzazione di un altro interesse rilevante, pena l'irragionevolezza della limitazione¹⁵¹.

Affrontato il tema a livello teorico è interessante, in funzione di questo *case study*, osservare come la ricerca di questo equilibrio tra l'interesse al profitto e l'interesse per una gestione socialmente responsabile, secondo la disposizione dell'articolo 41 della Costituzione, sia stato prima gestito dalla società ILVA e successivamente dai commissari straordinari.

Per quanto riguarda il primo periodo, precedente al commissariamento della società, in cui la gestione era in capo alla famiglia Riva, l'equilibrio di cui sopra si è parlato non è mai stato formalmente perseguito, se non solamente in apparenza, con la conseguenza che l'interesse al profitto dei soci, nell'impresa in bonis, ha agito da "tiranno" nei confronti di tutte le altre posizioni giuridicamente tutelate.

Infatti, con l'obiettivo di perseguire i propri interessi ed incrementare i profitti, i Riva trascurarono le numerose anomalie impiantistiche e le migliorie necessarie da apportare al centro siderurgico con la conseguenza che tale noncuranza ha portato prima alla condanna dei principali vertici della società per disastro ambientale, nella più volte richiamata sentenza del processo "Ambiente svenduto" del tribunale di Taranto, e successivamente alla rinuncia da parte della società aggiudicatrice AM Investco della gestione dell'intero

¹⁵¹ G. D'Attorre, La responsabilità sociale dell'impresa insolvente, cit., 75-76, in linea con i principi espressi da Corte Cost., 9 maggio 2013, n. 85, in Banca dati One Legale, e Corte Cost., 20 giugno 2013, n. 143, in Banca dati One Legale. Sulla possibilità e sui margini di un contemperamento degli interessi costituzionalmente rilevanti, v., in dottrina, R. BIN, Diritti e argomenti il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale, Milano, 1992; A. MORRONE, Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali, Torino, 2014.

complesso, in virtù delle sempre crescenti complicazioni derivanti dagli strascichi e dall'accumulo delle continue migliorie sempre rimandate dalla gestione Riva.

Diverso è il discorso riguardante invece il periodo dell'amministrazione straordinaria.

A tal proposito è infatti necessario sottolineare tra le condizioni da rispettare affinché l'impresa potesse riprendere: *“Un Piano ambientale da eseguire entro il 2023, in linea con quanto definito dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, con l'effettuazione di investimenti per €1.137 milioni, tra i quali €301 milioni destinati alla copertura dei parchi minerari a tutela del territorio che insiste sulla centrale; €196 milioni alle cokerie e €179 milioni al piano acque”*.

Dunque, da come è possibile leggere, l'interesse per una gestione socialmente responsabile diviene predominante e non più subordinato al solo interesse al profitto. Nonostante la rilevanza attribuita a quest'interesse dobbiamo comunque sottolineare la presenza di alcuni profili problematici.

Infatti, successivamente al commissariamento, il governo, al fine di superare la sentenza del tribunale con la quale si disponeva la sospensione delle attività produttive, promulgò il Decreto-legge n. 207/2012 con il quale si autorizzava la prosecuzione della produzione siderurgica dell'impianto di Taranto.

Con tale provvedimento fu dunque messa in dubbio la supremazia dei valori riconosciuti dalla Costituzione e i limiti posti alla libera attività economica privata, in virtù del fatto che lo stesso governo, autorizzando la prosecuzione delle attività, pone ad un livello superiore l'interesse dei creditori e l'interesse alla tutela dei posti di lavoro negli stabilimenti di

interesse strategico nazionale, piuttosto che l'interesse alla salvaguardia ambientale e alla cura della salute umana.

Sulla base di questa conflittualità la stessa legge di conversione del sopra richiamato Decreto-legge n. 207/2012 venne portata all'attenzione della Corte Costituzionale per la presunta violazione di una serie di principi sanciti dalla Costituzione stessa.

Nel 2013 ne scaturì una prima sentenza ove la Corte, respingendo tutte le eccezioni promesse dai ricorrenti, introduceva per la prima volta la tematica del “bilanciamento”, premettendo che *“la ratio della disciplina censurata consiste nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso”*. Di modo che *“tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è, pertanto, possibile individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre “sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro”*.¹⁵²

Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona. Concludendo che *“il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in*

¹⁵² Sentenza n.264 del 2012

anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale”¹⁵³.

Nonostante questa prima sentenza che quindi riconosceva la legittimità del provvedimento governativo, nel giro di poco tempo, il problema si ripresentò e così nel 2015 la Corte costituzionale venne nuovamente chiamata a giudicare la legittimità costituzionale di un secondo intervento rientrante tra i Decreti salva-ILVA contenuto all’articolo 3 del Decreto legge n. 92 del 2015 di cui nel precedente capitolo non si è parlato in quanto non funzionale alla disciplina dell’amministrazione straordinaria ma recante misure urgenti in materia di rifiuti e di autorizzazione integrata ambientale, nonché per l’esercizio dell’attività d’impresa di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale.

¹⁵³ Corte cost. 9 maggio 2013, n. 85, in Giur. cost., 2013, 1424 e ss., con note di ONIDA, PULITANÒ. Occorre, peraltro, secondo la Corte del 2013, garantire «un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come “primari” dei valori dell’ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto». Per le prime osservazioni in proposito cfr. anche “ILVA, salute, ambiente e Costituzione”, in www.industrieambiente.it, gennaio 2013 nonché A. MORELLI, “Il decreto ILVA: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali”, in *Dir. pen. contemp.*, 2013, 1, 7 e ss.”

Per una riflessione più ampia anche in relazione ai rapporti politica-magistratura, cfr., “La magistratura e il caso ILVA: prime riflessioni”, in *Questione giustizia*, 2012, 5. In dottrina, per prime osservazioni si rinvia a *ivi*, 2014, 2, ed. Franco Angeli, Milano, “Obiettivo: Il diritto alla salute alla prova del caso ILVA”, con contributi di: B. DEIDDA - A. NATALE, “Introduzione: il diritto alla salute alla prova del caso ILVA. Uno sguardo di insieme”; S. PALMISANO, *Del «diritto tiranno»*. Epitome parziale di un’indagine su cittadini già al di sopra di ogni sospetto; A. CIERVO, “Esercizi di neo-liberismo: in margine alla sentenza della Corte costituzionale sul caso ILVA”; L. MASERA, “Dal caso Eternit al caso ILVA: nuovi scenari in ordine al ruolo dell’evidenza epidemiologica nel diritto penale”; S. BARONE - G. VENTURI, “ILVA Taranto: una sfida da vincere”; G. ASSENNATO, “Il caso «Taranto» e il rapporto ambiente-salute nelle autorizzazioni ambientali”; P. BRICCO, “Le logiche della magistratura e del diritto, le ragioni dell’impresa e del lavoro”.

Nel Decreto veniva infatti stabilito che, a fronte della promessa di un piano di risanamento da attuare entro un mese, era permessa la prosecuzione dell'attività dell'ILVA nonostante il provvedimento di sequestro preventivo emesso dall'autorità giudiziaria nei confronti dell'azienda per reati sulla sicurezza dei lavoratori, richiamando le motivazioni della prima sentenza circa l'esigenza di *“garantire il necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva, di salvaguardia dell'occupazione, della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente salubre, nonché della finalità di giustizia”*¹⁵⁴.

Tuttavia, questa volta, la Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale della normativa “di favore” adducendo la seguente motivazione, per cui, piuttosto che “bilanciare”, *“il legislatore ha finito col privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (articoli. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (articoli. 4 e 35 Cost.)”*¹⁵⁵.

In sostanza, con questa seconda sentenza, la Corte affermò che il legislatore, a differenza di quanto accaduto nel 2013 con il primo Decreto salva-ILVA, non aveva rispettato l'esigenza di bilanciare in modo ragionevole e proporzionato la totalità degli interessi costituzionali rilevanti, in virtù del fatto che la prosecuzione dell'attività d'impresa veniva subordinata

¹⁵⁴ Sentenza n.264 del 2012

¹⁵⁵ Corte cost. 23 marzo 2018, n. 58, in Giur. cost., 2018, 2, 592. In dottrina, per approfondimenti e richiami, si rinvia per tutti a R. DE VITO, La salute, il lavoro, i giudici, in *Questione giustizia*, 24 marzo 2018 e al nostro ILVA e il diritto alla salute. La Corte costituzionale ci ripensa? ivi, 10 aprile 2018 nonché ILVA: diritto alla salute (e all'ambiente) e diritto al lavoro (ed alla produzione), in www.lexambiente.it, 10 dicembre 2019.

esclusivamente alla predisposizione unilaterale di un “piano” ad opera della stessa parte privata colpita dal sequestro dell’ autorità giudiziaria, senza, quindi, che venissero neppure richieste misure immediate e tempestive atte a rimuovere prontamente la situazione di pericolo per l’incolumità dei lavoratori; e senza alcuna possibilità di intervento da parte delle autorità competenti¹⁵⁶.

Il ragionamento seguito dalla Corte in questa seconda sentenza evidenziò un palese ridimensionamento del concetto di “bilanciamento” emerso e su cui si basava la prima sentenza.

In altri termini, riconosciuta la diversità dei due provvedimenti governativi, non sembrerebbe possibile accogliere il ragionamento della Corte secondo cui l’interesse alla prosecuzione dell’attività produttiva può essere privilegiato sul diritto alla salute purché tale privilegio non sia “eccessivo” e il diritto alla salute non venga “trascurato del tutto”.

In questo modo verrebbe infatti affermato esattamente il contrario di quanto invece disposto con chiarezza dall’articolo 41 della Costituzione, che non contiene e non autorizza alcun compromesso più o meno eccessivo né che il diritto alla salute possa essere trascurato moderatamente.

Per concludere il nostro ragionamento relativo all’esigenza di trovare un equilibrio nel bilanciamento di questi interessi contrastanti, appare evidente secondo la Corte costituzionale che in caso di contrasto tra attività produttiva e tutela della salute, è questa

¹⁵⁶ ILVA e non solo: il diritto alla salute e all’ambiente non può essere oggetto di alcun «bilanciamento», di Gianfranco Amendola, Osservatorio alla criminalità nell’agricoltura sul sistema agroalimentare.

<https://www.osservatorioagromafie.it/wp-content/uploads/sites/40/2023/01/Saggi-Amendola-II-bilanciamento-tra-le-esigenze-delleconomia-e-quelle-della-salute-e-dellambiente.pdf>

ultima che deve prevalere. Ed appare, altrettanto evidentemente che, in realtà, non può trattarsi affatto di un “bilanciamento” alla pari, come invece sembrava voler sottolineare la prima sentenza¹⁵⁷.

Necessario è poi sottolineare come queste conclusioni muovano dal dettato del precedente articolo 41, ma come parimenti non vengano alterate dal nuovo testo normativo rimanendo valide anche nell’attuale panorama giuridico.

3.4 IL CONFLITTO TRA AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA E CONCORRENZA E LA CONNESSA PROBLEMATICHE DEGLI AIUTI DI STATO

Ultimi, ma non per importanza, tra gli *stakeholders*, oltre ai soggetti di cui si è parlato nei precedenti paragrafi, è doveroso annoverare la concorrenza. I concorrenti infatti sono entità che entrano direttamente in conflitto con l’azienda che offre i medesimi prodotti e servizi. Dunque, l’obiettivo di questi *stakeholder* esterni è di perseguire lo stesso obiettivo al profitto sullo stesso segmento di mercato, con la conseguenza che questa stessa concorrenza spinge le aziende a creare prodotti o servizi sempre migliori, in modo da diventare leader in uno specifico mercato sottraendo clienti alle imprese rivali.

Premesso questo, l’attenzione deve essere ora posta sul rapporto tra gli interessi della concorrenza e lo strumento dell’amministrazione straordinaria, in particolare sugli aiuti di Stato connessi alla procedura.

¹⁵⁷ In dottrina, per una stimolante analisi complessiva di tutta la vicenda ILVA, si rinvia a G. BATTARINO, L’emergenza perenne ILVA di nuovo di fronte alla Corte costituzionale, in *Questione giustizia*, 5 marzo 2019.

La problematica degli aiuti di Stato connessi all'amministrazione straordinaria, oltre che nei confronti della concorrenza, emerge anche nel rapporto tra la normativa nazionale e il diritto dell'Unione, per l'appunto in relazione alla concorrenza.

A tal proposito, infatti, il nucleo essenziale della normativa europea sulla concorrenza è costituito anzitutto dall'art.3 del Trattato di Lisbona (TUE), che dispone tra le finalità dell'Unione quella di adoperarsi per uno sviluppo sostenibile basato su "un'economia sociale di mercato fortemente competitiva". Ancora, gli articoli 119 e 120 affermano poi l'esigenza di "un'economia' di mercato aperta e in libera concorrenza". Affermazioni che trovano a loro volta una più concreta attuazione nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e in particolare negli articoli che vanno dal 101 al 109. Tra questi gli articoli 107-109 riguardano nel dettaglio le regole di concorrenza applicabili agli Stati, tra le quali quelle sugli aiuti di Stato, l'articolo 107 al paragrafo 1 dispone infatti che *"salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza"*.¹⁵⁸

Questo è quindi lo schema essenziale, che, in definitiva, vieta qualsiasi attività dello Stato che si traduca, o possa tradursi, per un soggetto o per una categoria di soggetti, in una agevolazione capace di sfavorire la concorrenza.

¹⁵⁸ Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), Art. 107, paragrafo 1

Fatte queste premesse, si comprende come la sopramenzionata problematica rilevi con urgenza proprio nel campo della crisi dell'impresa, e in particolare nei casi in cui la crisi riguardi le grandi imprese.

Nel corso degli anni, numerosi sono stati gli interventi della Commissione aventi l'obiettivo di avvicinare la normativa comunitaria alle varie normative nazionali, interventi che nel 2012 hanno portato alla pubblicazione di un nuovo orientamento comunitario sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà, integrando la base giuridica della normativa sugli aiuti di Stato soprattutto sulla lettera b) del par. 3 dell'art.107 TFUE, stabilendo la compatibilità con il mercato interno degli *“aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro”*.

Nel caso dell'Italia, la problematica degli aiuti di Stato si è costantemente presentata sin dal 1979.

È bene infatti ricordare come già la prima Legge Prodi datata 1979 ha sin da subito presentato una serie di criticità, con la normativa comunitaria, tali da obbligare ad una revisione che portò poi nel 1999 alla Legge Prodi bis.

L'originaria intenzione della legge Prodi bis fu quella di superare la problematica suscitata dalla legge del 1979, ossia quella di un intervento dello Stato eccessivo e in sostanza discrezionale che aveva portato a livello comunitario ad affermare l'incompatibilità

dell'intera procedura con il divieto di aiuti¹⁵⁹, considerando che in definitiva lo Stato si riconosceva il potere di decidere se una data impresa dovesse o meno fallire, e ciò in deroga alla normativa ordinaria¹⁶⁰.

L'iniziale equilibrio raggiunto con Prodi bis entrò però in crisi con il D.L. n.347 del 23 dicembre 2003, convertito con la legge n. 39 del 18 febbraio 2004 (Legge Marzano), la quale come detto nel capitolo secondo introduceva una variante alle legge Prodi bis destinata alla gestione delle crisi delle grandissime imprese e caratterizzata dall'eliminazione di ogni intervento dell'autorità giudiziaria riguardo la possibilità del risanamento per ristrutturazione, traslando tutti i poteri alla sola autorità amministrativa.

I dubbi sollevati poi non fecero che ampliarsi per effetto dei successivi interventi legislativi con i quali si abbassò le soglie dimensionali di accesso alla procedura, fin quando con il

¹⁵⁹ Tra il 1982 e il 1999 si è svolto tra la Commissione e lo Stato italiano un vero e proprio battibecco tra sordi: la prima denunciava ripetutamente Prodi come un generalizzato aiuto di Stato, il secondo replicava negando ostinatamente il fondamento della critica, entrambi però in sostanza ripetendo gli stessi argomenti. Il bisticcio cessò quando, a seguito della sentenza della Corte di giustizia CE 1° dicembre 1998, C-200/97, Ecotrade, in Fallimento, 1999, p. 831, che aveva dichiarato esplicitamente Prodi incompatibile con il divieto di aiuti di Stato, il Governo italiano si decideva ad avviare l'iter legislativo che avrebbe portato a Prodi bis

¹⁶⁰ Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili, Le amministrazioni straordinarie fra salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento, Capitolo 4: Le amministrazioni straordinarie e la normativa europea, Paragrafo 4.1: Il problema degli aiuti di Stato: da Prodi a Prodi bis, a cura di Giannicola Rocca Diego Corrado

Decreto-legge n. 134 del 28 agosto 2008¹⁶¹ (“salva Alitalia”) venne aperta la strada ad una nuova prassi, ossia quella di emettere provvedimenti legislativi che istituiscono amministrazioni straordinarie attagliate con esatto riferimento a specifiche situazioni di crisi e ne è proprio un esempio il nostro caso di studio sull’ILVA¹⁶².

Nel caso infatti dell’ILVA, l’istituto delle amministrazioni straordinarie italiane si è trovato nuovamente ad affrontare lo scoglio della normativa europea.

Tuttavia, però, rispetto ai casi precedenti, sembra che proprio con l’ILVA si sia manifestata appieno la tendenza della Commissione ad applicare la normativa sugli aiuti di Stato secondo una prospettiva sociale, e anzi, talvolta, a non applicarla del tutto.

L’azione del Governo italiano per ILVA si è, infatti, esplicitata in una serie di interventi (di natura finanziaria ma anche normativa), che lasciavano pochi dubbi, a dire il vero, sulla loro incompatibilità con il divieto di aiuti di Stato e in effetti nel gennaio 2016 la

¹⁶¹ Da notare come con la legge “salva Alitalia” si introdusse in definitiva una nuova procedura di amministrazione straordinaria, intesa a «una specifica disciplina per le grandi imprese operanti nei settori dei servizi pubblici essenziali volta a garantire la continuità della prestazione di tali servizi». A differenza della legge Marzano destinata al salvataggio di imprese gravemente indebitate ma ancora dotate di una presenza sul mercato tale da giustificare una prospettiva di rilancio; la legge Alitalia trova invece applicazione a imprese ormai prive dei requisiti per operare nel mercato, e quindi per le quali si ammette lo smembramento di complessi di beni e di contratti.

Caratteristica che indusse quasi automaticamente ad osservare che il caso Alitalia non differiva dal fallimento, sia pure accompagnato da una fase assimilabile a quella di un esercizio provvisorio, e, nonostante ciò, tutta la gestione della procedura era in sostanza riservata alla sola autorità amministrativa, confinandosi quella giudiziaria ad un ruolo assolutamente marginale.

¹⁶² Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili, *Le amministrazioni straordinarie fra salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento*, Capitolo 4: *Le amministrazioni straordinarie e la normativa europea*, Paragrafo 4.2 *Nuove problematiche poste da Marzano e da Alitalia*, a cura di Giannicola Rocca e Diego Corrado

Commissione stessa ha avviato formalmente un'indagine sui sostegni dati dallo Stato italiano rispettassero la normativa UE. Commissione che ha però deciso di non decidere, attendendo, in sostanza, la vendita del complesso industriale.

A tal proposito sembra infatti evidente che dietro questo silenzio ci sia la preoccupazione di non incidere più di tanto in una problematica di enorme valenza sociale, ma sulla base proprio di questa evidenza si è indotti a ritenere che ormai il problema degli aiuti di Stato, almeno in relazione alle amministrazioni straordinarie, è destinato a subire, se non nella forma quantomeno nella sostanza, un notevole allentamento dei freni.

In attesa quindi di quelle che saranno le sorti dell'ILVA, possiamo concludere sottolineando come l'attenzione posta a tutela della concorrenza, in particolare nei casi di amministrazioni straordinarie, un tempo vivissima ed efficace anche da parte delle autorità europee, si sia negli ultimi anni attenuata in favore di altre esigenze e di altri interessi di cui si è largamente parlato nei paragrafi precedenti¹⁶³.

3.5 RIFLESSIONI ED OPINIONI CONCLUSIVE SULL'ISTITUTO DELL'AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA

Per concludere la trattazione dell'intero argomento, un interessante spunto su cui bisogna riflettere concerne l'effettiva sostenibilità dell'amministrazione straordinaria per il fine che

¹⁶³ Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili, *Le amministrazioni straordinarie fra salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento*, Capitolo 4: *Le amministrazioni straordinarie e la normativa europea*, Paragrafo 4.3 *Il caso Ilva, e l'evoluzione dell'atteggiamento della Commissione in tema di aiuti di Stato*, a cura di Giannicola Rocca e Diego Corrado

essa si prefigge, ossia il soddisfacimento di tutti gli interessi coinvolti e la ricerca di un equilibrio tra gli stessi, che nel caso della concorrenza sembrerebbe però venire meno.

Premesso questo, giova ricordare come l'amministrazione straordinaria nel caso dell'ILVA sia stata utilizzata dal Governo come strumento volto ad evitare la chiusura di un impianto di interesse strategico per l'intera economia nazionale. Se da un lato, dunque, si è fatta pregnante la volontà di mantenere la produttività dell'azienda nell'intento di soddisfare un'ampia gamma di interessi, dall'altro lato non si può, e non si deve, dimenticare l'ingente costo che l'intera procedura ha avuto, che continua ad avere tutt'ora e che molto probabilmente continuerà ad avere nei prossimi anni gravando enormemente sulle finanze pubbliche ed indirettamente quindi su tutti i cittadini italiani.

Detto questo l'aspetto su cui bisogna focalizzare l'attenzione concerne il fatto che, oltre a perseguire la cura e l'equilibrio di tutti gli interessi coinvolti riscontrabili in capo agli *stakeholders* che ruotano intorno alle aziende, l'intero percorso deve essere sempre condotto entro i limiti della sostenibilità della procedura, condizione quest'ultima che dovrebbe divenire necessaria e non solamente apparente o secondaria. Situazione che diviene molto spesso ricorrente nei casi di amministrazione straordinaria di grandi imprese di interesse strategico, dove, nell'intento di perseguire una gestione sostenibile dell'intera procedura, si corre il rischio di un disallineamento tra tutti gli elementi sopra richiamati, su tutti la sostenibilità economica della stessa procedura¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Liquidazione dell'attivo e interessi degli stakeholders, Capitolo III, Problemi e prospettive della responsabilità sociale, Paragrafo III.II, Continuazione imprenditoriale e sostenibilità: un binomio naturale ma non sempre soddisfacente. La tutela dei lavoratori. Smallsteps case e Dutch pre-pack procedure. Edizioni Scientifiche Italiane, a cura di Daniele Stanzone, Napoli, 2023

Si deve poi sottolineare come lo stesso istituto dell'amministrazione straordinaria non sia esente da rischi, la continuazione dell'impresa infatti, come nella liquidazione giudiziale, assume il carattere di temporaneità e strumentalità rispetto alla successiva vendita, rappresentando però sempre un costo a carico dei creditori per i quali la convenienza va attentamente soppesata e laddove non vi fosse l'intervento dello Stato, come più volte è accaduto nel caso dell'ILVA, si rischierebbe di produrre indebiti pregiudizi nei confronti dei creditori medesimi¹⁶⁵.

Sulla base dei dubbi rilevati e delle numerose osservazioni fatte durante l'intero percorso, ad emergere è prevalentemente il carattere politico riconosciuto all'istituto dell'amministrazione straordinaria, la quale diviene più uno strumento utilizzato dai Governi per la cura di interessi diversi rispetto al principale interesse che verrebbe invece perseguito nelle tradizionali procedure concorsuali.

¹⁶⁵ Liquidazione dell'attivo e interessi degli stakeholders, Capitolo III, Problemi e prospettive della responsabilità sociale, Paragrafo III.III, Conflitti di interessi fra gli stakeholders ed esigenza di strutturare una governance sostenibile della procedura. La selezione degli stakeholders rilevanti e la possibile costituzione di comitati per garantirne la partecipazione, Edizioni Scientifiche Italiane, a cura di Daniele Stanzione, Napoli, 2023

CONCLUSIONE

L'obiettivo di questo lavoro è quello di fornire tutti gli strumenti utili per la comprensione del complesso processo di risanamento o liquidazione, a seconda della scelta che viene operata, e gestione della crisi di una grande impresa, qual è stata e tutt'ora è l'ILVA; l'analisi infatti prende forma dallo studio degli strumenti previsti dall'ordinamento italiano, il che è finalizzato a fornire informazioni sugli elementi di base dai quali poter partire e sui quali necessariamente basarsi, per poi affrontare l'articolato tema della tutela degli interessi riconducibili in capo a tutti quelli che sono i soggetti, stakeholders, che in via diretta o in via indiretta vengono a trovarsi coinvolti in crisi riguardanti aziende partner.

Si è tentato dunque di affrontare ed analizzare la crisi di un'importante azienda avente rilevanza internazionale sotto un taglio diverso rispetto a quello che tradizionalmente si fa nella prassi, senza fermarsi per questo alla sola osservazione degli strumenti previsti e al loro utilizzo nel corso di un decennio di crisi.

Nella tesi, ad essere emerse con particolare forza, sono le numerose difficoltà con le quali doversi interfacciare nel momento in cui si giunge alla gestione di crisi tanto delicate, laddove molto spesso, date le criticità e la conflittualità stessa tra gli interessi in gioco, i soggetti chiamati a gestire l'intera procedura hanno implicitamente l'onere non tanto di risanare l'impresa in difficoltà, quanto più di limitare per quanto possibile il protrarsi di situazioni dannose e potenzialmente tali da aggravare ancor di più la già delicata situazione.

È poi necessario sottolineare come in un contesto di crisi molto spesso gli stessi interessi riconducibili in capo ai soggetti coinvolti differiscano gli uni dagli altri, andando

addirittura ad escludersi a vicenda come lo è stato ad esempio il conflitto tra la volontà di proseguire con l'attività lavorativa e quella di assicurare un ambiente salubre e non inquinato alle aree limitrofe l'impianto siderurgico, conflittualità che generalmente nella gestione di realtà.

Ricollegandoci all'appena citato conflitto, un ulteriore aspetto particolarmente interessante meritevole di riflessioni personali a riguardo è rappresentato dallo scontro che, pur essendo sempre esistito, viene ad accentuarsi notevolmente al verificarsi di particolari episodi aventi risonanza nazionale, come la crisi dell'ILVA, tra l'organo esecutivo, quale è il governo, e l'organo giurisprudenziale, quale invece la magistratura.

Conflitto che analizzato nelle sue origini più remote, sottolinea da un lato la volontà della magistratura di far valere la sua indipendenza, mentre dall'altro lato la volontà del governo di poter aver l'ultima parola su questioni ritenute di proprio interesse e di voler indirettamente gestire un organo a lui indipendente.

Al di là, tuttavia, delle opinioni a favore o contro tale conflitto, quel che interessa in merito a questo elaborato è dato proprio dall'assenza, o per lo meno dall'iniziale incertezza, riguardo il soggetto competente a poter esprimere la decisione finale sulla questione, senza conflitti o illegittimità.

Tornando all'oggetto di questo elaborato un punto su cui il lettore deve porre l'attenzione è rappresentato dalle modalità con cui la crisi di "imprese di grandissime dimensioni aventi rilevanza nazionale" viene gestita.

Ogni crisi costituisce infatti una casistica singola, divergente dalle precedenti e dalla quale differiranno le successive e tutto questo per il largo utilizzo che il governo fa del decreto-legge.

L'utilizzo del decreto-legge costituisce infatti lo strumento attraverso il quale i governi riescono, in queste specifiche circostanze, a realizzare una procedura ad hoc da applicare alla crisi della singola impresa e potendola così gestire nella totalità delle sue sfumature. Né è stato un esempio prima il caso Alitalia e lo è ancor di più il caso ILVA.

Il ricorso a questa prassi da un lato garantisce disposizioni specifiche e su misura, ma dall'altro quest'unico pregio si trova affiancato da una moltitudine di difficoltà, su tutte l'assenza di celerità e certezza nelle modalità di agire.

Per concludere l'elaborato ci si deve porre una domanda, la stessa che d'altro canto ha caratterizzato l'intero lavoro e alla quale gli organi coinvolti, governo e magistratura, hanno dato risposte opposte, il costo di questo continuo intervento da parte dell'organo politico vale effettivamente il finale che auspicabilmente verrà raggiunto o magari la chiusura degli impianti accompagnata da misure specifiche di sostegno per lavoratori, indotto ed ambiente porterebbe a maggiori benefici rispetto a quelli che si potrebbero ottenere con questo continuo intervento a supporto da parte dello Stato?

Verosimilmente si è giunti ormai ad una situazione tale per cui il subentro di nuove realtà private lo si avrà solamente dopo che il risanamento e il miglioramento dell'ILVA sarà interamente sostenuto con soldi pubblici.

BIBLIOGRAFIA

1. MARCO CIAN, *Manuale di diritto commerciale*, G. Giappichelli Editore, 2019.
2. CAMILLA CREA e LUCA E. PERRIELLO, *Salute, ambiente e iniziativa economica: tecniche di bilanciamento ed effettività dei rimedi*, edito da Actualidad Jurídica Iberoamericana N. 14, febbraio 2021.
3. L.E. PERRIELLO, *The Case of the Ilva Steel Plant. A Never-Ending Battle between Health, the Environment and Employment*, in C. Mak and B. Kas, *Civil Courts and the European Polity. The Constitutional Role of Private Law Adjudication in Europe*, London, 2023.
4. LUIGI FRANGA, *L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2005.
5. DANIELE STANZIONE, *Liquidazione dell'attivo e interessi degli stakeholders*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2023.
6. GIACOMO D'ATTORRE, *Manuale di diritto delle crisi e dell'insolvenza*, G. Giappichelli Editore, II edizione, Torino, 2022.
7. PIER LUIGI PANTIATICI, *La siderurgia a Piombino. Uno stabilimento e una città*, Antologia di una città aperta, Officina libraria, 1996.
8. RUDIGER DORNBUSH, STANLEY FISCHER, RICHARD STARTZ, GIUSEPPE CANULLO, PAOLO PETTINATI, *Macroeconomia*, McGraw-Hill, di XII edizione, 2018.

9. FEDERICA BALLUCHI e KATIA FURLOTTI, *La responsabilità sociale delle imprese. Un percorso verso lo sviluppo sostenibile. Profili di Governance e accountability*, Giappichelli editore, Milano, 2022.
10. GABRIELE NUZZO, *Il conflitto di interesse dei creditori nei concordati*, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019
11. GIACOMO D'ATTORRE, *Sostenibilità e responsabilità sociale nella crisi d'impresa*, Diritto delle Crisi, Ordinario di diritto commerciale nell'Università del Molise, 13 aprile 2023
12. V. C. Mayer, *The governance of corporate purpose*, in ECGI working paper series in law, n. 609/2021, September 2021, e nella dottrina italiana, S. BRUNO, Il ruolo della s.p.a. per un'economia giusta e sostenibile: la Proposta di Direttiva UE su "Corporate Sustainability Due Diligence". Nasce la stakeholder company? in Riv. Dir. comp. 2022, n. 3,334.
13. MARIA ANTONIETTA SELVAGGIO, *Bagnoli: una difficile transizione*, Academicus International Scientific Journal,, edito il 1-1-2013.
14. FRANCESCO SOVERINA, *C'era una volta l'ILVA a Bagnoli*, Resistoria, Bollettino dell'Istituto campano per la storia della Resistenza, 2018.
15. BIN ROBERTO, *L'Ilva e il soldato Bandini*, Diritto penale contemporaneo, 7 dicembre 2012.

16. MORELLI A., *Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, Diritto penale contemporaneo, 12 dicembre 2012.
17. CALABRESI L. e BOBBIT P., *Tragic Choices*, W.W. Norton & Co Inc., New York, 1978.
18. TUZET H., *Does Economic Analysis of Law Need Moral Foundations; Comment on Chain*, German Law Journal, 14-8-2013.
19. LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, Democrazia e diritto, 1995.
20. GENINATTI SATE' L., *Caso Ilva': la tutela dell'ambiente attraverso la rivalutazione del carattere formale del diritto (una prima lettura di Corte cost., sent. n. 85/2013)*, giurisprudenza, 13 maggio 2013.
21. VIVALDI E., *Il caso Ilva: la 'tensione' tra poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali*, federalismi.it, 24 July 2013.
22. ALEXY R., *Constitutional Rights, Balancing and Rationality*, Ratio Juris, 2003.
23. HABERMAS J., *Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, trad. Rehg W., MIT Press, Cambridge, 1996.
24. SPEZIALE V., *Il 'diritto dei valori', la tirannia dei valori economici e il lavoro nella Costituzione e nelle fonti europee*, costituzionalismo.it, 2019-3.
25. LORENZO STANGHELLINI, *Sui rapporti tra composizione negoziata della crisi e amministrazione straordinaria delle società che gestiscono impianti di interesse strategico nazionale alla luce dell'articolo 7 della Direttiva 2019/1023*, Diritto

- delle crisi, Ordinario di Diritto commerciale nell'Università di Firenze, 4 febbraio 2024.
26. ILARIA PAGNI, *La trattazione unitaria dell'alternativa tra la liquidazione giudiziale e gli strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza nell'art. 7 CCII*, Diritto delle Crisi, Ordinario di diritto processuale civile nell'Università degli Studi di Firenze, 16-10-2023.
27. SABINO CASESE, *L'amministrazione straordinaria delle società partecipate in base all'articolo 2 del Decreto-legge n. 2 del 2023, che dispone misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale*, Diritto delle Crisi, Professore alla School of Government della Luiss, Giudice emerito della Corte costituzionale e Professore emerito della Scuola Normale Superiore di Pisa, 19-01-2023.
28. FREEMAN R.E., *Strategic management: a stakeholder approach*, Pitman, Boston, 1984.
29. M. FABIANI, *Introduzioni ai principi generali e alle definizioni del codice della crisi*, in *Fallimento*, 2022, 1173 ss. E spec. 1177.
30. S. FORTUNATO, *L'informazione non-finanziaria nell'impresa socialmente responsabile*, in *Giur. comm.*, 2019, I, 415.
31. GIANFRANZO AMENDOLA, *ILVA e non solo: il diritto alla salute e all'ambiente non può essere oggetto di alcun «bilanciamento»*, Osservatorio alla criminalità nell'agricoltura sul sistema agroalimentare, 2023.

32. GIANNICOLA ROCCA E DIEGO CORRADO, *Le amministrazioni straordinarie fra salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento*, Il caso Ilva, e l'evoluzione dell'atteggiamento della Commissione in tema di aiuti di Stato, Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili.

33. CESTARI G., *La diagnosi precoce della crisi aziendale*, Giuffrè editore, Milano, 2009