



**DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA**  
**Cattedra di DIRITTO E ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO**

**IL CASO ILVA.**  
**TRA RESPONSABILITÀ DEL DATORE DI LAVORO E**  
**GESTIONE DELLA CRISI DI IMPRESA.**

**RELATORE**

Chiar.mo Prof.

**Roberto Pessi**

**CORRELATORE**

Chiar.mo Prof.

**Antonio Dimitri Zumbo**

**CANDIDATO**

**Bianca Maria De Gisi**

Matr. 146313

**ANNO ACCADEMICO 2020-2021**

## Indice

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE .....	1
-----------------------------------	---

### CAPITOLO PRIMO

#### LA STORIA DELL'ITALSIDER E DELL'ILVA DI TARANTO

1. Il legame tra impresa e territorio .....	4
1.1. <i>Il contesto produttivo</i> .....	4
1.2. <i>L'evoluzione della siderurgia europea</i> .....	11
1.3. <i>Evoluzione della siderurgia italiana</i> .....	18
1.4. <i>La scelta dell'area e la nascita dello stabilimento</i> .....	25
1.5. <i>La crisi degli anni Ottanta (la grande trasformazione)</i> .....	37
1.6. <i>Anni Novanta: la privatizzazione</i> .....	44
2. La gestione dei Riva .....	51
2.1. <i>L'emergere della questione ambientale</i> .....	51
2.2. <i>Il piano di disinquinamento</i> .....	58
2.3. <i>Dalle inchieste al sequestro</i> .....	70

### CAPITOLO SECONDO

#### LA RESPONSABILITA' DEL DATORE DI LAVORO

1. La sicurezza nei luoghi di lavoro .....	80
1.1. <i>Sicurezza nei luoghi di lavoro e la salute nell'ordinamento europeo ed internazionale</i> .....	81

1.2.	<i>L'azione sindacale per la sicurezza nei luoghi di lavoro</i> .....	86
1.3.	<i>Il ruolo dell'art. 2087 cod. civ.</i> .....	89
2.	<b>L'importanza dell'art. 9 dello Statuto dei lavoratori e la tutela previdenziale in materia di infortunio sul lavoro e malattia professionale</b> .....	94
2.1.	<i>L'infortunio sul lavoro e la malattia professionale</i> .....	94
2.2.	<i>I soggetti protetti</i> .....	101
2.3.	<i>La lesione e il danno</i> .....	102
2.4.	<i>La responsabilità civile del datore di lavoro o del terzo e i rapporti tra tutela indennitaria e tutela risarcitoria</i> .....	103
3.	<b>Il Testo Unico per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (D.lgs. 81/2008)</b> .....	106
3.1.	<i>Campo di applicazione</i> .....	112
a)	<i>Il datore di lavoro</i> .....	112
b)	<i>Il dirigente e il preposto</i> .....	116
c)	<i>L'articolo 299: esercizio di fatto dei poteri direttivi</i> .....	118
d)	<i>Il lavoratore</i> .....	119
e)	<i>Altri soggetti</i> .....	121
3.2.	<i>La delega di funzioni</i> .....	122
4.	<b>Il sistema sanzionatorio in materia di sicurezza sul lavoro</b> .....	125
5.	<b>La responsabilità per danno ambientale</b> .....	129
5.1.	<i>Il primo decreto "Salva-Ilva" e il difficile bilanciamento di interessi</i> .....	129
5.2.	<i>Le ragioni di impresa e lavoro nel giudizio della Corte</i> .....	139
5.3.	<i>Il processo "Ambiente Svenduto" e il secondo decreto "Salva-Ilva"</i> .....	142
5.4.	<i>Il diritto tiranno nella giurisprudenza della Corte costituzionale</i> .....	145
6.	<b>L'intervento della CEDU: il caso Cordella e altri c. Italia</b> .....	148

**CAPITOLO TERZO**  
**GESTIONE DELLA CRISI DI IMPRESA**

<b>1. La decretazione d’urgenza quale strumento per la gestione dell’emergenza nel caso ILVA: l’Amministrazione Straordinaria delle grandi imprese insolventi.....</b>	<b>155</b>
<b>1.1. <i>La procedura di Amministrazione Straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza</i>.....</b>	<b>156</b>
<b>1.2. <i>Aspetti lavoristici dell’Amministrazione Straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza: il ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni straordinaria</i>.....</b>	<b>168</b>
<b>1.3. <i>I contratti di solidarietà c.d. difensivi</i>.....</b>	<b>181</b>
<b>1.4. <i>La gestione definitiva degli esuberanti tramite i licenziamenti collettivi</i>.....</b>	<b>184</b>
<b>2. La crisi del gruppo Ilva.....</b>	<b>187</b>
<b>2.1. <i>Il tema degli aiuti di Stato</i>.....</b>	<b>193</b>
<b>2.2. <i>La cessione dei complessi aziendali</i>.....</b>	<b>197</b>
<b>3. La nuova gestione ArcelorMittal.....</b>	<b>205</b>
<b>3.1. <i>L’accordo sindacale</i>.....</b>	<b>205</b>
<b>3.2. <i>Il c.d. scudo penale</i>.....</b>	<b>210</b>
<b>3.3. <i>Il Piano industriale</i>.....</b>	<b>217</b>
<b>3.4. <i>Nuovi sviluppi di una politica incerta</i>.....</b>	<b>219</b>
<b>4. L’emergenza sanitaria da Coronavirus per i colossi dell’acciaio</b>	<b>227</b>
<b>4.1. <i>L’impatto del Covid-19 sullo stabilimento tarantino</i>.....</b>	<b>231</b>
<b>5. Prospettive future.....</b>	<b>233</b>
<b>5.1. <i>La transizione ecologica nell’ottica del welfare aziendale</i>.....</b>	<b>233</b>
<b>5.2. <i>Le ultime vicende giudiziarie</i>.....</b>	<b>237</b>

**CONCLUSIONI..... 241**

**RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI..... 244**

## CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Alla base di questo lavoro vi è l'analisi di una situazione antica, divenuta un caso, Ilva, che rappresenta l'emblema del siderurgico nazionale.

La storia del siderurgico nazionale si riversa nella storia dell'insediamento dello stabilimento tarantino come non è avvenuto per nessun altro insediamento industriale. L'influenza che la fabbrica ha avuto sul territorio al momento del suo insediamento è stata fortissima e allo stesso tempo le caratteristiche che questo ha avuto nel tempo e l'avanzamento e il cambiamento succedutosi sono stati il risultato di una pressione sociale forte e costante.

Lo stabilimento siderurgico a Taranto fu una grande sfida degli anni Sessanta per la conquista dell'acciaio e allo stesso tempo per l'industrializzazione e l'occupazione del Mezzogiorno. Uno sviluppo, però, arrivato dall'alto, indotto dallo Stato senza considerare la realtà locale del tempo e delle sue reali esigenze.

Taranto è una città da troppi anni in bilico per colpa o, a volte, per merito di un grande complesso siderurgico che ha visto le sue vicende gestionali in continuo alternarsi tra chiusura ed apertura. Oggi è una città stanca che vorrebbe, una buona volta, mettere la parola fine su questa vicenda.

La crisi di Taranto, dunque, vive dentro la crisi italiana che, a sua volta è parte di una crisi globale. È una crisi di modello economico che si trasforma in crisi sociale, destinata ad incidere sulla vita democratica.

Se da una parte Taranto non è più in grado di digerire le conseguenze di scelte sconosciute e non può più sopportare questo modo di produrre acciaio, allo stesso tempo, però, non può vivere, oggi, senza acciaio, quando ogni altra alternativa economica è stata cancellata o mai costruita. Se il lavoro senza salute non è un diritto, è altrettanto vero che senza lavoro e senza mezzi di sussistenza non c'è dignità né c'è salute.

L'elaborato si articola in tre capitoli. Nel primo viene fornita una breve storia della vicenda dello stabilimento dal suo insediamento come Italsider, di proprietà dello stato, fino all'Ilva della famiglia Riva, attraverso un *excursus* storico e sociale.

Nel secondo capitolo viene fornita una panoramica della normativa in tema di responsabilità del datore di lavoro a livello previdenziale e di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, fino all'analisi dei provvedimenti emergenziali che hanno visto l'Ilva protagonista e che hanno visto il coinvolgimento della Corte costituzionale.

Il terzo capitolo vuole analizzare gli ultimi anni cruciali della crisi di un'impresa, partendo da una panoramica di quella che è stata l'evoluzione dell'istituto dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, dei profili lavoristici di quest'ultima, passando alla trattazione della cessione dei complessi aziendali alla multinazionale indiana, approfondendo le dinamiche delle relazioni tra impresa, Governo e sindacati, gli interventi messi in campo dal per gestire la crisi ambientale e produttivo-occupazionale, le fibrillazioni vissute dalla comunità locale, le loro conseguenze sul piano sociale e politico, fino alle prospettive che si aprono per il futuro, alla luce dell'auspicato processo di transizione ecologica in un'ottica di *welfare* aziendale.

Il siderurgico a Taranto, come si vedrà, ha rafforzato l'integrazione di Taranto nello scenario nazionale e globale, favorendone la modernizzazione, ma, al contempo, ha posto problemi di grande portata, primo fra tutti il binomio lavoro/salute.

Per lo studio della vicenda, sono state condotte interviste a Rocco Palombella, segretario generale UIL-Metalmeccanici, originario di Taranto e direttamente coinvolto nelle relazioni industriali che hanno interessato lo stabilimento e a Domenico Palmiotti, giornalista del Sole 24 Ore, anch'esso tarantino, da sempre impegnato nella cronaca degli intrecci che hanno reso l'azienda protagonista.

La tesi vuole offrire uno spaccato della storia economica e d'impresa, storia ambientale, politica e sociale che renda l'idea della complessità dei processi.

# CAPITOLO I

## LA STORIA DELL'ITALSIDER E DELL'ILVA DI TARANTO

### 1. Il legame tra impresa e territorio

#### 1.1. *Il contesto produttivo*

Qualcosa stava cambiando in una campagna arida e rossastra legata precedentemente ad una economia arretrata ed agricola. Quello di Taranto doveva essere lo stabilimento siderurgico più grande d'Italia e uno dei maggiori d'Europa. Copriva una zona di cinque milioni di metri quadrati, più vasta della stessa città di cui faceva parte. Così una città meridionale si preparava a vivere un destino industriale che ne avrebbe sconvolto le abitudini e ne avrebbe fatto uno dei centri della rivoluzione economica e sociale. Anche nel sud, ai tempi avventurosi ed incerti dell'inizio, sarebbe seguito certamente il momento in cui l'industria doveva entrare a far parte delle abitudini, dei ricordi, del benessere quotidiano. E l'acciaio partecipava da protagonista a questa rivoluzione.

Pensata come fattore propulsivo per lo sviluppo del paese, e del Mezzogiorno in particolare, l'acciaieria assunse da subito una posizione preminente nei confronti del contesto locale e nazionale.

I retroscena che spiegano la nascita di un centro industriale così importante sono la costituzione della Comunità Economica del Carbone e dell'Acciaio (CECA), che richiedeva che tutti i paesi membri, compresa l'Italia, avessero un notevole sviluppo in campo siderurgico, e l'esigenza di superare in qualche modo la struttura dualistica dell'economia italiana, che poneva anche problemi di natura sociale.

Era forte la dialettica fra impresa pubblica e forze politiche; Fanfani trovò un "nuovo corso" nella politica democristiana, che conferiva al governo

l'individuazione di obiettivi politici in certe iniziative produttive, e contemporaneamente lasciava alle imprese pubbliche libertà di investire.

Il progetto dell'acciaieria venne reso funzionale alle strategie aziendali perseguite dal gruppo siderurgico pubblico FINSIDER. Si prospettava, in questo modo, un rafforzamento dell'integrazione del territorio ionico nel processo di sviluppo in atto nel Paese; si trattava però, di un'integrazione che subordinava le priorità del contesto locale a quelle del nuovo impianto. Questo fu costruito nelle immediate vicinanze del quartiere Tamburi, che contava circa 18.000 abitanti e che si andava via via sviluppando anche grazie agli interventi di edilizia popolare destinati proprio agli operai dello stabilimento.

La scelta cadde su Taranto<sup>1</sup> per diverse ragioni: per le sue aree pianeggianti e vicine al mare, per le abbondanti riserve di acqua dolce e la disponibilità di calcare e magnesio, per la presenza di manodopera qualificata, per la sua ubicazione nel Mezzogiorno d'Italia. La scelta di Taranto era inoltre dovuta all'esistenza pregressa dei cantieri Tosi e dell'Arsenale della Marina Militare, che avevano “portato una mentalità più moderna rispetto ad altre città costiere meridionali”.

Realizzato fra il 1883 e il 1889, l'Arsenale aveva fatto accarezzare il sogno al capoluogo ionico di partecipare alla prima fase di decollo dell'industria nazionale, trainata dalla politica di potenza dei governi crispini e incentrata sul “*complesso militare-industriale*”<sup>2</sup>. Le caratteristiche morfologiche e fisiche del territorio rendevano Taranto una scelta strategica, così la

---

<sup>1</sup> Sulla storia industriale di Taranto, si veda: NISTRI R., “*Civiltà dell'industria. Economia e società a Taranto tra il XIX e XX secolo*”, Taranto, 1987, Ed. Scorpione.

<sup>2</sup> DE CECCO M., “*L'Italia grande potenza: la realtà del mito, in Storia economica d'Italia*”, ne *I vincoli e le opportunità*, 2004, Ed. Laterza, pp.10ss.

Sull'Arsenale di Taranto si veda: LO MARTIRE N. B., “*L'arsenale M.M. di Taranto*”, 1975, Ed. Arti Grafiche Brizio; COMUNE DI TARANTO – ARSENALE MILITARE MARITTIMO, “*Taranto e il suo Arsenale. Mostra sugli aspetti storici, urbanistici e produttivi dell'insediamento dell'Arsenale M.M. a Taranto*”, 1981, Ed. Briziografiche; PETRELLI R. A., “*L'Arsenale Marittimo Militare di Taranto. Un'indagine archeologico industriale*”, 2005, Ed. Crace.

costruzione dell'Arsenale di Taranto fu decisa dal Parlamento con la legge 833/1882 che stanziava la somma di lire 9.300.000.

Durante la Prima Guerra Mondiale Taranto ospitò gran parte della flotta da guerra spingendo al massimo la capacità produttiva delle industrie navalmeccaniche. Dopo una breve crisi del primo dopoguerra, che portò all'uscita di scena della famiglia Tosi e all'ingresso del gruppo del gruppo siderurgico Falck, l'attività si riprese grazie alla compagna di riarmo del fascismo e intorno all'Arsenale fiorì un grande indotto. Nel periodo fascista, infatti, la città ionica crebbe vorticosamente e attirò mano d'opera dai paesi e dalle regioni meridionali limitrofe. Per far fronte all'esigenza abitativa si sviluppò un'edilizia economica e popolare soprattutto nel borgo storico dell'Isola, abbandonata già dai ceti agiati, spostatisi nelle nuove zone di espansione della città, e bandita dalla cultura igienista dell'epoca per l'alta densità edilizia e per le cattive condizioni sanitarie<sup>3</sup>.

La fine della guerra segnò l'inizio di un'altra crisi, la disoccupazione aumentò e l'unico settore a sopravvivere in tale contesto di crisi fu quello edilizio. L'assenza di regole urbanistiche adeguate fece notevolmente aggravare il fenomeno speculativo nel Borgo ottocentesco. Negli anni Cinquanta il governo decise di sostenere il settore cantieristico con una serie di interventi per sostenerne la competitività. Si pensi alla *Legge Saragat* (l. 75/1949), alla *Legge Cappa* (l. 529/1952), alla *Legge Tambroni* (l. 522/1954)<sup>4</sup>. Tali provvedimenti portarono solo benefici temporanei ma nel tempo mostrarono tutti i loro limiti strutturali. Nonostante l'intervento

---

<sup>3</sup> PORSIA F., SCIONTI M., *"Taranto"*, 1989, Ed. Laterza, pp. 139ss.

<sup>4</sup> Nonostante la cronica mancanza di capitali e la chiusura dei bilanci in perdita, la Cantieri Navali tra il 1948 ed il 1953 riesce a superare il periodo più difficile attraverso qualche commessa estera (da Grecia e Turchia) e l'utilizzo dei benefici contenuti nei provvedimenti governativi (legge Saragat 1948 e legge Cappa 1952) a favore della costruzione di navi mercantili, fino a ottenere, nel 1953, qualche commessa anche dal nuovo programma del Ministero della Difesa. Nel 1954, in coincidenza dell'emanazione della legge Tambroni in favore della cantieristica, si apre una nuova fase favorevole che consente ai Cantieri di acquisire nuove commesse (5 unità militari e 8 navi mercantili) e aumentare la manodopera occupata.

dell'IMI<sup>5</sup> e di Mediobanca<sup>6</sup>, il bilancio del 1957 si chiuse di nuovo in perdita e il 28 luglio del 1958 i Cantieri vennero ammessi alla procedura di Amministrazione Controllata<sup>7</sup>.

Il particolare momento di sofferenza venne sfruttato dall'IRI<sup>8</sup>. Il modo in cui fu trattata la vicenda della cessione dei cantieri anticiperà l'impostazione che sarebbe prevalsa nella altrettanto complicata vicenda dell'acciaieria meridionale, cioè il particolare equilibrio fra istanze politiche, strategie industriali dell'impresa pubblica e interessi dei grandi gruppi privati.

In ogni caso, nella trattativa di acquisizione, IRI recepì le istanze del Comitato Tecnico Consultivo (CTC) insediato alla fine del 1958 e costituì una nuova finanziaria, *Fincantieri*, a cui vennero trasferite tutte le aziende cantieristiche del gruppo. Data la forte entità del passivo si pensò all'opzione della "Liquidazione Speciale", una procedura per le società indebitate con le imprese pubbliche per almeno il 20% del loro capitale che

---

<sup>5</sup> Istituto mobiliare italiano.

<sup>6</sup> Istituto di credito italiano fondato nel 1946 su proposta e iniziativa di Raffaele Mattioli, Presidente della Banca Commerciale Italiana, e di Enrico Cuccia, che ne fu Direttore Generale.

<sup>7</sup> Si trattava di una procedura concorsuale abrogata dall'art. 147 del d.lgs. 5/2006. Si esplicava nella possibilità concessa a un imprenditore in difficoltà, in presenza di comprovate probabilità di risanamento, di ottenere una sospensione al massimo di due anni dei pagamenti verso i creditori. Lo scopo era, chiaramente, quello di arginare il fallimento. Durante la procedura l'attività veniva svolta sotto il controllo dell'autorità giudiziaria. I requisiti soggettivi di accesso alla procedura erano quelli di meritevolezza previsti anche per il concordato preventivo. In caso di mancato risanamento, la amministrazione controllata poteva essere trasformata in concordato preventivo o in fallimento.

<https://www.treccani.it/enciclopedia/amministrazione-controllata/>

<sup>8</sup> Istituto per la Ricostruzione Industriale.

L'IRI venne costituito con r.d. 5/1933; con r.d.l. 905/1937 venne qualificato come ente pubblico, poi trasformato in Società per Azioni con d.l. 333/1992, e posto in liquidazione nel 2000. Il contesto era quello del risanamento e della riorganizzazione del sistema finanziario e bancario italiano, messo alla prova dalla grande crisi del 1929. L'IRI procedette quindi alla ristrutturazione tecnica ed economica delle aziende, raggruppandole in settori omogenei e affidandone il controllo, la programmazione e il relativo finanziamento a società capogruppo. In particolare, fu coinvolto nel risanamento delle regioni meridionali, nel potenziamento della rete autostradale, negli interventi sul trasporto in genere.

<https://www.treccani.it/enciclopedia/iri>

avrebbe consentito di saldare i debiti solo nella misura dell'effettiva capacità di realizzo dell'attivo<sup>9</sup>.

Il siderurgico sembrava aprire nuovi spiragli e soprattutto rappresentava un'opportunità per il riassorbimento della manodopera espulsa dai cantieri. Taranto veniva ad assumere il carattere di “*città necessaria e necessitata*”<sup>10</sup>. Per quanto l'industrializzazione rappresentava una necessità per l'Italia post-bellica, che lasciava la funzione di supporto all'apparato bellico per partecipare all'industria della società dei consumi, era una novità per una città come Taranto accogliere il settore del siderurgico come produzione industriale. Ormai i sommergibili che avevano fatto grande la navalmeccanica ionica contavano sempre di meno rispetto all'industria leggera; il nuovo operaio “*di massa*” stava prendendo il posto del vecchio operaio “*di mestiere*”.

Così le scavatrici cominciarono ad abbattere gli ulivi secolari. “*Quando vivevano Platone e Archimede questo ulivo era già nato. A morte! Dopo duemila anni divelto da una forza infernale, schiantato giù nella polvere come sterco*”<sup>11</sup>. Sono alcuni fotogrammi de “*Il pianeta acciaio*”, film documentario girato nei primi anni Sessanta da Emilio Marsili per conto di Italsider. Questo rappresenta e rende l'idea, però, di come si stava trasformando il territorio presso cui nasceva il nuovo siderurgico. L'insediamento dello stabilimento rivoluzionò indubbiamente la vita economica e sociale della città, nonché di tutta la provincia; fino ai primi anni del Novecento la vita dei Tarantini era stata segnata esclusivamente dalle attività primarie che ben si adattavano al clima caldo mediterraneo di queste terre dove coltivazione di ulivi e viti, pastorizia, pesca e mitilicoltura

---

<sup>9</sup> ROMEO S., “*L'ACCIAIO IN FUMO – L'Ilva dal 1945 ad oggi*”, 2019, Ed. Donzelli, pp. 29ss.

<sup>10</sup> ROMEO S., “*L'ACCIAIO IN FUMO – L'Ilva dal 1945 ad oggi*”, *ivi*, pp. 36ss.

<sup>11</sup> MARSILI E., “*Taranto, dagli ulivi agli altiforni. Il Pianeta acciaio*”, 1962, Fondazione Ansaldo, film documentario.

<http://www.youtube.com/watch?v=aRyTCHkDaqs>

avevano regnato sovrane, mentre ora la natura era completamente profanata e gli uomini rimanevano passivi.

Questa circostanza fu piena di conseguenze, Finsider orientò le sue scelte sulla base delle necessità tecniche ed economiche del nuovo insediamento, in questo modo finì con l'esercitare un potere di direzione che si articolava su diversi aspetti della vita locale, antepoendosi alle autorità pubbliche, a cominciare dalla programmazione territoriale, che venne di fatto assunta ai piani dell'azienda. Si andò delineando una funzione di mediazione fra la grande impresa e la società locale intorno alla quale vennero legittimati nuovi soggetti politici e sociali. Il terreno su cui si misurava l'efficacia di questo equilibrio diventò il disegno urbanistico della città.

L'immagine del contadino nodoso dalle mani gigantesche e sporche cedeva il passo all'uomo nuovo, operaio tutto nervi, occhiali, tuta blu e saldatore stretto come un fucile. Lo stesso paesaggio fatto di creste di ulivi, anche questi nodosi, terragni, diventava un giardino intorno a torri giganti, e a volumi puri di lamiera grecate. Questo parallelo fra le facce e il paesaggio era il modo in cui l'industria si autorappresentava e nello stesso tempo il modo in cui comunicava la sua impresa etica a favore della popolazione. Il contadino si lasciava alle spalle la vita bestiale per una vita nuova, più precisa e disciplinata, l'industria entrava nella campagna e trasformava i contadini in operai. L'acciaio avrebbe trasformato una città di campagna in una città industriale<sup>12</sup>.

Taranto diventava la risposta giusta per collocare le regioni meridionali nel generale processo di sviluppo del paese e la Questione meridionale diventava l'occasione per ampliare le basi dell'economia italiana. Tra le finalità della Cassa non compariva tuttavia il sostegno all'industria ma si cambiò orientamento e questa nuova tendenza fu sostenuta soprattutto da Pasquale Saraceno. La Cassa avrebbe dovuto partecipare alla costituzione

---

<sup>12</sup> GUIDA I., *"L'ACCIAIO TRA GLI ULIVI – Il caso Ilva dalle origini a oggi"*, 2013, ebook de Ed. Linkiesta.it, pp. 2ss.

di nuove società meridionali, in particolare realtà piccole e medie, assumendo i rischi d'impresa. Se anche questo si fosse dimostrato fallimentare e cioè se gli imprenditori locali non avessero trovato conveniente investire in nuovi progetti industriale, sarebbe toccato allo Stato intervenire direttamente. Inoltre Saraceno pensava alla costituzione di "zone industriali" in cui concentrare gli investimenti<sup>13</sup>.

Si costituì nel 1956 il "*Ministero delle Partecipazioni Statali*" al fine di indirizzare le grandi holding pubbliche<sup>14</sup>. L'idea di attribuire alle imprese pubbliche il perseguimento di obiettivi politici riceveva una legittimazione, e il siderurgico meridionale rappresentava il banco di prova per i nuovi equilibri fra politica e sistema delle partecipazioni statali. La nascita del MEC (Mercato comune europeo) portò ad un cambio di rotta nelle politiche del Mezzogiorno. Infatti, lo stesso Saraceno, che aveva ipotizzato un'industrializzazione per il Sud basata sulla piccola e media impresa, sollecitava investimenti a elevata intensità di capitale per consentire al Mezzogiorno di "reggere l'urto" col MEC. Dunque, cambiando di fatto l'impostazione della legge 634/1957, per realizzare l'industrializzazione del Mezzogiorno dovevano scendere in campo i grandi gruppi pubblici.

La classe politica locale, soprattutto le figure del comunista Antonio Romeo e del democristiano Raffaele Leone, accolse in pieno questo cambio di rotta. I due partiti maggiori conversero nella battaglia per il siderurgico stringendo di fatto un "*patto sociale*" che avrebbe segnato la storia di Taranto negli anni seguenti.

---

<sup>13</sup> ROMEO S., "*L'ACCIAIO IN FUMO – L'Ilva dal 1945 ad oggi*", cit., pp. 56ss.

<sup>14</sup> DE BENEDETTI A., "*Lo sviluppo sospeso. Il Mezzogiorno e l'impresa pubblica. 1948-1973*", 2013, Ed. Rubettino, pp. 121ss.

## 1.2. *L'evoluzione della siderurgia europea*

La seconda metà degli anni Cinquanta fu un periodo di grande espansione per la siderurgia europea. L'aumento di beni di consumo come auto ed elettrodomestici insieme allo sviluppo delle costruzioni fecero crescere il fabbisogno di acciaio. In più, i leader europei avevano visto nell'acciaio l'occasione per favorire l'integrazione fra le economie dei Paesi occidentali. Il Piano Marshall si muoveva in questa direzione posto che una delle condizioni degli americani fu proprio la liberalizzazione degli scambi nell'area europea<sup>15</sup>. La dichiarazione di Robert Schuman del 9 maggio 1950 diede avvio ad una esperienza di cooperazione internazionale fortemente innovativa non solo sul piano economico, ma anche su quello politico.

*“L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto. L'unione delle nazioni esige l'eliminazione del contrasto secolare tra la Francia e la Germania: l'azione intrapresa deve concernere in prima linea la Francia e la Germania. A tal fine, il governo francese propone di mettere insieme la produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio sotto una comune Alta Autorità, nel quadro di un'organizzazione alla quale possono aderire gli altri paesi europei.”* Queste parole vennero accolte dagli altri Paesi e il 18 aprile 1951 a Parigi venne firmato il Trattato che istituiva la Comunità europea per il carbone e l'acciaio (CECA). L'accordo riunì i Paesi della Francia, Germania, Italia, Belgio, Lussemburgo e Olanda. Il Carbone e l'acciaio rappresentavano le basi della potenza industriale di Francia e Germania, pertanto regolare e rafforzare la solidarietà franco-tedesca avrebbe allontanato lo spettro della guerra e spianato la strada al processo di integrazione europea. Era un fatto del tutto innovativo perché

---

<sup>15</sup> ROMEO S., *“L'ACCIAIO IN FUMO – L'Ilva dal 1945 ad oggi”*, cit., pp. 4ss.

Si veda: MANZELLA G. P., *“Salvatore Romeo, L'acciaio in fumo: L'Ilva di Taranto dal 1945 ad oggi, Roma, Donzelli, 2019, pp. 295”*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, Fascicolo 1, 2020, Ed. Il Mulino.

l'integrazione non era lasciata alle sole forze di mercato, ma sottoposta ad una normazione che avrebbe impedito il nascere di distorsioni: dal *dumping*<sup>16</sup> sui prezzi alla creazione di cartelli. Questo avrebbe portato vari vantaggi per l'espansione delle imprese, per il miglioramento delle condizioni di lavoro, per la modernizzazione tecnologica e per l'espansione dei commerci internazionali<sup>17</sup>.

L'Alta Autorità avrebbe controllato l'evoluzione della Comunità e sarebbe stata affiancata da un Consiglio dei Ministri degli Stati membri con il compito di ratifica su specifiche questioni; avrebbe messo in atto un prelievo sulle imprese comunitarie, utilizzando il gettito per le sue spese amministrative, per la conversione dei lavoratori di imprese colpite da processi di ristrutturazione, per il pagamento degli interessi sui prestiti da essa contratti e per progetti di ricerca. Un ruolo fondamentale dell'Alta Autorità riguardava il campo creditizio: essa avrebbe svolto la funzione di intermediario fra le imprese carbo-siderurgiche e le agenzie finanziarie. Ancora, avrebbe potuto orientare le strategie d'investimento degli operatori attraverso la concessione di appositi finanziamenti; infine avrebbe garantito la concorrenza, attraverso il controllo sulle concentrazioni societarie e sulle politiche dei prezzi adottate dalle aziende. L'anno successivo all'entrata in vigore del Trattato di Parigi fu caratterizzato da una recessione della produzione siderurgica che passò da 41,8% a 39,7% milioni di tonnellate. Si giunse ad una redistribuzione delle perdite fra i Paesi maggiormente colpiti e dalla contrazione dei consumi e quelli che al contrario furono interessati da un'espansione della domanda. Per questo i produttori Belgio, Lussemburgo e Francia riversarono in Italia e Germania le quote non

---

<sup>16</sup> Esportazione di merci a prezzi molto più bassi di quelli praticati sul mercato interno o su un altro mercato, oppure addirittura sotto costo, da parte di trust già padroni del mercato interno, generalmente condotta con l'appoggio dello Stato, allo scopo d'impadronirsi dei mercati esteri.

<sup>17</sup> RANIERI R., TOSI L., "La Comunità Europea del carbone e dell'acciaio (1952-2002). Gli esiti del trattato in Europa e in Italia", 2004, Ed. CEDAM, pp. 19ss.

assorbite dai loro mercati nazionali, applicando una riduzione dei prezzi e aggirando in questo modo le norme *anti-dumping*<sup>18</sup> appena adottate.

Per misurare l'efficacia di questa operazione si deve tener presente che il Trattato di Parigi riconosceva all'Italia, per la debolezza della sua siderurgia, un "periodo transitorio" di cinque anni, nel corso del quale i dazi sulle importazioni sarebbero stati gradualmente ridotti, fino a giungere al definitivo abbattimento nel 1958. Tale circostanza appare tanto più significativa in quanto, come nota Ranieri: *"Le modalità pratiche della eccezione doganale italiana erano abbastanza generose. Infatti, all'apertura del mercato comune, e cioè della caduta generalizzata delle barriere protettive nella CECA, all'Italia era concesso innalzare dazi doganali pari a quelli convenzionati nel 1949 in sede GATT, che erano notevolmente più elevati di quelli vigenti. Dal momento che le prime tre riduzioni previste dal trattato erano rispettivamente del 10%, 25% e 45% della posizione iniziale, ciò significava che solo al termine del terzo anno si sarebbe avuta una riduzione modestissima dei tassi vigenti nel 1952, un abbassamento, cioè, non virtuale*<sup>19</sup>".

Questo era segno sicuramente di una debolezza dell'azione dell'Alta Autorità che avrebbe impensierito non poco i siderurgici italiani, spingendoli a ritenere sempre più possibili ulteriori iniziative di "concorrenza sleale" da parte degli operatori stranieri più competitivi.

La bassa congiuntura del 1953 spinse a fare previsioni pessimistiche per l'evoluzione del mercato. Ulteriore compito conferito agli organi di controllo della Comunità consisteva nel redigere periodicamente previsioni sullo sviluppo della domanda a medio e lungo termine. Alla fine del 1952,

---

<sup>18</sup> La parola dumping deriva dall'inglese "dump" che significa letteralmente "scaricare". Si tratta di una pratica per cui le grandi imprese introducono nel mercato europeo dei prodotti a un prezzo molto inferiore rispetto a quello di mercato. Questo prezzo artificioso è dovuto alla presenza di sussidi statali alle imprese nel paese di origine, oppure alla sovrapproduzione di un determinato prodotto da parte delle aziende che vendono all'estero tali beni in eccedenza.

<sup>19</sup> RANIERI R., TOSI L., *"La Comunità Europea del carbone e dell'acciaio (1952-2002). Gli esiti del trattato in Europa e in Italia"*, cit., pp. 163ss.

l'Alta Autorità elaborò un aggiornamento sulle aspettative di crescita e stabilì che per il 1957 la produzione sarebbe dovuta arrivare a 50 milioni di tonnellate l'anno dai 45 che erano.

Tuttavia, le previsioni non risultarono esatte e i consumi di beni siderurgici crebbero trainando con sé la produzione di laminati. Così, la produzione di acciaio grezzo passò da 43,8 milioni di tonnellate a 56,8 milioni di tonnellate. La sottovalutazione delle tendenze del mercato siderurgico era dipesa dal fatto che si era erroneamente pensato che, dopo il forte sviluppo che aveva caratterizzato la congiuntura della Ricostruzione, molti credevano che il consumo di beni di investimento e di acciaio si sarebbe attestato a ritmi più contenuti. Si delineava, inoltre una sostituzione dell'acciaio con altri materiali e di conseguenza ne sarebbe derivata una contrazione dell'utilizzo dell'acciaio nelle produzioni industriali<sup>20</sup> e una diminuzione della domanda di beni siderurgici. Fu del tutto inaspettato, dunque, il processo di sviluppo che interessò le siderurgie europee in quegli anni.

L'Alta Autorità elaborò un nuovo *Mémoire*, conclusosi nel 1956, che stimava non solo l'evoluzione in futuro dei consumi, ma provava anche a stimare gli squilibri che la fase di alta congiuntura stava creando.

Lo sbilanciamento maggiore riguardava la capacità produttiva. Infatti, l'utilizzo delle acciaierie nel 1956 raggiunse quasi il 100%<sup>21</sup>, era dunque a rischio la continuità del processo di espansione e la stessa integrazione commerciale da poco realizzata.

Conseguenza di questa situazione fu l'incremento dei prezzi e si registrò una contrazione degli scambi intra-comunitari. Tensioni interessarono anche le materie prime perché la rapidità dell'espansione aveva favorito la

---

<sup>20</sup> Si tratta del "coefficiente di *input*", cioè il rapporto fra una data quantità di articoli di un certo settore utilizzata in lavorazioni di altro tipo e l'*output* complessivo derivante da quest'ultimo processo.

<sup>21</sup> Haute Autorité, 1957, *Quatrième rapport*, p. 80.

diffusione dei forni elettrici<sup>22</sup> la cui quota di acciaio prodotto era passata dal 7,5 a 8,8% della produzione comunitaria. I forni elettrici avevano due vantaggi, da un lato i tempi di installazione erano decisamente più contenuti e dall'altro i costi erano più bassi e, in una fase di rapida espansione del consumo, queste caratteristiche si rilevavano decisive. Infatti, ne derivò una repentina contrazione del rapporto ghisa/acciaio.

Questa dinamica incise sulla disponibilità di rottame, il cui consumo crebbe del 29,3% fra il 1953 e il 1956<sup>23</sup>. Una crescita che allarmava soprattutto per l'aumento delle importazioni dalle aree extra-comunitarie che ne derivò e che passarono da 0,7 milioni di tonnellate del 1954 a 3,5 milioni di tonnellate del 1956<sup>24</sup>.

Questa tendenza interessava soprattutto gli utilizzatori del mercato interno per il meccanismo di perequazione istituito dalla Ceca: la differenza di prezzo fra il rottame comunitario e quello importato dalle aree extra Ceca doveva essere coperta dai paesi che godevano di una relativa abbondanza di quel materiale, con pagamenti a vantaggio dei partner che ne erano sprovvisti<sup>25</sup>. Di fronte a questa situazione l'Alta Autorità, sollecitata dai principali fornitori comunitari di rottame (Francia e Germania), si decise ad intervenire per limitare l'utilizzo di quel materiale e incoraggiarne la sostituzione con la ghisa<sup>26</sup>. La rarefazione del rottame attraverso l'utilizzo

---

<sup>22</sup> Il forno elettrico ad arco sfrutta il calore ottenuto facendo scoccare un arco voltaico fra due elettrodi disposti in prossimità del metallo, oppure tra un elettrodo e la base del forno su cui la base del forno su cui è posato il metallo, o ancora tra due elettrodi tra i quali è stato posto il metallo. Questa procedura, perfezionata fra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo, prese a diffondersi rapidamente soprattutto in paesi sprovvisti di materie prime e presso piccoli operatori, dal momento che essa poteva essere alimentata da rottame e non richiedeva costi fissi di notevole ampiezza.

Sul punto, si veda: BALCONI M., *“La siderurgia italiana (1945-90) tra controllo pubblico e incentivi al mercato”*, 1991, Ed. Il Mulino, pp. 61ss.

Per la diffusione di questo processo in Italia nella prima parte del XX secolo, si veda: BONELLI F., *“Acciaio per l'industrializzazione”*, 1982, Ed. Einaudi.

<sup>23</sup> H. A., 1955, Tableau 24, p. 87.

<sup>24</sup> H. A., *Quatrième rapport*, cit., p.69.

<sup>25</sup> RANIERI R., TOSI L., *“La Comunità Europea del carbone e dell'acciaio (1952-2002). Gli esiti del trattato in Europa e in Italia”*, cit., pp. 74ss.

<sup>26</sup> H. A., *Quatrième rapport* cit., p. 174.

del forno elettrico avrebbe portato ad una battuta d'arresto per la siderurgia e di conseguenza per l'intera economia continentale. Occorrevano sforzi, dunque, di investimento sui processi a ciclo integrale.

Bisogna tener presente però che i paesi dell'Europa settentrionale (Belgio, Francia e Germania) stavano diventando sempre meno autosufficienti sul piano dei rifornimenti di carbone e minerale di ferro, materie prime necessarie ad alimentare l'attività degli altoforni, e crescevano contestualmente le importazioni dalle aree extra-comunitarie, in particolare dagli USA<sup>27</sup>. Il rapporto fra importazioni e consumo apparente (consumo interno, importazioni, esportazioni) di carbon fossile all'interno della Comunità passò dal 5,5% del 1953 al 13,5% del 1956<sup>28</sup>; lo stesso rapporto, per quanto riguarda il minerale di ferro, dal 15% del 1953 si portò al 24% del 1956<sup>29</sup>.

Se però questa evoluzione pregiudicava il vantaggio competitivo di quei paesi, rappresentava un'opportunità per i paesi privi delle stesse risorse. Quindi, lo squilibrio che aveva afflitto la siderurgia italiana sarebbe stato compensato in parte da un'esposizione generalizzata della Comunità alle importazioni di carbone e minerale di paesi terzi.

Il *Mémorandum* del 1956 affrontò questo insieme di questioni stabilendo che il consumo apparente di acciaio all'interno della Comunità nel 1960 avrebbe raggiunto 58 milioni di tonnellate (sommando le esportazioni, la domanda globale sarebbe stata di 67 milioni di tonnellate<sup>30</sup>). La Comunità avrebbe dovuto disporre per farvi fronte di una capacità produttiva di 72 milioni di tonnellate a fronte delle 58,2 correnti.

---

<sup>27</sup> H. A., *Quatrième rapport* cit., pp. 64-65; H.A., *Cinquième rapport* cit., p. 93.

<sup>28</sup> Ead., 1956, pp. 263; Ead., 1957, pp. 112-118.

<sup>29</sup> Ead., 1956, pp. 64-65; Ead., 1957, p. 93.

<sup>30</sup> Commissions objectifs généraux, *Rapport de la commission de coordination «acier»*. Annexe au Doc. n° 8159/2/56, *Mémorandum de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier sur la définition des objectifs généraux. Commissions objectifs généraux*, Luxemburg, 1956, pp. 14-16.

Nel successivo triennio l'espansione della siderurgia comunitaria fu meno impetuosa: il livello raggiunto dalla produzione nel 1959 (63,1 mln. di tonnellate) era dell'11% superiore a quello del 1956. Nel 1958 si registrò persino una lieve contrazione (la produzione passò da 59,8 del '57 a 58 mln. di tonnellate), dovuta prevalentemente alla recessione manifestatasi negli USA l'anno precedente. Questa arrivò con ritardo in Europa perché la contrazione della domanda venne compensata dal contestuale esaurimento degli ordinativi che le imprese siderurgiche avevano accumulato “en carnet” nel corso del triennio precedente, non potendo soddisfarli a causa della sproporzione cui si è accennato fra incremento della domanda e aggiornamento delle capacità produttive.

Il rallentamento congiunturale fu pertanto salutare, da un certo punto di vista, poiché allentò le tensioni fra domanda e offerta maturate nell'immediato passato. Tuttavia, a partire proprio dal 1958, queste alimentarono la tendenza deflattiva.

Infatti, gli ordinativi passati alle imprese dai consumatori nella fase di alta congiuntura eccedevano abbondantemente le necessità di utilizzo venutesi a determinare in un momento di raffreddamento della crescita dei sistemi produttivi; pertanto, gli stock di beni siderurgici andarono dilatandosi, rallentando la ripresa delle richieste. Ne derivò la recessione cui abbiamo accennato poco sopra.

L'Alta Autorità fu tutt'altro che preoccupata per la momentanea flessione; tanto più che, nel frattempo, gli investimenti restarono sostanzialmente stabili. Dopo il livello record fatto segnare nel 1957, 708 mln di dollari (+25% rispetto all'anno precedente), nel biennio successivo si assistette a una certa contrazione; tuttavia, le cifre rimasero pur sempre su livelli superiori rispetto a quelli registrati nel triennio di maggiore espansione, mentre nel 1960 il volume degli investimenti raggiunse 838 milioni di dollari. Oltre tutto, il livello della produzione raggiunto nel 1959 (63 milioni di tonnellate) era prossimo a quello della domanda globale ipotizzato dal

secondo Mémorandum per il 1960 (67 mln di tonnellate). Questi elementi indussero le autorità comunitarie a non modificare le aspettative di sviluppo complessivo del mercato emerse nel 1956<sup>31</sup>.

I primi anni Settanta furono in quasi tutta la Comunità una fase di stagnazione della domanda di beni siderurgici. Nel corso del 1975 il consumo mondiale di acciaio diminuì per la prima volta dal dopoguerra e la siderurgia europea subì un colpo ancora più duro. Anche la produzione ebbe una flessione e la ripresa degli anni successivi crebbe ad un ritmo lento. Fra i Paesi Cee, tuttavia, ci furono delle differenze e queste riguardavano soprattutto il mercato italiano.

### **1.3. *Evoluzione della siderurgia italiana***

L'Italia del dopoguerra si presentava come un paese poco industrializzato e sovrappopolato. A causa delle caratteristiche geografiche e geologiche del paese, l'agricoltura non era in grado di assorbire la manodopera in eccesso e soddisfare il fabbisogno alimentare della popolazione. Il problema poteva essere parzialmente sanato tramite l'emigrazione, ma un ruolo determinante doveva essere giocato dall'industria.

L'Italia seguì la stessa tendenza europea agli inizi degli anni Cinquanta, e anche qui il consumo di acciaio crebbe del 40% e con un trend ancora maggiore aumentò la produzione del 68%. Soprattutto, aumentò la sua capacità di esportazione nell'ambito delle prime lavorazioni, mentre restava deficitaria per i semiprodotto. La causa principale era la disponibilità di rottame che dipendeva per circa la metà dai flussi esteri.

---

<sup>31</sup> ROMEO S., *“L'ACCIAIO IN FUMO – L'Ilva dal 1945 ad oggi”*, cit., pp. 63ss.

Sul punto, si veda: GIANNI' R., MIGLIACCIO A., *“Taranto, oltre la crisi”*, n. 85, Aree deindustrializzate, 2016, Ed. Meridiana; PIRRO E., *“L'incidenza dello stabilimento siderurgico dell'ILVA di Taranto sull'economia provinciale e regionale”*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, Fascicolo 1-2, marzo-giugno 2011, Ed. Il Mulino.

In effetti, la siderurgia italiana continuò a basarsi sul forno elettrico<sup>32</sup>. Si era ben lontani dal *Piano Sinigaglia* che si poneva l'obiettivo di creare un'efficiente siderurgia nazionale strutturando tre stabilimenti a ciclo integrale, di cui Cornigliano rappresentava l'investimento più importante, tenuto conto che solo gli stabilimenti a ciclo integrale della Finsider<sup>33</sup> avrebbero dovuto soddisfare la domanda d'acciaio del Paese. La lentezza dipendeva soprattutto dal timore dei dirigenti della Finsider di creare capacità eccessive rispetto alle esigenze reali. La prudenza italiana era la stessa riscontrata dalle autorità comunitarie. Seguirono studi di previsione sul consumo dell'acciaio come quella di Pasquale Saraceno e dello *Schema Vanoni*<sup>34</sup>. Intanto la domanda interna d'acciaio andava ben oltre le previsioni e siccome l'idea di compensare i limiti della produzione siderurgica nazionale con una crescente dipendenza dall'estero era molto rischiosa Saraceno prospettò un'altra linea: si rifiutava una crescente dipendenza dall'estero per le forniture di acciaio e si lanciava la proposta di un nuovo siderurgico. Questa era la sfida che si lanciava ad una delle principali società a partecipazione statale, Finsider.

Nel corso del 1957 il gruppo Finsider stimò che il consumo interno internazionale di acciaio rendeva necessaria la tempestiva programmazione di nuovi impianti. La prospettiva per un centro siderurgico meridionale si andò delineando nel 1957 con forza e l'allora ministro dell'industria e del Commercio, Guido Cortese, delineò una prima bozza dello stabilimento. Questo sarebbe stato dotato di una capacità di 800.000 tonnellate di acciaio e si sarebbe specializzato nel campo dei tubi e delle lamiere per scafi. La

---

<sup>32</sup> Negli anni Cinquanta si erano consolidate due tecniche fondamentali per ricavare l'acciaio: attraverso la combinazione alto-forno-acciaieria o con il forno elettrico. Il primo utilizzava minerale di ferro e carbone fusi in altoforno ottenendo ghisa e successivamente affinato in acciaieria. Il forno elettrico utilizzava i rottami ferrosi come materia prima e fondendoli otteneva acciaio liquido.

<sup>33</sup> Dal 1937 Finsider controllava gli impianti a ciclo integrale.

<sup>34</sup>[http://www.svimez.info/archivio/images/PUBBLICAZIONI/MONOGRAFIE/m\\_48.PDF](http://www.svimez.info/archivio/images/PUBBLICAZIONI/MONOGRAFIE/m_48.PDF)

produzione avrebbe alimentato le attività cantieristiche locali e le grandi condutture promosse dalla Cassa del Mezzogiorno. Inoltre, il Governo in questo modo entrava nel campo delle decisioni economiche che erano appannaggio esclusivo delle imprese pubbliche. Il presidente della Cornigliano, Mario Marchesi, fu l'unico dirigente Finsider favorevole al siderurgico meridionale e prevedeva per il futuro stabilimento un'identità ibrida: in parte specializzata nel campo dei tubi e delle lamiere e in parte fornitrice di semilavorati agli altri impianti del gruppo<sup>35</sup>.

La contrazione della produzione siderurgica verificatasi nell'area CECA si rifletté inevitabilmente e più intensamente in Italia, ma la reazione degli operatori e analisti italiani fu molto diversa da quelli europei. Le aspettative di crescita quindi si distaccarono dalle previsioni Saraceno e il livello previsto per il 1961 slittò all'anno successivo.

Questo incise molto sui programmi di investimento della siderurgia pubblica e si rimandava a tempo indeterminato la realizzazione del centro meridionale, ma soprattutto ne modificava l'impostazione. L'intero sistema produttivo si sarebbe dovuto adeguare agli standard della concorrenza europea; bisognava ottimizzare i livelli di produttività dell'industria dell'acciaio per sostenere la competitività dei produttori nazionali di beni di consumo durevoli. Quindi, il progetto del nuovo centro siderurgico venne modificato: se in un primo momento avrebbe dovuto essere un impianto fornitore soprattutto di semilavorati, si prospettava, ora, uno stabilimento integrato a valle.

La Finsider cambiò rotta e non solo il centro meridionale fu messo da parte quanto l'indirizzo fin qui seguito di potenziare le produzioni di base per far fronte alla scarsità di acciaio che affliggeva l'economia nazionale fu subordinato alla esigenza di affermare le produzioni del gruppo sui mercati

---

<sup>35</sup> Cfr. BALCONI M., *“La siderurgia italiana (1945-90) tra controllo pubblico e incentivi al mercato”*, Bologna, 1991, Ed. Il Mulino, pp. 134ss.; PIRRO E., *“L'incidenza dello stabilimento siderurgico dell'ILVA di Taranto sull'economia provinciale e regionale”*, cit., pp. 235ss.

nazionale ed europeo. Furono previsti una serie di interventi su Cornigliano: l'adeguamento dell'ambiente circostante ai bisogni dello stabilimento e, attraverso la realizzazione di un nuovo altoforno e l'installazione di lance per l'insufflaggio di ossigeno, fu aumentata la capacità a due milioni di tonnellate all'anno di acciaio entro il successivo decennio.

Contemporaneamente fu riconvertita la piccola acciaieria di Novi Ligure da centro minore a laminatoio a freddo d'avanguardia, specializzato nel comparto di lamierini, particolarmente richiesti dall'industria automobilistica. Si prendeva atto delle prospettive di sviluppo delle produzioni legate ai beni di consumo durevoli e si costruiva intorno a Cornigliano una strategia di penetrazione nel mercato.

Si mobilitarono allora di nuovo le forze politiche in difesa del siderurgico meridionale e ad incalzare il ministro delle Partecipazioni Statali, Lami Starnuti, fu, oltre al liberale Cortese, anche il comunista Giorgio Napolitano, entrambi meridionali e meridionalisti. Significativo fu il convegno organizzato nel capoluogo il 28 dicembre del 1958 dalle Camere di Lavoro pugliesi, dal Movimento di Rinascita e dalla FIOM, aperto da una relazione di Giorgio Napolitano nella quale si rivendicava l'intervento propulsivo dell'industria siderurgica pubblica, chiamata a rompere l'invisibile situazione di declino economico del capoluogo ionico<sup>36</sup>.

La loro linea faceva leva sul fatto che le imprese pubbliche non avrebbero rispettato il vincolo del 40% degli investimenti da dedicare al Sud. Il ministro cedette alle pressioni e sollecitò il vertice IRI sul piano per il sud. Da parte sua l'IRI costituì un Comitato tecnico consultivo (CTC)<sup>37</sup>; di

---

<sup>36</sup> NAPOLITANO G., *"Dal Pci al socialismo europeo. Un'autobiografia politica"*, 2005, Ed. Laterza, pp. 50ss.

<sup>37</sup> Di tale organismo facevano parte: P. Saraceno, V. Caglioti, G. Della Porta, M. Marchesi, L. Medugno, G. Parenti, D. F. Rebusa, E. Santoro e C. Urcignoli. Sul punto, si veda: BALCONI M., *"La siderurgia italiana (1945-90) tra controllo pubblico e incentivi al mercato"*, Bologna, 1991, Ed. Il Mulino, pp. 115ss.; PIRRO E., *"L'incidenza dello stabilimento siderurgico dell'ILVA di Taranto sull'economia provinciale e regionale"*, cit., pp. 235ss.

contro Lami Starnuti istituì presso il suo stesso ministero una commissione per studiare i programmi di investimento delle imprese pubbliche per proporre eventuali variazioni.

Del CTC, insediatosi il 9 febbraio 1959, facevano parte, fra gli altri, i vertici della siderurgia pubblica Manuelli, Marchesi e Saracino. Sul consumo interno di acciaio si prospettava un ribasso e si era convinti, ormai, che in Italia si fosse superata la fase di più intensa espansione e quindi ulteriori significativi sviluppi delle capacità produttive si sarebbero rese necessarie solo a partire dal 1966.

La costruzione del nuovo siderurgico, dunque, sarebbe dovuta iniziare solo nel 1962 ipotizzando almeno tre anni per portarlo a termine. Si rischiava di archiviare definitivamente il progetto. Il presidente dell'IRI, Aldo Fascetti, in quella fase fece da mediatore e, convocato dal Comitato dei ministri delle Partecipazioni Statali il 20 giugno 1959, pose l'attenzione sui tempi di realizzazione del centro a cominciare dalla progettazione che avrebbe richiesto un periodo di almeno diciotto mesi. Il 1960 sarebbe trascorso per realizzare la progettazione, mentre la fase operativa sarebbe cominciata non prima del 1961. I rappresentanti del governo, così, annunciarono il varo dell'investimento ufficializzando la scelta di Taranto come sede dell'impianto e Finsider assunse subito il controllo della progettazione.

Furono subito prospettate soluzioni d'avanguardia: un'acciaieria LD<sup>38</sup>, prima in Italia, che avrebbe prodotto un milione di tonnellate all'anno di acciaio; il centro avrebbe avuto tutti i reparti di laminazione, fino a lavorazione a freddo, per una produzione complessiva di 500000 tonnellate all'anno di laminati piani. A queste si sarebbero aggiunte 230.000 tonnellate

---

Sul punto, si veda: BALCONI M., *“La siderurgia italiana (1945-90) tra controllo pubblico e incentivi al mercato”*, cit., pp 114ss.

<sup>38</sup> Il processo LD, dal nome delle città austriache di Linz e Donawitz, dove sorsero i primi impianti, prevede che l'ossigeno venga soffiato dall'alto mediante una lancia raffreddata ad acqua e quasi a contatto con la superficie del metallo fuso.

Si veda: <https://www.infobuild.it/approfondimenti/la-produzione-di-acciaio/>

di tubi e questo avrebbe portato Finsider a spostare a Taranto il tubificio previsto per Genova. Tutto questo teneva conto delle trattative che Enrico Mattei stava concludendo con la Russia per la fornitura di petrolio all'Agip in cambio di tubi e componenti meccaniche e che avrebbe dato al nuovo stabilimento un primo sbocco di mercato.

La gestione dello stabilimento fu assunta da una nuova azienda Italsider creata dalla fusione di Ilva, Cornigliano e Terni<sup>39</sup>. Questa operazione, per Finsider, era il preludio della nascita di una delle più grandi imprese siderurgiche europee.

La novità fu che le previsioni su cui tutte queste operazioni si basavano vennero meno perché il consumo d'acciaio in Italia riprese a crescere a ritmi rilevanti, i numeri anticiparono di tre anni le ipotesi del CTC. La rapida crescita della domanda interna incrementò le importazioni in Italia fino ad arrivare a quasi cinque milioni di tonnellate nel 1963. L'aumento riguardava soprattutto i coils che in tre anni più che raddoppiarono la loro domanda.

La siderurgia italiana aveva di certo perso un'occasione storica essendosi fatta trovare impreparata nel momento di massimo sviluppo economico della nazione.

Naturalmente Finsider aggiornò i suoi programmi e la capacità produttiva di Taranto raddoppiarono e fu aggiunto un nuovo convertitore LD. Gli impianti di laminazione a freddo furono di nuovo convogliati su Novi Ligure e di nuovo Finsider faceva dipendere i suoi progetti da uno dei suoi più importanti acquirenti; infatti, gli accordi con Fiat vennero rivisti: il gruppo Fiat avrebbe sviluppato una capacità di laminazione a freddo pari a 710000 tonnellate all'anno, cioè 200.000 in più, e di conseguenza Cornigliano avrebbe dovuto inviare a Torino circa 750.000 tonnellate di

---

<sup>39</sup> BALCONI M., *“La siderurgia italiana (1945-90) tra controllo pubblico e incentivi al mercato”*, cit., pp. 136ss.

Cfr. PIRRO E., *“L'incidenza dello stabilimento siderurgico dell'ILVA di Taranto sull'economia provinciale e regionale”*, cit.; ROMEO S., *“L'ACCIAIO IN FUMO – L'Ilva di Taranto dal 1945 ad oggi”*, cit.

coils all'anno. L'asse Cornigliano-Novoli Ligure divenne, così, il centro della strategia industriale di Finsider.

L'indirizzo strategico del nuovo centro di Taranto veniva cambiato; infatti, l'originale prospettiva di integrazione, almeno parziale, con l'economia locale attraverso la cantieristica e le opere della Cassa del Mezzogiorno venne meno. C'è da sottolineare che agli inizi degli anni Sessanta i Cantieri di Taranto erano ormai declassati a officina di riparazione e l'integrazione col siderurgico si limitava alla manutenzione del naviglio. Inoltre, apparivano più interessanti i progetti di oleodotti e gasdotti realizzati dall'Eni. L'economia italiana si sviluppava soprattutto in relazione ai beni di consumo durevoli come frigoriferi, lavatrici e automobili, che incorporavano grandi quantità di acciaio ed erano divenuti centrali per le esportazioni. È da notare, però, che queste attività erano concentrate soprattutto al Nord e quindi il siderurgico avrebbe dovuto prendere quella direzione.

In conclusione, il potere politico voleva pesare sulle scelte dell'impresa pubblica e in effetti la scelta meridionale era il segnale del controllo politico sulle partecipazioni statali. Tuttavia, il gruppo pubblico che incassava la scelta dell'area avrebbe dettato modi e tempi dell'iniziativa avanzando precise richieste economiche. Tutto questo ebbe inevitabilmente un impatto sull'industrializzazione del Mezzogiorno perché questa divenne una "variabile dipendente" dallo sviluppo in atto nel nord del Paese<sup>40</sup>. Nacque in pratica la subalternità di alcune aree del Sud, inoltre non si interveniva veramente a colmare il divario tra Nord e Sud del Paese.

Questo squilibrio fu aggravato dal boom economico. Nonostante l'elevato contenuto tecnologico e grossi impieghi di capitale, le nuove produzioni crearono certamente posti di lavoro stabili, favorendo la crescita di consumi,

---

<sup>40</sup> ROMEO S., *"L'ACCIAIO IN FUMO – L'Ilva dal 1945 ad oggi"*, *ivi*, pp. 87ss.  
Si veda: ROMEO S., *"L'Ilva e la crisi della siderurgia"*, 2019, Ed. Il Mulino.

ma non erano destinate a dare impulso significativo alle forze produttive locali.

Di fatto, tali investimenti avrebbero compromesso anche lo sviluppo di piccole e medie imprese per la dipendenza di queste nei confronti delle attività maggiori. In pratica questi interventi furono assunti sulla base degli interessi di grandi gruppi industriali senza una vera ed efficace programmazione dello sviluppo locale.

#### **1.4. *La scelta dell'area e la nascita dello stabilimento***

Agli inizi degli anni Sessanta, la decisione di localizzare il quarto polo siderurgico nazionale a Taranto fu il prodotto di ampie intese parlamentari aventi soprattutto l'obiettivo di dare una risposta alla grave crisi occupazionale nella quale la città era precipitata<sup>41</sup>.

A fine 1956 una rappresentanza del gruppo Finsider cominciò la visita del territorio. Solo Giulio Parlapiano, presidente della camera di commercio, fu coinvolto nella visita. In una seconda visita l'ing. Carli, direttore centrale di Finsider, pose l'attenzione sulla zona Caggioni, vicino alla foce del fiume Tara. Si pensò di non entrare in scontro con le attività della Marina Militare e ottenere facilmente così il consenso del Ministero della Marina.

Il 6 febbraio 1957 il ministro dell'Industria ribadiva la scelta di Taranto per vari motivi: la presenza di un porto naturale, nodi ferroviari e stradali per lo smistamento di prodotti, maestranze locali qualificate per lavori industriali, facilità di approvvigionamento di materie prime in Nord Africa e in India e posizione baricentrica nel Mediterraneo.

---

<sup>41</sup> Gli occupati dell'Arsenale scesero dai 12.700 del 1947 ai 6.500 del 1960, mentre nei Cantieri Tosi passarono dai 3.600 del 1949 ai 1.200 del 1960.

Cfr. MAZZARINO G., GIORGI D., *“Cinquant'anni del Consorzio ASI di Taranto. Immaginare e programmare lo sviluppo. Taranto 1960-2010”*, Taranto, 2010, Ed. Grafiche Puglisi; PIRRO E., *“L'incidenza dello stabilimento siderurgico dell'ILVA di Taranto sull'economia provinciale e regionale”*, cit.

In una seconda visita a Taranto nel settembre 1957, l'Ing. Carli incontrò direttamente il comandante in capo del Dipartimento marittimo di Taranto, si voleva dimostrare di dare importanza a queste attività nella scelta dell'area. Al termine della visita si individuaronò due possibili aree: Caggioni e la zona Chiapparo. Nel corso del 1958 l'area di Caggioni prendeva piede. Secondo la testimonianza di Alessandro Fantoli, giovane dirigente Italsider, l'azienda scartò l'ipotesi Chiapparo a causa dei venti provenienti da sud-est che avrebbero esposto l'abitato alla dispersione di fumi e polveri di origine industriale<sup>42</sup>. La realtà, molto probabilmente, era diversa perché in quell'area la Marina Militare voleva realizzare il nuovo Arsenale. Quando il Comitato interministeriale per le partecipazioni statali rese ufficiale la scelta di Taranto per l'ubicazione del IV siderurgico, fu indicata la zona Caggioni, anche se non c'era ancora nulla di ufficiale.

Nella scelta entrò anche Cosider, che era l'azienda impiantistica del gruppo Finsider. La storia della scelta non fece mancare pressioni da parte della società locali, le quali molto spesso rispondevano ad una logica di interessi particolari più che interessi di sviluppo di un territorio. La scelta di Cosider cadde su un'area pianeggiante per circa 3,5 Km a nord della città di Taranto. Nella relazione venivano addotte ragioni tecniche a sostegno della scelta: le particolari caratteristiche dei terreni e del sottosuolo, la breve distanza dal mar Grande e la vicinanza al mar Piccolo, da cui prendere acqua salata, e al fiume Tara, da cui prendere acqua dolce, oltre alla vicinanza a cave di calcare e alla convergenza di collegamenti viari e ferroviari. L'individuazione dell'area ebbe ripercussioni anche politiche, c'erano istanze locali da parte di chi voleva trarre vantaggio dalla scelta dell'area e chi voleva scongiurare perdite, ma un dato era certo: gli interessi locali erano subalterni alle esigenze della fabbrica.

---

<sup>42</sup> FANTOLI A., *“Ricordi di un imprenditore pubblico”*, 1995, Ed. Rosenberg & Sellier.

Finsider procedette all'esproprio dei terreni ai sensi della Legge Urbanistica del 1947 che attribuiva al prefetto la capacità di esproprio in caso di opere pubbliche. Il 29 febbraio 1960, Ilva e Cornigliano, che stavano procedendo alla fusione in Italsider, inoltrarono al prefetto istanza di occupazione di urgenza di una superficie di 46 ettari da destinare al tubificio, richiesta che poi passò a 671 ettari dove sarebbe dovuto sorgere il centro. Iniziò subito una controversia tra Italsider e proprietari dei fondi per l'acquisto o il risarcimento in caso di esproprio delle proprietà.

L'Italsider diede incarico all'Inea (Istituto nazionale per l'economia agraria) di fare una valutazione del valore dei terreni per acquistarli al giusto prezzo. Fantoli stimò che la valutazione fatta da Inea fosse maggiorata del 30%, per questo fu deciso di offrire per l'esproprio il 30% in meno. A più di un anno dall'inizio delle trattative, a fine 1960, l'offerta Italsider fu accettata solo da 21 proprietari su 82 interessati. Nei mesi successivi il numero dei proprietari con i quali si erano concluse trattative bonarie aumentarono. I restanti, non avendo trovato un accordo di vendita con Italsider, erano stati espropriati e con alcuni iniziarono dei contenziosi inerenti naturalmente ai prezzi dei terreni ritenuti inadeguati. Ci fu una battaglia anche sui prezzi dei terreni e anche qui si palesò una speculazione fra gli stessi proprietari. La strategia aziendale del ricorso alle istanze dei proprietari limitò alla fine il rincaro dei prezzi.

Risolto il problema con i proprietari ora bisognava gestire il nodo delle infrastrutture di servizio. Qui naturalmente si potevano sfruttare i benefici della nuova legislazione meridionalista. Si prospettavano due alternative, realizzare l'iniziativa in forma autonoma o nel quadro di una "zona industriale di Taranto" promossa da un consorzio da costituirsi in base all'art. 21<sup>43</sup> della legge n. 634/1957.

---

<sup>43</sup> "La durata dell'attività della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno) è prorogata al 30 giugno 1965 per l'adempimento delle finalità previste dalla legge 10 agosto 1950, n. 646, e successive integrazioni e modificazioni e dalla presente legge.

Sarebbero dovute essere emanate troppe leggi speciali per sgravare Finsider dalle spese di infrastrutturazione, perciò si prese in esame la costituzione del consorzio ASI<sup>44</sup>. Il perimetro iniziale del consorzio comprendeva, oltre al capoluogo, i comuni di Castellaneta, Faggiano, Grottaglie, Leporano, Massafra, Monteiasi, Montemesola, Palagianello, Palagiano, Pulsano e San Giorgio Ionico per un totale di 298000 abitanti. Tale area fu ulteriormente allargata nel corso delle trattative, arrivando, infatti, a 18 comuni. Oltre ai comuni facenti parte dell'area, aderirono al consorzio anche la Camera di Commercio, l'Ente provinciale del turismo e l'*Associazione operatori economici per lo sviluppo dell'area industriale di Taranto* (ASAIT).

Naturalmente anche Iri pretese di far parte del Consorzio e dettò le sue condizioni: in primis i membri del Consiglio generale non dovevano essere 50 ma 30, di cui 5 dell'IRI, secondo intervenne sulle finalità del consorzio. Infatti, fra le attività del nuovo ente risultavano l'elaborazione di studi, progetti, proposte per promuovere lo sviluppo industriale del comprensorio; IRI chiedeva di chiarire che queste attività avrebbero dovuto riguardare solo situazioni in cui vi fosse carenza di singole iniziative o proposte, viceversa,

---

A partire dall'esercizio 1958-59 e fino all'esercizio 1964-65 la dotazione annua a favore della Cassa per il Mezzogiorno, da iscriversi negli stati di previsione della spesa del Ministero del tesoro, ai sensi dell'articolo 10 della legge 10 agosto 1950, n. 646, modificato con l'art. 2 della legge 25 luglio 1952, n. 949, è stabilita in lire 100 miliardi per l'esercizio 1958-59, in lire 150 miliardi per l'esercizio 1959-60 e in lire 180 miliardi per ciascuno degli esercizi dal 1960-61 al 1964-65 compreso.

Il riferimento alla spesa annua di 100 miliardi di lire, contenuto nel primo e secondo comma dell'art. 6, nel primo comma dell'art. 11 e nell'art. 14 della legge 10 agosto 1950, n. 646, si intende variato in corrispondenza delle nuove dotazioni concesse, per ciascun esercizio, con la legge 25 luglio 1952, n. 949, e con la presente legge.

L'indicazione dell'importo complessivo di mille miliardi di lire, contenuta negli articoli 13 e 18 della legge 10 agosto 1950, n. 646, va sostituita con quella dell'importo complessivo delle dotazioni disposte con la legge 25 luglio 1962, n. 949, e di quelle disposte con la presente legge, stabilite in 2040 miliardi di lire.

Nell'art. 12 della predetta legge 10 agosto 1950, n. 646, alle parole: "a decorrere dall'esercizio finanziario 1950-51 fino all'esercizio 1959-60" sono sostituite le seguenti: "a decorrere dall'esercizio 1950-51 fino all'esercizio 1964-65"; nel successivo art. 18 alle parole: "alla fine del decennio" sono sostituite le parole: "alla fine del quindicennio."

Restano ferme le altre disposizioni degli articoli 11, 13 e 14 della legge 10 agosto 1950, n. 646."

<sup>44</sup> Consorzio per l'area di sviluppo industriale.

in presenza di iniziative autonome, gli studi e i progetti sarebbero dovuti rientrare nella competenza delle singole imprese industriali<sup>45</sup>.

L'IRI rivendicava l'autonomia progettuale delle proprie aziende senza ingerenza delle comunità locali. Lo Statuto venne approvato il 27 maggio dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno e ratificato dal Presidente della Repubblica il 28 giugno<sup>46</sup>.

L'avvio dell'attività del consorzio era subordinata alla redazione di un piano regolatore dell'area. Il Piano Regolatore Territoriale dell'ASI di Taranto viene redatto tra il 1960 e il 1962 dalla società *Tekne*<sup>47</sup>, con la consulenza di Giovanni Astengo e Giorgio Fuà.

La collocazione del nuovo Centro siderurgico, vicino a una città non ancora eccessivamente congestionata, avrebbe potuto provocare, nel futuro, una crescita a macchia d'olio di iniziative industriali e una parallela crescita a macchia d'olio di espansioni residenziali provocando, proprio per gli effetti di sviluppo, quei difetti che ancora non si erano verificati: l'eccessiva concentrazione della popolazione e delle attività produttive nel solo capoluogo, e la dispersione di quegli stessi elementi nel territorio provinciale.

La concentrazione su Taranto e, quindi, l'abbandono e lo spopolamento di altri centri secondari come Grottaglie e Massafra avrebbero provocato il depauperamento di vecchi centri ancora vivi e attivi. La situazione era, quindi, quella di un tessuto urbanistico ancora sufficientemente equilibrato

---

<sup>45</sup> Istituto per la Ricostruzione Industriale, "Lettera al Prefetto di Taranto", 13 gennaio 1960.

<sup>46</sup> Gli Statuti dei Consorzi per le ASI, inviati al Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, dovevano essere approvati in base ad un parere di conformità con decreto presidenziale; quello del Consorzio tarantino è approvato con DPR 28 giugno 1960, n. 806.

<sup>47</sup> Tale piano, approvato con D.P.C.M. del 27 aprile 1964, prevedeva la distribuzione sul territorio ionico-tarantino di un sistema di aree industriali per l'insediamento di attività manifatturiere ed artigianali ben radicate sul territorio, rifuggendo dall'ipotesi di fondare la politica di industrializzazione dell'area esclusivamente sul centro siderurgico e sulle attività da esso indotte. In merito: AA. VV., "Il piano di Taranto. Il piano regolatore territoriale dell'area di sviluppo industriale di Taranto redatto dalla Tekne", Bari, 1965, Ed. Leonardo Da Vinci; DATTOMO N., "Il Piano Tekne per l'area di sviluppo industriale di Taranto", in *Storia urbana*, 2011, Ed. FrancoAngeli.

ma sottosviluppato. La soluzione positiva appariva quella di operare una triangolazione dentro il territorio che irrobustisse la Taranto esistente senza congestionarla e, contemporaneamente, irrobustisse i centri secondari, come Grottaglie e Massafra, in modo che mantenessero e rafforzassero l'esistente forza di vita e di attrazione.

Il piano, quindi, venne progettato e si sarebbe concentrato su tre cerniere, Taranto, Grottaglie e Massafra, che articolano le attività industriali penetrando profondamente nell'Area. Questi tre centri sono collegati da una efficiente maglia infrastrutturale<sup>48</sup>.

Per quanto riguarda le residenze esse sono state distribuite sul territorio in quote parti, sia a Taranto, sia a Grottaglie, sia a Massafra, sia in altri centri minori gravitanti attorno a questi perni.

Nel caso di Taranto, per evitare una crescita della città verso direzioni erroneamente agglomeranti e territorialmente sbagliate, si era proposta l'estensione della città lungo l'arco del Mar Piccolo prevedendo un nuovo insediamento, razionalmente studiato, in una posizione paesistica e territoriale ottima.

Per quanto riguarda, infine, i servizi, si è studiata una loro distribuzione nella Taranto esistente, nella nuova espansione di Taranto e nei centri di Grottaglie e Massafra in modo che questi punti del territorio potessero avere funzioni specializzate, caratterizzanti ed esclusive, così che venisse attivata una circolazione di interessi in tutti i punti dell'Area<sup>49</sup>.

Anche per il piano Tekne si ripeteva la storia fin qui delineata cioè quella di uno scontro tra impostazioni diverse: quella dei progettisti orientata a dare al Piano una "funzione stimolo" per l'economia locale, e quella del governo circoscritta alla sistemazione dei "fenomeni di sviluppo in atto"<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Per un approfondimento sul piano, si veda: AA. VV., *"Il piano di Taranto. Il piano regolatore territoriale dell'area di sviluppo industriale di Taranto redatto dalla Tekne"*, *ibidem*; DATTOMO N., *"Il Piano Tekne per l'area di sviluppo industriale di Taranto"*, *ibidem*.

<sup>49</sup> <http://circe.iuav.it/astengo/dati/B65a.pdf#nameddest=1>

<sup>50</sup> DATTOMO N., *"Il Piano Tekne per l'area di sviluppo industriale di Taranto"*, cit., pp. 162ss.

Nel Piano si elencavano possibili opportunità di sviluppo, ma mancavano le indicazioni sulle azioni da mettere in campo per permettere soprattutto agli attori economici locali di coglierle; dall'altra parte le autorità politiche non diedero nessun impulso in quella direzione né misero in campo interventi mirati. Si consolidava sempre più la subalternità del Consorzio ASI agli interessi di grandi industrie, Finsider in particolare, e si allontanava la possibilità di fare del Consorzio uno strumento di programmazione territoriale. È il 9 luglio 1960 quando viene posta la prima pietra dell'acciaiera di Taranto, destinato a diventare il più grande centro siderurgico italiano.

Il 10 aprile 1965 ci fu l'inaugurazione, dopo 5 anni di lavori per dotare Taranto di questi impianti che occupavano il 70% di mano d'opera locale e davano un nuovo impulso all'economia del sud con una spesa di 350 miliardi, ma il sacrificio, affermava Saragat, avrebbe dato i suoi frutti, avrebbe creato altro lavoro e altro benessere.

La più grande acciaiera d'Europa nella parte più arretrata del paese<sup>51</sup>: nel sud d'Italia; una grandiosa opera pubblica capace di soddisfare il fabbisogno di un Paese in pieno boom economico, un volano per saldare l'economia del ricco nord con quella del povero sud d'Italia. Un gigante industriale nel mezzogiorno per rafforzare l'unità del Paese nel segno del progresso. È lì, nei capannoni dei laminatoi, che Papa Paolo VI, per la prima volta in una fabbrica, decide di celebrare la messa di Natale del 1968, in questo grande centro siderurgico espressione del lavoro moderno.

---

Sul punto: AA. VV., *“Il piano di Taranto. Il piano regolatore territoriale dell'area di sviluppo industriale di Taranto redatto dalla Tekne”*, cit.

<sup>51</sup> Per un approfondimento in merito, si veda: GIANNI R., MIGLIACCIO A., *“Taranto, oltre la crisi”*, n. 85, Aree deindustrializzate, 2016, Ed. Meridiana, pp. 155ss.; PIRRO E., *“L'incidenza dello stabilimento siderurgico dell'ILVA di Taranto sull'economia provinciale e regionale”*, cit., pp. 235ss.

Ma gli esiti dell'insediamento siderurgico furono paradossali. I lavori di costruzione dell'impianto portarono a grandi trasformazioni socio-economiche, ma non furono il preludio di un vero e sano sviluppo.

Per la realizzazione degli impianti, il lavoro fu diviso fra grandi imprese esterne e piccole realtà locali, che troppo spesso entravano in concorrenza giocando sul massimo ribasso dei prezzi di prestazione. Questa divisione ebbe riflessi anche sulle maestranze, gli operai specializzati provenivano dal Nord mentre la manovalanza generica fu reclutata sul territorio. La popolazione attiva nell'industria crebbe, così pure nei servizi, a discapito dell'agricoltura. Crebbe anche l'immigrazione verso il capoluogo, di lavoratori specializzati e di contadini delle aree limitrofe. Fra il 1962 e il 1963 gli iscritti al collocamento diminuirono di 5.000 unità grazie all'espansione degli addetti nell'industria. L'aumento complessivo dei redditi determinò una trasformazione nella struttura dei bisogni; se prima i beni più richiesti erano i generi alimentari ora riguardavano il bisogno di case, allineandosi in questo modo con il resto del paese. Aumentarono il numero di autoveicoli circolanti, gli abbonamenti televisivi, gli apparecchi telefonici; aumentarono gli addetti nel commercio, vista anche la mancanza di regolamentazione nella concessione delle licenze. La rapida espansione ebbe un arresto con la fine dei lavori di costruzione del siderurgico e il primo effetto fu una disoccupazione di ritorno di ampia portata. Questo arresto ebbe effetti sull'intera economia locale e soprattutto dimostrò ancora una volta che l'insediamento del siderurgico non aveva costituito l'impulso per uno sviluppo autonomo dell'area.

*“Una città disastata, una Manhattan del sottosviluppo e dell'abuso edilizio, tale appare Taranto allo sbalordito visitatore. Stretta nella morsa della speculazione privata e di un processo di industrializzazione che si realizza al di fuori di qualsiasi piano di interesse generale, essa può ben essere presa a simbolo degli errori della politica fin qui seguita per il*

*Mezzogiorno*<sup>52</sup>". Questa l'impressione dell'urbanista Antonio Cederna in visita a Taranto nell'aprile 1972.

Con gli anni Settanta il rapporto fra fabbrica e città entrava in una nuova fase, in cui gli elementi di conflitto sarebbero prevalsi su quelli della concordia.

Gli anni Settanta furono gli anni del "raddoppio"<sup>53</sup> per Taranto e forse anche l'inizio della fine di un'idea di sviluppo vero di un territorio; ancora una volta la narrazione pubblica dei lavori del raddoppio del siderurgico si trasformò in una azione di propaganda con cui si prospettavano possibilità occupazionali che si sarebbero nuovamente sviluppate nel territorio. Morti bianche, terra, mare e aria devastati fino all'estremo furono l'ennesimo tributo da pagare al progresso che continuava ad avanzare.

Per realizzare questo piano Finsider aveva chiesto al governo precise agevolazioni, tra queste un finanziamento a fondo perduto pari al 15% dell'investimento e un contributo su un mutuo da 100 miliardi per ridurre il tasso di interesse al 3%; tutto per usufruire dei benefici della legge di proroga della Cassa per il Mezzogiorno (art. 2<sup>54</sup>, l. 717/1965). Si era riaperta la partita tra governo e Finsider con la differenza che rispetto a dieci anni prima c'era ora piena convergenza sulla necessità di intensificare i risultati al Sud.

Dieci anni prima il siderurgico di Taranto era nato da un compromesso, il suo ampliamento era ora pienamente condiviso. Per Finsider investire su Taranto era oramai perseguire un obiettivo aziendale perché a Taranto c'era il più importante stabilimento del gruppo. A questo si aggiungeva che investire nel Mezzogiorno significava avere condizioni più favorevoli sia

---

<sup>52</sup> CADERNA A., "Taranto in balia dell'Italsider", in *Corriere della sera*, 13 aprile 1972.

<sup>53</sup> BALCONI M., "La siderurgia italiana (1945-90) tra controllo pubblico e incentivi al mercato", cit., pp. 229ss.

<sup>54</sup> "Per la realizzazione ed il finanziamento degli interventi straordinari nei territori di cui all'articolo 3 della legge 10 agosto 1950, n. 646 e successive modificazioni e integrazioni, l'attività della Cassa per il Mezzogiorno è prorogata fino al 31 dicembre 1980."

per l'ampia disponibilità di spazi e di manodopera sia per la configurazione della società locale, che sembrava non presentare le tensioni caratteristiche di un ambiente intensamente industrializzato.

Questo era lo scenario che fece da sfondo al *Comitato Tecnico Consultivo sulla Siderurgia* del 1969. In base all'aggiornamento delle previsioni sull'andamento dei consumi bisognava decidere il da farsi. Secondo le stime, il mercato siderurgico italiano sarebbe cresciuto del 4,8% su base annua<sup>55</sup> mentre il consumo dei laminati piani sarebbe più che raddoppiato, aumentando del 6% l'anno<sup>56</sup>.

Le scelte erano due: ampliare Piombino o raddoppiare Taranto. La questione fu lasciata alla discussione del Comitato che si schierò compatto a favore del raddoppio di Taranto. Il presidente di Finsider, Alberto Capanna, delineò i vantaggi che il gruppo ne avrebbe avuto sul piano finanziario. I contributi pubblici avrebbero permesso di abbattere l'onere in capo a Finsider e, da questo punto di vista, l'ipotesi Piombino sarebbe diventata conveniente solo se il governo avesse messo in campo leggi speciali a favore della siderurgia come fecero gli altri paesi Ceca. La decisione finale fu quella di puntare su Taranto.

Sul piano industriale, il gruppo ribadì il peso dei laminati piani conferendo al centro di Taranto un ruolo dominante. Il baricentro produttivo del gruppo si spostava a sud e lo stesso stabilimento siderurgico avrebbe assunto un profilo più autonomo contando su una gamma di produzioni più ampia e qualificata. Taranto avrebbe sviluppato una capacità pari a quella di Novi nei laminati a freddo e sarebbe stato dotato di un treno lamiera e di due nuovi tubifici.

---

<sup>55</sup> ASIRI B. R50, Comitato tecnico-consultivo per la siderurgia 1969/70, *“Prevedibile evoluzione del mercato siderurgico italiano al 1975 e 1980”*, 1969, pp. 25ss.;

<sup>56</sup> ASIRI B. R50, Comitato tecnico-consultivo per la siderurgia 1969/70, *“Prevedibile evoluzione del mercato siderurgico italiano al 1975 e 1980”*, *ibidem*.

Da questo momento in poi non furono solo le imprese a partecipazione statale a guardare con interesse crescente alla creazione di nuove attività al Sud, ma in misura sempre maggiore gli stessi gruppi privati.

Il raddoppio segnò una svolta nei rapporti fra il siderurgico e il contesto sociale. Esso pose in primis una serie di questioni estremamente rilevanti sul piano delle modificazioni territoriali e poi, cosa non meno importante, portò alla “*Vertenza Taranto*”<sup>57</sup>.

Per il raddoppio fu violato, anche stavolta, l’unico Piano Regolatore Generale esistente (Tekne), approvato nel 1964. La giunta comunale, allora guidata dal sindaco democristiano Angelo Vincenzo Curci, nonostante fosse in carica solo per l’ordinaria amministrazione dal momento che sarebbe scaduta a settembre, autorizzò il 5 agosto del 1970 l’inizio dei lavori di raddoppio del siderurgico, rinviando un giudizio di merito ad un successivo esame dei progetti esecutivi. Si accordò la costruzione di ponti e viadotti, una stazione elettrica, una condotta d’acqua, cinque edifici industriali: tutti spazi che nacquero su aree destinate a zone agricole.

Fece meno presa, però, sull’opinione pubblica la retorica “sviluppista” dettata dalla necessità di giustificare il raddoppio dell’impianto. Molti attori sociali reagirono da subito opponendosi a questa ennesima operazione che avrebbe portato ad una morte definitiva di qualsivoglia alternativa alla monocultura dell’acciaio.

---

<sup>57</sup> Nel tentativo di dare una risposta alla complessità della situazione che si venne a determinare, i sindacati impostarono quella che viene chiamata la “Vertenza Taranto”, in cui obiettivi occupazionali andavano mescolandosi con le prime richieste politiche per una crescita più equilibrata che corregga gli errori della monocultura industriale. La vertenza si concluse nel 1977 con un nuovo ampliamento dell’organico Italsider e con un Piano di mobilità che coinvolgeva diciassette piccole aziende destinate a provvedere a nuove assunzioni in cambio di contratti di subfornitura e di maggiore assistenza tecnica.

Cfr. BOTTA F, COMEI M., “*Le differenziazioni interne come problema dello sviluppo*”, in *Storia d’Italia. Le Regioni dell’Unità ad oggi. La Puglia*, a cura di MASELLA L, SALVEMINI B., Torino, 1989, Ed. Einaudi; CAPRIATI M., “*Nascita, raddoppio e crisi di un polo siderurgico: l’Italsider a Taranto, grande impresa e sviluppo locale. I poli industriali e le politiche pubbliche*”, Ancona, 1991, Ed. Clua.

Nacque la “*Vertenza Taranto*<sup>58</sup>” che coinvolse i lavoratori di Taranto e della provincia e non soltanto i dipendenti Italsider. Nell’aprile del 1972 si costituì una piattaforma di impegno e di lotta per l’occupazione e lo sviluppo” che vide una partecipazione democratica eccezionale.

Il completamento del IV centro siderurgico avrebbe prodotto in poco tempo una crescita della disoccupazione con il blocco dei processi di trasformazione e la minaccia dei livelli occupazionali. La contraddizione si acuiva per i licenziamenti conseguenti alla ultimazione dell’ampliamento, da una parte con l’espulsione alla fine del 1973, di oltre diecimila lavoratori (edili e metalmeccanici) e dall’altra con l’assorbimento diretto di soli cinquemila operai, ai quali si aggiungeva una aspettativa crescente dei disoccupati.

Il sindacato avvertiva la necessità di avviare, con la mobilitazione una vertenza generale sui temi dello sviluppo e dell’occupazione, un’azione da promuovere prima della fuoriuscita dei lavoratori dall’Italsider, in modo da coinvolgere il settore più ampio della forza-lavoro impegnato in quella fase<sup>59</sup>.

Con la “*Vertenza Taranto*” i sindacati avanzarono unitariamente una serie di proposte nella direzione di uno sviluppo nuovo che potesse tornare a investire in modo diversificato, soprattutto nel settore agricolo e negli altri settori rimasti arretrati. Azioni e interventi concreti che miravano ad una crescita della viabilità, dell’edilizia e dei lavori pubblici.

Nello specifico gli obiettivi del movimento unitario sociale, sindacale ed istituzionale furono: un nuovo piano idrico, la realizzazione dell’area industriale di Grottaglie in risposta alla carenza di altre aree industriali attrezzate, potenziamento di strutture portuali, la costruzione della ferrovia Bari-Taranto e il raccordo autostradale Bari-Taranto.

---

<sup>58</sup> BOTTA F, COMEI M., “*Le differenziazioni interne come problema dello sviluppo*”, cit., *ibidem*; CAPRIATI M., “*Nascita, raddoppio e crisi di un polo siderurgico: l’Italsider a Taranto, grande impresa e sviluppo locale. I poli industriali e le politiche pubbliche*”, *ibidem*.

<sup>59</sup> NISTRI R., DI CESARE M., CGIL Taranto, “*Un cammino lungo cent’anni*”, 2006, Ed. Ediesse.

Aver ottenuto queste rivendicazioni non fu sufficiente per sottrarre la città ad un rapido declino. Nel corso dell'autunno del 1974 la produzione del siderurgico diminuì drasticamente per poi entrare in una crisi strutturale nei primi anni Ottanta<sup>60</sup>.

### **1.5. *La crisi degli anni Ottanta (la grande trasformazione)***

Nel suo libro *“Il secolo breve”*, Eric Hobsbawm definì il ventennio che va dal primo shock petrolifero del 1973 alla dissoluzione dell'Unione Sovietica del 1991, *“La Frana”*. Questo perché fu un'epoca caratterizzata dalla dissoluzione del modello economico che aveva favorito la crescita interrotta dell'occupazione e del reddito nel secondo dopoguerra. In effetti la goccia che fece traboccare il vaso fu la decisione del presidente statunitense Richard Nixon di sospendere la convertibilità aurea del dollaro. Collassava, così, nell'agosto del 1971, il sistema di cambi fissi e, a catena, seguivano le svalutazioni di tutte le principali valute e il delinearsi di una situazione di caos monetario destinato a durare a lungo.

Tutto questo ebbe conseguenze sul mercato siderurgico, particolarmente sensibile alle altalenanze del sistema economico. Nel 1975 il consumo mondiale di acciaio diminuì per la prima volta dal dopoguerra registrando un calo del 10% rispetto all'anno precedente. Una tendenza simile riguardò anche la produzione che, mentre registrò una crescita fra il 1975 e il 1979 per i paesi in via di sviluppo, dal 9% al 15% vide una contrazione dal 65% al 57% per i Paesi sviluppati. Nonostante tutta la siderurgia europea avesse subito un contraccolpo sia nei consumi sia nella domanda sia nella produzione, fu l'Italia a mostrarsi la più affamata d'acciaio. La domanda crebbe a ritmo doppio rispetto a quella dell'intera area, +7,3%, e alla fine

---

<sup>60</sup> GIANNI' R., MIGLIACCIO A., *“Taranto, oltre la crisi”*, cit., pp. 163ss.  
Cfr.: [http://www.archiviocederna.it/pdf/articoli/684/00684\\_07\\_001.pdf](http://www.archiviocederna.it/pdf/articoli/684/00684_07_001.pdf)

del decennio restò esattamente ai livelli pre-crisi. La produzione aumentò del 2,5% e le esportazioni aumentarono del 3,6% contro il 6,4% della Germania e il 6% della Francia e il 5,7% dell'Olanda. Aumentarono soprattutto le importazioni, infatti l'Italia recepì la sovrapproduzione degli altri paesi comunitari e non solo<sup>61</sup>.

Queste circostanze furono un duro colpo per Finsider. Nel marzo del 1970 i vertici dell'Italsider, prevedendo un notevole incremento dei consumi italiani di acciaio, decisero di raddoppiare lo stabilimento di Taranto con un investimento di 1.326 miliardi per raggiungere una capacità produttiva di 11,5 milioni di tonnellate di acciaio grezzo all'anno. Questo permise al gruppo Finsider di aumentare le sue spedizioni del 40% fra il 1970 e il 1974, ma nella seconda metà del decennio le vendite complessive stagnarono e quelle destinate agli utilizzatori nazionali si contrassero. Alla fine degli anni Settanta Finsider stimò che fatto 100 il livello del 1974, la produttività del gruppo si attestava a 93 nel 1978, contro una media nettamente superiore per Germania e Francia. Tutto questo a causa della grande conflittualità che aveva interessato i vari stabilimenti, l'inesperienza del management nella gestione di impianti di grande portata, la limitata innovazione tecnologica e la mancanza di riduzione di organici<sup>62</sup>.

Inoltre, diminuirono i grandi consumatori di acciaio, i produttori di beni di consumo durevoli, e aumentarono piccoli e piccolissimi utilizzatori come tubisti e rilaminatori. La competitività di Finsider di fronte ai concorrenti europei venne aggravata, inoltre, da due fattori importanti: le spese per l'acquisto di materie prime risentirono delle fibrillazioni monetarie della fase e il marco si rafforzò rispetto al dollaro, al contrario la rivalutazione

---

<sup>61</sup> PIRRO E., *“L'incidenza dello stabilimento siderurgico dell'ILVA di Taranto sull'economia provinciale e regionale”*, cit., pp. 238ss.

Sul punto, si veda: GIANNI R., MIGLIACCIO A., *“Taranto, oltre la crisi”*, *ibidem*; BALCONI M., *“La siderurgia italiana (1945-90) tra controllo pubblico e incentivi al mercato”*, cit.

<sup>62</sup> A livello comunitario l'occupazione nel siderurgico diminuì di 113000 unità tra il 1974 e 1979, mentre in Italia gli addetti complessivi rimasero stabili e quelli di Finsider aumentarono di un migliaio.

della lira fu più contenuta. In Italia per finire aumentò fortemente il costo del lavoro.

Si delineò per Finsider una situazione strutturale di perdita, che fu esasperata dal continuo ricorso al credito per coprire il disavanzo. Si innescò un inevitabile circolo vizioso: nuovi debiti provocavano l'aumento di oneri finanziari, che a loro volta appesantivano i bilanci aumentando le perdite e rendendo necessari altri debiti.

Con la fine degli anni Settanta si chiuse una fase turbolenta dell'economia mondiale e se ne aprì un'altra non meno carica di incognite. Questa fase vide la nascita del *Sistema Monetario Europeo* (SME) e il ricorso all'ECU<sup>63</sup>. Le conseguenze per il mercato siderurgico furono particolarmente gravi tanto che nel 1981 la Commissione europea, con il consenso unanime degli Stati membri, fece ricorso allo "Stato di Crisi Manifesta" previsto dall'art. 58<sup>64</sup> del Trattato istitutivo della CECA.

La Commissione fu assolutamente chiara sull'obiettivo della razionalizzazione della capacità produttiva e venne stabilito il principio per cui in cambio di aiuti finanziari dei governi le imprese avrebbero dovuto chiudere impianti ritenuti eccedenti. La situazione di Finsider peggiorò ed era chiara alla stessa dirigenza del gruppo. Si era consapevoli della sovrabbondanza degli organici, dell'esasperata conflittualità operaia, della

---

<sup>63</sup> Unità di Conto Europea: rappresenta l'unità di conto (o moneta fittizia); venne istituita nel marzo del 1979 nell'ambito dello SME, la cui struttura era definita come paniere composto da importi determinati di ciascuna valuta comunitaria, ponderati in funzione dell'importanza relativa delle economie nazionali, in termini di prodotto interno lordo e di commercio intracomunitario.

<https://www.treccani.it/enciclopedia/ecu/>

<sup>64</sup> "In caso di riduzione della domanda, l'Alta Autorità, se ritiene che la Comunità si trovi di fronte ad un periodo di crisi manifesta e che i mezzi di azione previsti dall'articolo 57 non permettano di farvi fronte, deve, previa consultazione del Comitato Consultivo e su conforme parere del Consiglio, instaurare un regime di quote di produzione integrato, per quanto necessario, dalle misure previste dall'articolo 74.

In mancanza d'iniziativa da parte dell'Alta Autorità, uno degli Stati membri può investirne il Consiglio che, deliberando all'unanimità, può prescrivere all'Alta Autorità l'instaurazione di un regime di quote."

carezza di mezzi propri e costo del denaro in rapida ascesa. Tutto questo venne esposto al Comitato di presidenza dell'Iri nel gennaio 1980.

Si chiedeva all'Istituto una ricapitolazione di 1.430 miliardi e l'erogazione di un mutuo a tasso zero di 2.000 miliardi per ridurre l'onere degli interessi sui debiti; al governo si proponeva una legge per il pensionamento anticipato dei lavoratori e si chiedeva ad entrambi di interloquire coi sindacati. Finsider si impegnava a ridurre gli oneri "impropri" sui successivi cinque anni.

Dopo un confronto serrato con i vertici IRI, che non risparmiò i dirigenti del gruppo, Finsider propose un progetto di riorganizzazione complessiva che prevedeva la devoluzione di poteri a società operative (Nuova Italsider per i laminati piani) al fine di responsabilizzarle nel perseguimento dei risultati economici. Contemporaneamente sarebbe migliorata la situazione patrimoniale del gruppo.

Il riscontro fu positivo, ma di fronte al sollecito dell'IRI al Ministero delle Partecipazioni Statali di sbloccare i fondi che il gruppo attendeva, il nuovo ministro Gianni De Michelis sferrò un duro attacco alla Finsider, evidenziando che l'indebitamento era la conseguenza e non la causa delle difficoltà del gruppo: *“se il tasso di utilizzazione degli impianti fosse stato più alto, il fatturato maggiore e il margine per l'autofinanziamento meno insoddisfacente”, i debiti avrebbero inciso “molto meno sul fatturato”<sup>65</sup>*.

Le priorità erano dunque il miglioramento delle performance operative, più che la concessione di contributi finanziari. Iniziò una vera lotta di potere tra governo e Finsider e, quando Alberto Capanna, presidente del gruppo, rassegnò le dimissioni, De Michelis cercò di influenzare la scelta del nuovo vertice. IRI, però, respinse il tentativo, ritenendolo un'ingerenza illegittima, e nominò Lorenzo Roasio di provenienza ENI.

---

<sup>65</sup> RANIERI R., ROMEO S., *“La siderurgia IRI”*, in *Storia dell'IRI*, 2014, Ed. Laterza, pp. 114ss. Cfr.: BALCONI M., *“La siderurgia italiana (1945-90) tra controllo pubblico e incentivi al mercato”*, cit.

Al contempo, le richieste di Finsider vennero in parte accolte con decreto del 14<sup>66</sup> maggio e autorizzò l'Istituto ad emettere obbligazioni per 2000 miliardi a favore del gruppo siderurgico, garantendo la copertura degli interessi fino all'11%. Nel frattempo, il Parlamento aveva approvato la legge 155/1981, che favoriva, all'art 16<sup>67</sup>, il pensionamento anticipato dei lavoratori dell'industria, al quale poteva accedere il personale con più di 55 anni di età. L'industria di Stato diventava sempre di più un ammortizzatore per contenere gli effetti sociali della crisi.

L'aggravarsi della situazione nel corso del 1981 spinse la dirigenza del gruppo Finsider a varare un piano di ristrutturazione, il "*Piano quadriennale 1981-85*".

Prevedendo una ripresa dell'andamento della domanda, a partire dal 1982 pose l'accento sull'andamento dell'efficienza. Dei 4.500 miliardi di investimenti prospettati, circa 100 vennero destinati a Taranto per la realizzazione di due nuove colate continue e il miglioramento delle pratiche operative. Con la consulenza della *Nippon Steel Corporation*, si avviò il cosiddetto "*Taranto Rationalization Plan – Miglioramento risultati operativi*" con l'obiettivo di individuare gli errori gestionali e rimediare alla diseconomia di scala prodotta con il raddoppio e la successiva crisi siderurgica, a parte la bassa produttività degli impianti<sup>68</sup>.

Il tentativo di ristrutturazione messo in campo nella prima metà degli anni Ottanta non spezzò il circolo vizioso in cui si dibattevano i bilanci della Finsider. Oltre i risultati operativi insufficienti, continuavano a crescere gli oneri finanziari spinti dall'andamento dei tassi d'interesse. L'enorme quantità di risorse pubbliche impiegate nella ristrutturazione del gruppo, circa 9.000 miliardi, servì appena a coprire le perdite che ammontavano a

---

<sup>66</sup> D.l. 14 maggio 1981, n. 209.

<sup>67</sup> <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1981/04/27/081U0155/sg>

<sup>68</sup> [http://www.impresesanbeniculturali.it/web/impreses/cron-terr/scheda-periodo-ter?p\\_p\\_id=56\\_INSTANCE\\_P8hO&articleId=27430&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=normal&gropld=18701&viewMode=normal&tag=1980-1992](http://www.impresesanbeniculturali.it/web/impreses/cron-terr/scheda-periodo-ter?p_p_id=56_INSTANCE_P8hO&articleId=27430&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&gropld=18701&viewMode=normal&tag=1980-1992)

circa 8.800 miliardi. Finsider si presentava come un “caso unico” in Europa di società siderurgica bisognosa di aiuti dello Stato.

Nel 1987 ci fu un nuovo cambio al vertice dell’azienda e a Lorenzo Roasio subentrò Giovanni Gambardella. Il nuovo vertice studiò un *nuovo “Piano per il risanamento della siderurgia a partecipazione statale”* che prevedeva la messa in liquidazione della Finsider, e di tutte le aziende controllate, e la creazione della nuova società Ilva.

IRI si sarebbe accollata 7.663 miliardi fra debiti e ulteriori perdite in modo che la nuova impresa avrebbe mostrato una situazione patrimoniale più equilibrata. Questo avrebbe portato ad una riduzione del peso di ammortamenti e oneri finanziari dal 15 al 9% del fatturato contro una media comunitaria dell’8%. Si fece una netta distinzione tra attività profittevoli e quelle di cui liberarsi. Poiché fra le prime rientravano le produzioni di laminati a caldo, Taranto accentuò la sua centralità e sarebbe rimasta la sola a produrre semilavorati per tutti i laminatoi del gruppo. A rischio c’era lo stabilimento di Bagnoli, di Campi e il laminatoio a freddo di Torino. Si sarebbe poi puntato, per i laminati lunghi e gli acciai speciali, su Piombino dismettendo le altre attività.

Il Piano prevedeva naturalmente pesanti sacrifici sul piano occupazionale. Nel giugno 1988 il governo diede l’assenso al Piano chiedendo di rinviare di un anno la chiusura dell’area a caldo di Bagnoli. Il Consiglio dei ministri CEE rigettò la proposta e venne fissato il 30 giugno 1989 per lo spegnimento degli impianti e soprattutto si impose un’accelerazione alle privatizzazioni.

Il 1° gennaio 1989, il nuovo gruppo Ilva divenne operativo e il primo anno di esercizio, favorito dal buon andamento della congiuntura, conseguì gli obiettivi aziendali con risultati positivi. Questo si mostrò uno specchietto per le allodole, perché per non esporsi ai ribassi di prezzo imposti dai

concorrenti più competitivi, i vertici Ilva avevano preferito limitare le spedizioni<sup>69</sup>.

In questo modo il gruppo non aveva approfittato del vivace andamento della domanda interna, perdendo quote di mercato a vantaggio dei produttori stranieri. Si pensi che nel 1986 Finsider aveva coperto il 57% del consumo interno di laminati piani, dopo tre anni nei segmenti delle lamiere e dei nastri la sua presenza si era ridotta al 35%, mentre nel mercato dei coils si attestava al 44%. Sicuramente tutto questo dipendeva dalle dismissioni e dalle restrizioni comunitarie ma era anche il risultato della liberalizzazione del mercato.

Furono gli anni in cui tramontò il *Welfare State* e si impose un altro modello di sviluppo economico e sociale: il *neoliberismo*.

Le politiche neoliberiste si tradussero in privatizzazioni e tagli alla spesa sociale. Questa inversione del sistema utilizzò il mercato come strumento di organizzazione dell'attività economica e sociale, limitando il più possibile il ruolo dello Stato attraverso la liberalizzazione di un numero sempre maggiore di aree dell'economia nazionale tramite programmi di aggiustamento strutturale. Si rovesciarono le teorie dell'intervento statale e il tentativo delle strategie *Keynesiane* di tenere sotto controllo il ciclo dell'attività economica e la recessione. La supremazia del mercato nei confronti del decisionismo statale e la globalizzazione delle forme mercantili furono i pilastri del paradigma neoliberista.

Si assistette ad un duplice processo: da un lato, la liberalizzazione dei mercati su scala globale per una libera circolazione delle merci e dei capitali e, dall'altro, il progressivo adeguamento di questo sistema all'interno dello Stato nazionale, tanto sul piano economico quanto su quello politico, per il

---

<sup>69</sup> Le vendite vennero limitate agli acquirenti "ordinari", spesso direttamente controllati da Ilva, evitando di esporsi alle pratiche dei free riders

raggiungimento di una libertà che avrebbe condotto a uno sviluppo pieno dell'individuo e del mercato<sup>70</sup>.

Il Mezzogiorno entrò nella fase dello sviluppo “assistito” caratterizzata da finanziamenti pubblici rivolti non più ad aumentare la capacità produttiva di un certo settore in uno specifico territorio ma a sostenere il reddito dei nuclei familiari e delle imprese.

Per tutta l'area ionica gli anni Ottanta rappresentarono un periodo di enormi difficoltà sociali, economiche e politiche simile a quello del secondo dopoguerra.

Con la costituzione dell'Ilva spa si andò anche per il polo tarantino verso la privatizzazione. Da quel momento in poi il benessere degli anni Sessanta e settanta si ritorse contro la città.

La crisi degli anni Ottanta si ripercuote inesorabilmente sul piano culturale: la fabbrica non è vista più come fonte di sviluppo industriale e soprattutto di benessere, ma viene considerata da settori sempre più ampi della società locale come la causa stessa del malessere che pervade la città. I partiti e i sindacati assolvono sempre meno al loro ruolo non essendo in grado di mediare il rapporto tra economia e società, e soprattutto, nel caso specifico di Taranto, fra grande industria e città.

### **1.6. *Anni Novanta: la privatizzazione***

Il crollo dei regimi comunisti dell'Europa orientale provocò un nuovo brusco arretramento della domanda mondiale dei beni siderurgici. Questo fu aggravato dalla tempesta valutaria che nel 1992 ridusse in frantumi il sistema monetario europeo con l'uscita dell'Italia seguita da Gran Bretagna,

---

<sup>70</sup> Si veda, sul punto: HARVEY D., “*Breve storia del neoliberalismo*”, 2007, Ed. Il Saggiatore.

Spagna e Portogallo<sup>71</sup>. Le politiche monetarie messe in campo in quel momento per contrastare la fuga di capitali determinarono un innalzamento dei tassi di interesse che a sua volta aggravò la crisi.

Ilva riuscì in questo momento ad aumentare la sua presenza nei segmenti a più alto valore aggiunto e cercò di migliorare la commercializzazione dei prodotti acquisendo la proprietà di alcune imprese del settore, ma queste cose non sortirono nessun effetto benefico, anzi nel 1991 la società tornava ad accumulare perdite per circa 400 miliardi.

La dirigenza Ilva, di fronte alle difficoltà, chiese aiuto all'IRI, ma questi respinse la richiesta di ricapitolazione di 1.200 miliardi essendo incompatibile con le nuove norme comunitarie.

Nel novembre del 1991 venne avanzata la proposta di concentrare le attività del gruppo sui laminati piani, le altre attività sarebbero state cedute ai privati. Il contributo IRI sarebbe sceso, così, a 300 miliardi. L'Istituto accettò, ma la Commissione europea si oppose avviando nel 1992 una procedura di infrazione per aiuti di Stato e, nello stesso momento, il processo di privatizzazione delle imprese pubbliche subì un'accelerazione con l'approvazione della legge 35/1992<sup>72</sup>.

La legge avviò la trasformazione in S.p.a. delle società direttamente controllate dallo Stato e un decreto emanato dal governo l'11 luglio applicò quell'indirizzo agli enti di gestione (Iri, Eni, Enel, e Ina). Il loro capitale venne sottoscritto interamente dal Ministero del Tesoro con l'obiettivo di cedere in tempi brevi le attività, in modo da ridurre il debito pubblico e osservare i vincoli che l'Italia aveva accettato firmando il Trattato di Maastricht. L'IRI non poteva più erogare finanziamenti alle società

---

<sup>71</sup> GRAZIANI A., *“Lo sviluppo dell'economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea”*, 2000, Ed. Bollati Boringhieri, pp. 156ss.

<sup>72</sup> ROMEO S., *“L'ACCIAIO IN FUMO – L'Ilva di Taranto dal 1945 ad oggi”*, cit., pp. 195ss.  
RANIERI R., ROMEO S., *“La siderurgia IRI”*, cit.; ROMEO S., *“L'Ilva e la crisi della siderurgia”*, cit.; PIRRO E., *“L'incidenza dello stabilimento siderurgico dell'ILVA di Taranto sull'economia provinciale e regionale”*, cit.

controllate. Le perdite che intanto Ilva continuava ad accumulare sarebbero state ripianate con un taglio del capitale e nel frattempo si sarebbero cercati soggetti interessati a rilevare le quote del gruppo.

Questa linea fu presto bruciata perché intanto l'Ilva aveva presentato un risultato negativo per 2.000 miliardi e, esaurite le risorse interne e non potendo far ricorso a IRI, l'azienda versava in profondissima crisi. Furono fatti altri tentativi per salvare le attività ma non si riusciva a trovare una soluzione. La commissione europea poneva condizioni pesantissime ai finanziamenti pubblici.

La situazione difficile venne superata dal nuovo governo italiano insediatosi il 29 aprile 1993 nella piena esplosione di "*mani pulite*". Il nuovo esecutivo, presieduto dall'ex governatore della Banca d'Italia Carlo Azeglio Ciampi, era deciso ad andare fino in fondo con la dismissione delle imprese pubbliche. Intanto al vertice dell'Iri ritornò Romano Prodi e fu costituito presso il ministero del Tesoro il Comitato permanente di consulenza globale e di garanzia per le privatizzazioni, presieduto da Mario Draghi, allora direttore generale del Tesoro.

Nell'autunno del 1993 il governo strinse due accordi con Van Miert, Commissario Europeo per l'Industria: con il primo, sottoscritto dal ministro dell'industria Paolo Savona si auspicava la privatizzazione della siderurgia pubblica; con il secondo, firmato dal ministro degli Esteri Beniamino Andreatta, si fissò al 31 dicembre il termine ultimo per gli interventi finanziari del tesoro a favore delle imprese pubbliche. Da quel momento fino al 1996 si sarebbe dovuto portare a termine il processo di privatizzazione<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> Commissione delle Comunità europee, *Aiuto di Stato C 38/92 (ex nn.128/92) Italia. Comunicazione alla Commissione a norma dell'art. 93, paragrafo 2 del Trattato Cee indirizzata agli Stati membri e ai terzi interessati e relativa ad aiuti che l'Italia ha deciso di concedere all'Efim*, 2 ottobre 1993, C267/11, Bruxelles.

Si veda anche: Ministero del Tesoro, del Bilancio e della programmazione economica, "*Libro bianco sulle privatizzazioni*", Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma 2001, pp. 16-7.

Veniva prevista poi la scissione di quello che fino ad allora era stato considerato il *core business* in due società: *Ilva Laminati Piani (ILP)* e *Acciai Speciali Terni (AST)*. La prima avrebbe gestito lo stabilimento di Taranto e i laminatoi a freddo di Cornigliano, Novi e Torino e sarebbe stata alleggerita di una serie di impianti secondari; la seconda avrebbe gestito l'unità umbra, specializzata nella produzione di laminati piani in acciai speciali<sup>74</sup>.

In questo modo la situazione patrimoniale di ILP e AST si sarebbe alleggerita e sarebbe stata alla portata di eventuali acquirenti. L'operazione fu approvata dalla Commissione europea in cambio della chiusura del treno coils di Bagnoli e del depotenziamento del treno nastri e del treno lamiere di Taranto. Il futuro acquirente avrebbe dovuto ridurre il Treno nastri 2 di Taranto o in alternativa eliminare 500.000 tonnellate l'anno in un altro impianto di sua proprietà e non aumentare la capacità produttiva per i successivi cinque anni.

La Commissione europea diede il via libera nel 1994 ma il governo italiano aveva già avviato la messa in vendita delle società.

Già da alcuni mesi l'Ilva aveva avviato una serie di contatti con possibili acquirenti vale a dire Lucchini, Falk, Riva, la finanziaria Daiwa e Assindustria Taranto, che in quel momento si stava facendo portatrice di una cordata di imprenditori locali.

Sulla base dell'assetto patrimoniale e sulla capacità di generare reddito, sul valore di ILP, uno studio IRI aveva ipotizzato un prezzo oscillante tra 1.300 e 1.500 miliardi di lire. Lucchini aveva manifestato un interesse per ILP, mentre Falk si mostrava più interessato a AST. Altro ad aver rilevato un notevole interesse per ILP era Riva, con la condizione di azzerare tutti i contratti per forniture e servizi esterni allo stabilimento di Taranto, fonti a

---

<sup>74</sup> ASIRI B. R286, Iri-Ilva, "Programma di riassetto e privatizzazione gruppo Ilva", 1993, pp.12-4.

suo dire, di rendite di posizione per molte ditte dell'indotto e di costi elevati ed inefficienze per Ilva.

La proposta avanzata da Daiwa era stata molto diversa dalle proposte italiane. La Merchant Bank giapponese aveva manifestato la volontà di *“emettere, in tempi brevi, obbligazioni convertibili in azioni ILP, con conversione da esercitarsi al momento dell'offerta al pubblico delle azioni ILP per una successiva quotazione in borsa<sup>75</sup>”*. A garantire l'operazione sarebbe stato Hayao Nakamura, licenziato da Ilva al momento della messa in liquidazione e che avrebbe puntato su una sinergia con Nippon Steel.

Infine, l'Assindustria di Taranto aveva dichiarato la sua intenzione a portare avanti un discorso autonomo ai fini di una partecipazione anche maggioritaria.

Infatti, la classe politica locale cercò di evitare la privatizzazione dell'Ilva Taranto ad opera di un gruppo imprenditoriale esterno alla città. Si creò una cordata alla quale parteciparono alcuni dirigenti Ilva all'epoca in servizio. Questa cordata ottenne l'appoggio dell'allora sindaco di Taranto, Giancarlo Cito, e del presidente di Confindustria Taranto dell'epoca, Cassalia. Fu un tentativo di evitare la privatizzazione dello stabilimento siderurgico. La cordata non riuscì nell'intento ma dimostrò che con la privatizzazione l'attaccamento della città alla fabbrica si incrinò e la città non l'ha più riconosciuta.

Entro la scadenza fissata dal bando per il 7 gennaio 1994 giunsero undici proposte. Tornava in gioco Falk, che si faceva promotore di una cordata insieme alla banca d'affari americana G. William Miller e da Tarnofin, la società costituita dagli imprenditori di Taranto. Si affacciava anche Marcegaglia, che però chiariva di voler partecipare in condizione minoritaria stabilendo una partnership con altri operatori italiani o stranieri.

---

<sup>75</sup> ASIRI B. Dpc 688. Imi, *“Valutazione della “Ilva Laminati piani”*, 25 agosto 1993, p. 3.

Manifestava anche interesse il gruppo Abate, proprietario di tubifici che si rifornivano da ILP.

Fu fissato un primo termine per le offerte non vincolanti l'11 febbraio 1994 e successivamente il termine fissato per le offerte vincolanti fu il 13 maggio 1994, ma a quella data pervenne la sola proposta della cordata Miller, a cui si erano aggregati Marcegaglia e Abate. La loro proposta venne ritenuta insufficiente. Vennero meno le proposte Lucchini-Usinor e anche Daiwa.

Seguì un altro tentativo da parte di Nakamura, che faceva leva sulla valutazione inadeguata che era stata fatta della siderurgia italiana e quindi dell'Ilva. Nakamura introduceva due elementi importanti: i due treni di laminazione coils di Taranto sono gli unici su cui può contare la siderurgia italiana; l'Italia è per consumo il secondo mercato in Europa e, essendo già importatrice netta di coils, un ulteriore indebolimento della sua industria produttrice di acciaio avrebbe comportato una dipendenza dall'estero irrimediabile con grave danno per tutta l'industria metalmeccanica nazionale. A questo punto, azzerato il precedente processo di privatizzazione, IRI avrebbe dovuto affidare a un nuovo management, capeggiato da Nakamura, la gestione ILP.

Protagonista di questa nuova fase sarebbe stata sarebbe stata Bearn Stearns, affiancata dalla stessa Daiwa e da un partner italiano (preferibilmente IMI). Le tre banche avrebbero dovuto piazzare obbligazioni convertibili garantendo a IRI un introito oscillante tra 1.250 e 1.450 miliardi. Entro due anni l'ILP sarebbe stata quotata in borsa rendendo l'azienda una vera e propria public company.

La prospettiva indicata da Nakamura avrebbe però richiesto almeno due o tre anni e tutto questo tempo non c'era.

Il 1° dicembre 1994 il Consiglio d'Amministrazione IRI decise di fissare al 12 dello stesso mese il termine per l'invio delle offerte vincolanti. A quella data giunsero solo le proposte di Riva e di Lucchini-Usinor.

Il 10 gennaio 1995 vennero formulate le conclusioni dell'analisi IMI sulle offerte pervenute. Quella di Riva prevedeva il pagamento di 1.300 miliardi di lire, più il conguaglio pari all'utile consolidato nel 1994. Lutrix (la proposta Lucchini-Usinor) proponeva di acquistare subito solo il 50,01% del capitale ad un prezzo di 650 miliardi di lire, più l'eventuale conguaglio pari all'utile consolidato nel 1994, da versare in 12 mesi dalla chiusura del contratto.

La Direzione finanza dell'Istituto prese in considerazione l'offerta Riva (tramite finanziaria Fire) e cominciò la trattativa esclusiva con il gruppo Riva. Riva alzò il prezzo a 1.400 miliardi di lire<sup>76</sup>. A questa cifra sarebbe stato aggiunto un conguaglio di 700 miliardi, corrispondente all'utile netto di ILP per il 1994 e a cui si sarebbero dovuti sottrarre però i 580 miliardi di dividendi spettanti a IRI in quanto azionista. A ciò si sarebbero aggiunti gli utili maturati fino alla chiusura del contratto, che furono stimati in 60 miliardi al mese per un massimo di quattro mensilità. In totale si sarebbe giunti a 1.820 miliardi di lire.

Da parte sua Riva rese noti i lineamenti del suo piano industriale, per la verità in modo non molto dettagliato. Si prevedeva un investimento di circa 500 miliardi l'anno per i successivi cinque anni per migliorare il mix produttivo sviluppando la produzione a freddo, processo che tra l'altro era già partito con la gestione pubblica.

La sottoscrizione del contratto avvenne il 16 marzo 1995, il 3 aprile la compravendita ricevette il placet della Commissione europea. Il passaggio conclusivo fu la convocazione per il 27 e 28 aprile dell'assemblea dei soci ILP, che avrebbe dovuto sancire la cessione della società al gruppo Riva.

Con la cessione di *Ilva Laminati Piani* si concludeva la storia della siderurgia pubblica italiana e giunse a termine un processo quasi ventennale di ristrutturazione. Sempre in controtendenza con le dinamiche europee, in

---

<sup>76</sup> ASIRI B. Dpc 687, Direzione Finanza, "Nota per il Consiglio di amministrazione. *Ilva Laminati Piani* "Ilp": procedura di vendita", 1995.

Italia si era verificata la frammentazione del settore: dalla fine degli anni Ottanta il gruppo pubblico era stato segmentato, al contrario in Europa c'erano state acquisizioni e fusioni che avevano portato alla nascita di imprese sempre più grandi<sup>77</sup>. In Italia l'indirizzo politico seguito dalle privatizzazioni aveva favorito invece la crescita di gruppi medi.

## **2. La gestione dei Riva**

### **2.1. *L'emergere della questione ambientale***

Già prima dei Riva si era “scoperto l'inquinamento”. Di fronte ad una consapevolezza sempre maggiore del carattere contraddittorio del rapporto tra comunità e grande industria si andò palesando già alla fine degli anni Sessanta il tema dell'impatto ambientale delle produzioni.

L'amministrazione provinciale si era posta molto presto la questione dei possibili danni ambientali e sanitari derivanti dal siderurgico. In occasione di un convegno organizzato nell'ottobre del 1964, l'ufficiale sanitario di Taranto, Alessandro Leccese, aveva evidenziato gli effetti degli inquinamenti sulla salute, in particolare, il cancro ai polmoni provocato dal

---

<sup>77</sup> In Germania Krupp, dopo aver acquisito Hoesch nel 1991, concludeva la fusione con Thyssen nel 1999. In Spagna, nel 1991, veniva portata a termine un'operazione analoga a quella realizzata qualche anno prima in Francia, con la fusione di Ensidesa e Altos Hornos de Vizcaya in Coeporación Siderurgica Integrál (Csi), impresa che manteneva la proprietà pubblica; nel 1997 Csi cambiò nome in Aceralia e venne privatizzata: la maggioranza del pacchetto azionario fu acquistato dalla lussemburghese Arbed. A sua volta Usinor fu privatizzata nel 1995 e nel 1998 acquisì Cockerill Sambre, la più importante impresa siderurgica belga. Nel 2002 Usinor e Arbed-Aceralia confluirono nel colosso europeo Arcerol, acquisito dal gruppo indiano Mittal nel 2007. Contestualmente British Steel e la principale impresa siderurgica olandese, Hoogovens, nel 1999 si fusero dando vita a Corus.

pulviscolo atmosferico pieno di *berillium*, *molibdene*, *arsenico* e *benzofene*<sup>78</sup>.

Leccese auspicava l'istituzione di una Commissione di esperti in sede locale per svolgere un lavoro di controllo e di regolamentazione sull'inquinamento atmosferico. L'ufficiale nel suo lavoro sulle emissioni del siderurgico in mare e in atmosfera rimase isolato e a volte anche preso di mira dalla stampa locale.

La sottovalutazione del problema ambientale non aveva riguardato solo Taranto. Infatti, solo nel 1966, il Parlamento italiano aveva approvato la prima legge contro l'inquinamento atmosferico: la legge 615/1966<sup>79</sup>. Essa divideva il territorio nazionale in "zona A", comprendente le aree urbane di media dimensione, e la "zona B" comprendente i centri maggiori e le aree più intensamente industrializzate. L'applicazione della legge subì notevoli ritardi.

Il Comune di Taranto, intanto, aveva fatto richiesta di ammissione nella "zona B" ma le procedure erano lentissime e nel 1970 ancora non erano completate. Su richiesta del prefetto Rizzoli, le amministrazioni comunali avevano iniziato a fare indagini sulla qualità dell'aria. Per Taranto la situazione era particolarmente critica nell'area occidentale, quella più vicina al siderurgico, per la presenza di polveri, mentre i picchi di SO<sub>2</sub><sup>80</sup> erano stati registrati nelle zone residenziali a nord del Mar Piccolo, il quartiere ribattezzato "*Paolo VI*" in onore della visita fatta dal Papa la notte di Natale del 1968.

Altri studi vennero compiuti, come quello del chimico Aldo Stante e del tecnico del laboratorio chimico dell'amministrazione provinciale Pasquale

---

<sup>78</sup> Amministrazione provinciale Taranto, *Convegno di studi su "Problemi di medicina sociale in una zona in rapido sviluppo industriale"*. Atti a cura dell'Ufficio Studi dell'Amministrazione Provinciale di Taranto, Manduria, 1994, p. 71.

<sup>79</sup>[https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1966-08-13&atto.codiceRedazionale=066U0615&elenco30giorni=false](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1966-08-13&atto.codiceRedazionale=066U0615&elenco30giorni=false)

<sup>80</sup> Biossido di zolfo.

Meduri. I loro lavori furono esposti nel convegno dell'aprile del 1971. Qui, Comune, Provincia e CNR<sup>81</sup> relazionarono sull'ambiente a Taranto, secondo un approccio molto diverso rispetto a quello emerso nel 1964. Muovendosi nel quadro di un paradigma chimico-fisico intanto, definito dalla legge 615/1966, rubricata "*Provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico*", a cui fece seguito, con molti anni di ritardo, il Regolamento esecutivo approvato con D.P.R. n. 322/1971, gli enti pubblici trasformarono la "densa nuvola di minerale volatile" in numeri, introducendo nel paesaggio urbano le formule specialistiche di NO<sub>2</sub>, CO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub>, ecc. Un nuovo lessico, un nuovo modo di rappresentare la realtà, venne quindi alla ribalta, tratteggiando una inedita piattaforma simbolica protesa a differenziare nella città una parte "pulita" da una "sporca", i quartieri "sani" dalle aree ad alto rischio<sup>82</sup>.

All'inizio degli anni Settanta la "*questione ecologica*" era entrata a pieno titolo nel dibattito pubblico locale e rappresentava uno degli elementi più significativi della dialettica fra Italsider e società ionica.

Dopo questa fase pionieristica di inizio anni Settanta la "questione ecologica" assunse un'importanza crescente nel rapporto fabbrica e città. Fra gli anni Settanta e Ottanta si ebbero importanti iniziative. Intanto un ruolo fondamentale lo svolse il movimento operaio che mise in atto una forte mobilitazione a seguito del grave incidente verificatosi il 9 gennaio 1979 e che provocò la morte di un lavoratore e il ferimento di altri quattordici. Da quel momento l'azienda cominciò a presentare annualmente alle organizzazioni sindacali, e quindi a discutere con loro, un piano sulle realizzazioni adottate in campo ambientale e sugli eventuali investimenti futuri.

---

<sup>81</sup> Consiglio Nazionale delle Ricerche.

<sup>82</sup> DOUGLAS M., "*Purezza e pericolo. Un'analisi dei concetti di contaminazione e tabù*", 1993, Ed. Il Mulino.

Alla fine degli anni Settanta la Procura di Taranto aveva istituito una “Sezione ecologica”, dove indagavano i magistrati Giulio Fischetti e Franco Sebastio. Le loro erano soprattutto inchieste sull’inquinamento marino, più facili rispetto all’inquinamento atmosferico e già oggetto di interesse legislativo con la legge 319/1976, ribattezzata *Legge Merli*.

Comunque, dalla loro indagine, conclusasi nel maggio 1982, fu condannato l’ex direttore di Italsider Spallanzani per *immissione in mare di alti quantitativi di cianuri*<sup>83</sup>. Per l’inquinamento atmosferico i limiti di riferimento erano quelli del 1966, quindi nell’attività di campionamento che fu fatta tra il 1981 e il 1982 i risultati non superavano il 10% rispetto ai limiti vigenti per cui non si rese necessaria una comunicazione alla Procura. Per ovviare a questo problema il pretore Sebastio fece riferimento all’art. 674 del Codice penale, “*getto pericoloso di cose*”, per imputare i vertici nazionali e locali di Italsider, Cementir e IP, ma anche il Comune di Taranto per l’attività dell’inceneritore e di una discarica<sup>84</sup>.

Il direttore dello stabilimento Italsider, l’amministratore delegato e il direttore dell’impianto locale di Ceminter e IP e il proprietario di Idrocalce furono condannati. I periti posero l’attenzione soprattutto sull’emissione di polveri che in determinate zone della città costituivano “motivo di molestia e di disturbo” a causa della loro “sedimentazione<sup>85</sup>”. Queste condanne, seppur lievi, ebbero un forte impatto politico. Intanto l’amministrazione comunale di Taranto si costituì parte civile e colse l’occasione per avanzare la proposta di un “*fondo di impatto sull’ambiente*”.

Le industrie inquinanti avrebbero dovuto versare una somma per le loro emissioni che sarebbero state utilizzate per il miglioramento dell’ambiente urbano e per il contenimento degli effetti delle polluzioni sulle aree limitrofe. Naturalmente questo non escludeva gli investimenti che le

---

<sup>83</sup> “*Condannata l’Italsider. Inquinava il Mar Grande*”, in *Corriere del Giorno*, 28 maggio 1982.

Sul punto: ROMEO S., “*L’ACCIAIO IN FUMO – L’Ilva dal 1945 ad oggi*”, cit.

<sup>84</sup> “*L’aria è inquinata?*”, in *ivi*, 24 febbraio 1982.

<sup>85</sup> “*L’atmosfera inquinata da residui di gas e polvere*”, in *ivi*, 9 giugno 1982.

industrie dovevano fare per elevare le performance ambientali degli impianti.

Le iniziative che si svolsero a Taranto nel corso degli anni Ottanta tendevano a porre l'attenzione sulle tematiche ambientali e soprattutto puntavano alla costruzione di una struttura normativa e istituzionale che inglobasse la "questione ecologica" nei compiti ordinari dello Stato.

Con una serie di decreti, il D.P.C.M. del 28 marzo 1983, D.P.R. del 24 maggio 1988, n. 203 furono stabiliti valori limite precisi per la concentrazione in atmosfera di determinate sostanze: SO<sub>2</sub>, NO<sub>2</sub>, particolato, CO<sub>2</sub>, ozono.

A partire poi dalla c.d. "legge-quadro", D.P.R. 24 maggio 1988, n. 203, l'Italia cominciò a dotarsi di un sistema di controllo della qualità dell'aria. I decreti che seguirono, d.m. 12 luglio 1990, d.m. 20 maggio 1991, d.m. 6 maggio 1992, d.m. 15 aprile 1994 e d.m. 25 novembre 1994, posero le basi normative e specificarono i criteri per la raccolta dei dati ambientali e per la gestione dei monitoraggi; inoltre, fissarono i valori per sostanze ritenute dannose alla salute umana<sup>86</sup>.

La raccolta dati e la gestione delle centraline era di competenza della Provincia; i compiti di coordinamento delle attività e di elaborazione di strategie di disinquinamento attraverso la redazione di specifici Piani di risanamento erano di competenza delle Regioni. Alle Regioni spettava, inoltre, il compito di rilasciare autorizzazioni alle emissioni degli impianti industriali. Sorsero i Presidi multizonali di prevenzione per il controllo e la prevenzione ambientale. Nel 1994 sorsero nuovi enti: ARPA (Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente) coordinate dall'Agenzia

---

<sup>86</sup> Sulle criticità ambientali di Taranto, si veda: ASSENNATO G., "Il caso Taranto e il rapporto ambiente-salute nelle autorizzazioni ambientali", in *Questione Giustizia*, 2014, Ed. Magistratura democratica, pp. 76ss.

Nazionale per la Protezione dell’Ambiente (ANPA, poi APAT<sup>87</sup> e poi ancora ISPRA<sup>88</sup>).

La novità fu la istituzione nel 1986 del Ministero per l’Ambiente, la Legge 8 luglio 1986, n. 349. All’art. 7 il legislatore nazionale pose attenzione, in particolare, su quegli “*ambiti territoriali e gli eventuali tratti marittimi prospicienti caratterizzati da gravi alterazioni degli equilibri ambientali nei corpi idrici, nell’atmosfera o nel suolo e che comportano rischio per la popolazione*”.

La regione Puglia, dunque, richiese in base a tale legge, che il territorio di Taranto fosse ufficialmente inserito, unitamente ai comuni di Statte, Crispiano, Massafra e Montemesola, in una vasta area di oltre cinquecento chilometri quadrati, definita dal Ministero dell’Ambiente “*Area ad elevato rischio di crisi ambientale*”.

Questo passaggio diede un forte impulso alle indagini sull’inquinamento e sugli effetti di quest’ultimo sulla salute. Da queste indagini sull’ambiente venne fuori che in prossimità del reparto cokerie del siderurgico, zona Tamburi e Città vecchia, la concentrazione di benzo(a)pirene<sup>89</sup> superava di diverse unità i livelli, pur sempre alti, delle aree circostanti. Inoltre, la popolazione del quartiere Tamburi e i lavoratori del siderurgico rilevavano un più alto indice di tumori polmonari. Questa indagine fu avvalorata dai risultati di uno studio fatto dal ministero dell’Ambiente all’Organizzazione nazionale della sanità.

Si poneva per la prima volta in termini scientifici il problema del rapporto tra inquinamento e danno sanitario<sup>90</sup>.

---

<sup>87</sup> Agenzia per la Protezione dell’Ambiente e per i servizi Tecnici.

<sup>88</sup> Istituto Superiore per la Protezione e per la Ricerca Ambientale.

<sup>89</sup> Potente cancerogeno della famiglia degli idrocarburi policiclici aromatici.

<sup>90</sup> PIRRO E., “*L’incidenza dello stabilimento siderurgico dell’ILVA di Taranto sull’economia provinciale e regionale*”, cit., pp. 242ss.

Per una panoramica sugli interventi compiuti dalla nuova gestione in materia di riduzione dell’impatto ambientale e di miglioramento delle condizioni di lavoro, si veda: ILVA Riva Fire – Stabilimento di Taranto, “*Rapporto Ambiente e Sicurezza*”, 2009, Taranto, 2009.

Nel 1998 il Comune di Taranto avviò un monitoraggio sulla qualità dell'aria che portò alla stesura del primo *“Rapporto annuale sulla qualità dell'aria”* e che rilevò la presenza eccessiva di polveri sottili nella zona Tamburi a ridosso della zona industriale. Nel 2000 una relazione allarmante del Presidio multizonale di prevenzione degli uffici tecnici della ASL riguardante l'inquinamento prodotto dalla emissione di coke suggeriva il fermo di alcune “batterie” che componevano l'impianto<sup>91</sup>.

Si profilavano, intanto, sul fronte politico enormi ritardi; si pensi che il Piano di disinquinamento che doveva essere pronto per il 1995 fu adottato solo nel 1998. Il Piano recepiva gli investimenti che le imprese del territorio si proponevano di realizzare per migliorare le performance ambientali.

Il 30 giugno 1997 la Regione Puglia e Ilva avevano sottoscritto un “Atto d’Intesa” che prevedeva una serie di interventi sugli impianti più inquinanti del siderurgico: prima di tutto la desolforazione del gas di cokeria e la modifica degli elettrofiltri di uno dei due impianti di agglomerazione. Si puntava, poi, a ridurre le emissioni di polveri sprigionate dalla distillazione e dallo sfornamento del coke. Questo fu il primo atto formale assunto dalla proprietà Ilva che tra l’altro ebbe conseguenze sulle politiche aziendali. Infatti, tra il 1998 e il 2000 l’Ilva spese il corrispettivo di 313 milioni di euro per interventi ambientali, anche se, poi, queste misure di dimostrarono insufficienti. Gli interventi posti in essere, come l’installazione di cappe di aspirazione delle polveri in fase di sfornamento del coke e di porte a elevata tenuta per impedire emissioni in fase di distillazione, furono insufficienti perché riguardavano solo alcune batterie della cokeria e neanche le più vecchie. Inoltre, Ilva aggiunse nuovi carichi inquinanti come l’avvio di una dodicesima batteria e la realizzazione di nuovi reparti, uno di cromatura cilindri e uno di zincatura a caldo.

---

<sup>91</sup> Ord. comunale, 11 giugno 2001.

All'inizio del nuovo secolo si era delineata una tensione di fondo: da una parte, le istituzioni sanitarie e ambientali avevano messo in evidenza il rapporto fra inquinamento e rischi rilevanti per la salute umana; dall'altra, l'azienda e le istituzioni politiche non avevano saputo dare risposte concrete e adeguate a quell'emergenza.

Alle istituzioni politiche si chiedeva almeno di assumere un potere sanzionatorio, ma, nel rapporto con l'Ilva, questo potere si scontrò con la rilevanza economica, nazionale e locale, dell'azienda e nello stesso tempo con la posizione delicata in cui si trovava nel proprio mercato di riferimento. L'assunzione di "oneri sociali", soprattutto se derivanti da vincoli di legge, fu respinta con durezza dall'azienda ma anche in qualche modo dalle stesse autorità che avevano assistito al collasso della siderurgia a partecipazione statale e verosimilmente dovevano ritenere che un nuovo fallimento avrebbe cancellato quell'impresa e con essa buona parte della presenza italiana in quel settore.

## **2.2. Il piano di disinquinamento**

L'*impasse* delineatasi alla fine degli anni Novanta fu scossa da nuovi interventi della magistratura che di fatto sostituì l'autorità politica nell'esercizio del potere sanzionatorio.

Con la direttiva 61/1996/CEE, nota come "*direttiva IPPC*", il Parlamento europeo istituì una procedura che autorizzava le emissioni di origine industriale dove, però, si prevedevano innovazioni impiantistiche e operative ispirate alle "*migliori tecniche disponibili*"<sup>92</sup>, le cosiddette B.a.t. (*Best available techniques*).

---

<sup>92</sup> ASSENNATO G., "*Il caso Taranto e il rapporto ambiente-salute nelle autorizzazioni ambientali*", cit., pp. 76ss.

In merito, cfr.: BIANCHI R., "*Dal processo "Ambiente svenduto" a "crimine contro l'umanità": chi dovrà pagare il prezzo?*", in *Ambiente e sviluppo*, 2018, Ed. IPSOA; CAMPETTI L., "*ILVA*

Questo portò alla stesura di “*Linee guida per le migliori tecniche disponibili*” per ogni settore, le B.ref. (*B.a.t. References*). Le B.ref. sulla siderurgia furono le prime ad essere pubblicate nel 2001<sup>93</sup>.

Alle aziende si chiedeva una gestione trasparente dei dati ambientali; infatti, questi dati comunicati dalle imprese e raccolti e dalle istituzioni pubbliche portarono a stilare registri delle emissioni nazionali e comunitari. Inoltre, la direttiva IPPC riconobbe il diritto del “pubblico interessato”, comprendendo la possibilità, per le associazioni dei cittadini, a partecipare alle istruttorie per l’autorizzazione degli impianti ubicati nel rispettivo territorio di residenza.

Le indicazioni contenute nelle B.ref. rimasero ad un punto morto o subordinate agli interessi contingenti delle imprese; in realtà si faceva leva sulla precisazione per cui nessuna azienda poteva essere obbligata ad adottare determinate tecniche.

La Commissione allora inasprì la normativa e furono introdotte le cosiddette “*B.a.t. conclusions*”, fondamentalmente una sintesi delle B.ref. emanate che, però, come decisioni della Commissione avrebbero acquisito immediata forza di legge per tutti i membri dell’Unione<sup>94</sup>. Le imprese avrebbero continuato a scegliere gli interventi da adottare, fra quelli indicati dalla Commissione, sulla base del criterio di sostenibilità economica.

La direttiva, in realtà, offriva degli orientamenti sulle procedure di autorizzazione alle istituzioni pubbliche nazionali per mediare con i gruppi industriali facendo salvo, naturalmente che le decisioni di investimento erano e restavano prerogative degli stessi gruppi industriali.

---

*CONNECTION – Inchiesta sulla ragnatela di corruzioni, omissioni, colpevoli negligenze sui Riva e le Istituzioni*”, 2013, Ed. Manni.

<sup>93</sup> Commissione europea – Integrated Pollution Prevention and Control, “*Best Available Techniques Document on the Production of Iron and Steel*”, dicembre 2001.

<sup>94</sup> Direttiva 2010/75/UE, Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010.

La ricezione della direttiva IPPC e delle B.ref. fu travagliata. In Italia il d.lgs. 372/1999<sup>95</sup> sostituì tutte le autorizzazioni esistenti in materia di emissioni industriali con l'*Autorizzazione Integrata Ambientale* (AIA<sup>96</sup>).

Con il d.lgs. 59/2005 e decreti successivi si delineava l'individuazione e utilizzo delle migliori tecniche disponibili per le attività produttive e della salute.

La direttiva IPPC<sup>97</sup> ebbe un impatto rilevante sulla vicenda di Taranto a partire dai ritardi che ne caratterizzarono l'attuazione.

Iniziò un braccio di ferro tra Comune e azienda, inaugurato con un'ordinanza del sindaco Rosanna Di Bello (Forza Italia) sulle cokerie. Ella emanò la prima ordinanza di rifacimento delle batterie inquinanti e l'azienda che, pur annunciando un piano di 313 milioni di euro per interventi ambientali, aggiunse allo stesso tempo nuovi carichi inquinanti.

Di fronte ai ritardi dell'azienda, il sindaco, nel maggio 2001, ordinò il fermo delle quattro batterie che sarebbero poi stati sequestrati a settembre dalla Procura nella figura di Aldo Petrucci. Dopo aver perso il ricorso contro il sequestro, l'azienda giunse ad un accordo per l'ammodernamento delle batterie entro il 2004<sup>98</sup>.

Il 25 luglio, Ilva comunicò lo spegnimento delle quattro batterie, prospettando l'annullamento degli investimenti concordati e annunciando circa 3.500 esuberi, in particolare fra i giovani con contratto a termine. Di

---

<sup>95</sup> <https://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/testi/99372dl.htm>

<sup>96</sup> L'AIA è quel provvedimento che autorizza l'esercizio di una installazione a determinate condizioni, che devono garantire la conformità ai requisiti di cui alla parte II del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, come modificato dal d.lgs. 4 aprile 2014, n. 46, in attuazione della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento). È provvedimento autorizzativo necessario per l'esercizio delle attività specificate nell'allegato VIII, parte II, d.lgs. 152/2006 (art. 29-*quaterdecies*, d.lgs. cit.).

Sul punto: <http://osservatorioilva.minambiente.it/it>

<sup>97</sup> <https://www.tuttoambiente.it/commenti-premium/i-fondamenti-normativi-e-gli-obiettivi-della-cd-ippc/>

Cfr.: BIANCHI R., "Dal processo "Ambiente svenduto" a "crimine contro l'umanità": chi dovrà pagare il prezzo?", cit.

<sup>98</sup> RINELLA A., "Oltre l'acciaio. Taranto: problemi e progetti", 2002, Ed. Progedit, cit., pp. 127ss.

fronte alla prospettiva del ridimensionamento della produzione fu messo alla prova il consenso di Riva e la tenuta della comunità locale. Il consiglio comunale, guidato dal sindaco Di Bello, fu tutto unito insieme alle stesse associazioni ambientaliste. Riva in un primo momento si rivolse direttamente alla popolazione con una lettera inviata a migliaia di famiglie di Taranto.

Tutto questo ebbe effetti dirompenti soprattutto sui sindacati perché l'irrigidimento di entrambe le posizioni li pose tra due fuochi portandoli ad assumere un atteggiamento terzo rispetto ai due fronti. Le difficoltà, però, che emergevano per le organizzazioni dei lavoratori erano il segnale di una debolezza di fondo e dell'incapacità di incidere sui rapporti di forza. La fabbrica e la città si contrapponevano e il sindacato non riuscì più a mediare il rapporto tra i due poli. La fabbrica non era più vista più come fonte di sviluppo industriale e soprattutto di benessere, ma viene considerata da settori sempre più ampi della società locale la causa stessa del malessere che pervade la città.

La comunità cittadina sente di essere stata usurpata delle proprie risorse e della propria libertà da una potenza ostile ed estranea.

La svolta venne dal presidente della Regione Puglia, Raffaele Fitto, astro nascente del centro destra italiano. Egli l'8 gennaio 2003 sottoscrisse un nuovo atto d'intesa con Ilva, con il quale l'azienda si impegnò a presentare un Piano di adeguamento degli impianti alle *"migliori tecniche disponibili"* entro nove mesi dall'emanazione delle *"linee guida"* ministeriali.

Con un nuovo Atto d'Intesa, firmato il 27 febbraio, l'amministrazione regionale autorizzò il rifacimento delle batterie 3-4 e 5-6 e la loro riattivazione scaglionata nel tempo<sup>99</sup>.

Gli interventi avrebbero rappresentato il primo adeguamento alle migliori tecniche disponibili che però furono ulteriormente ritardate a causa del

---

<sup>99</sup> URP Puglia, *"Ilva: siglato il secondo atto d'intesa"*, 29 febbraio 2004.

mancato avvio della procedura per il rilascio dell'Aia necessaria all'Ilva per poter continuare la propria attività.

Si avvia un nuovo duro scontro tra istituzioni pubbliche e azienda che portò alla sigla di un nuovo Atto d'Intesa il 15 dicembre 2004. Comune e Provincia ottenute nuove rassicurazioni da Riva su interventi contro la dispersione delle polveri<sup>100</sup>, ritirarono la costituzione come parte civile nel procedimento sul parco minerario, che aveva visto i vertici del gruppo condannati nei primi due gradi di giudizio (dicembre 2004<sup>101</sup>). L'azienda si impegnò a trasferire al Comune il controllo delle tre centraline di monitoraggio attive all'interno dello stabilimento e a presentare, entro sessanta giorni, un Piano di interventi per l'adeguamento alle linee guida B.a.t.

L'iniziativa della Regione riuscì ad ottenere una serie di interventi migliorativi, anche nei tempi stabiliti, ma le trasformazioni più incisive vennero di fatto rimandate per la mancata attivazione, da parte del governo Berlusconi, alla procedura di AIA.

Bisogna evidenziare che in quel momento gli sforzi di Ilva si concentrarono non tanto sulle performance ambientali quanto sulla chiusura dell'area a caldo di Cornigliano. Questi dovevano essere chiusi in base ad un accordo di programma del 1999.

I Riva avevano tentato di sostituire la capacità produttiva esistente con un forno elettrico ma il progetto era stato bocciato dal TAR su ricorso alle associazioni ambientaliste genovesi e venne definitivamente bocciato il 19 giugno 2012 dai ministri dell'Ambiente e dei Beni culturali, che negarono il rilascio della *Valutazione di Impatto Ambientale*<sup>102</sup>.

---

<sup>100</sup> BECHIS C., "Ambiente, Riva spenderà 181 miliardi", in *Quotidiano di Brindisi, Lecce, Taranto*, 2003.

<sup>101</sup> FOSCHINI G., "Quindici passi", 2009, Ed. Fandango.

<sup>102</sup> Decreto del Ministero dell'Ambiente di concerto con il Ministero dei Beni culturali e delle Attività Culturali e del Turismo, Roma 31 luglio 2002, consultabile al sito: <https://va.minambiente.it/it-IT/Oggetti/Documentazione/905/1157>.

La magistratura genovese aveva ordinato il fermo di alcune cokerie nell'ambito di un'inchiesta per inquinamento. Per questo motivo, l'azienda trasferì a Taranto le quote produttive di Cornigliano, prospettiva osteggiata dalle associazioni ambientaliste nel 2001 e dallo stesso Comune di Cordigliano. Nel nuovo clima degli Atti di Intesa l'opposizione politica venne meno e gli stessi sindacati accolsero favorevolmente il progetto per i benefici in termini di occupazione per i lavoratori. Fra il 2005 e il 2007, grazie anche ad una congiuntura internazionale particolarmente favorevole, lo stabilimento arrivò a realizzare fra i 9 e 10 milioni di tonnellate d'acciaio l'anno. Anche i risultati economici furono particolarmente brillanti e passarono da una perdita di 36 milione ad un utile di 530 milioni nel 2007. Nel corso della tavola rotonda organizzata dall'associazione "*Taranto viva*" nell'aprile 2005, per contestare l'atto di intesa siglato nel dicembre 2004 per la prima volta emerse il tema delle emissioni di diossine da parte del siderurgico, nel caso particolare un quantitativo pari all'8,8%<sup>103</sup> del totale europeo con assenza totale di sistemi di monitoraggio di diossina. I dati tratti dai registri dell'Ilva stessa scuotono profondamente l'opinione pubblica.

Intanto con le nuove elezioni regionali si affermò la coalizione di centro sinistra capeggiata da Nichi Vendola di Rifondazione Comunista. Il nuovo corso regionale e la spinta ambientalista determinarono una nuova dialettica politica improntata su un dialogo più intenso tra il "movimento" e le rappresentanze istituzionali locali.

In questo scenario assunse un ruolo più significativo l'Arpa che, con la nomina di Giorgio Assennato alla direzione generale, uscì dall'anonimato iniziando proprio a potenziare gli organici e dotandosi della strumentazione per effettuare prelievi e analisi sulle emissioni in atmosfera dello stabilimento.

---

<sup>103</sup> MARESCOTTI D., "*Taranto: criticato il patto d'intesa fra Comune, Provincia e Ilva*", 2005, Ed. Peacelink.

Il 26 ottobre 2006 la giunta Vendola firmò una integrazione all'ultimo Atto di Intesa dove Ilva si impegnava a presentare entro febbraio 2007 un programma di interventi aggiuntivi per l'identificazione delle principali fonti di emissione di polveri pesanti e l'adozione di sistemi più efficaci di contenimento dello spolverio dai cumuli di materie prime. Inoltre, c'era l'impegno dell'azienda di concordare con i sindacati iniziative volte a migliorare la sicurezza sul lavoro. La Regione si impegnava al monitoraggio degli inquinanti attraverso Arpa e l'Istituto di Indagine Ambientale del Consiglio Nazionale delle Ricerche indicato dall'Ilva<sup>104</sup>.

La prima cosa su cui indagava il monitoraggio furono le emissioni di diossina ma il primo problema fu quello di comparare i parametri con cui confrontare le rivelazioni. Si pensò di riferirsi ai parametri europei di Gran Bretagna, Germania e la sola regione italiana del Friuli Venezia Giulia che aveva assunto un approccio simile nell'AIA riguardo all'impianto siderurgico di Servola.

La situazione di Taranto, rispetto a questi parametri, risultò gravissima e per questa ragione, l'Agenzia, non solo si limitò alle analisi ma avanzò anche proposte per far fronte alla situazione. Essa auspicava il campionamento continuo delle emissioni al camino E312, con monitoraggi mensili, l'adozione di un valore limite conforme agli standard internazionali, l'eliminazione del riciclo delle polveri raccolte dagli elettrofiltri.

L'emergenza diossina, che non era stata considerata né dagli Atti d'Intesa né dai programmi di adeguamento alle b.a.t. presentati dall'Ilva, da quel momento divenne determinante. Intanto Ilva aveva sottoposto al Ministero dell'Ambiente il "*Piano di interventi per l'adeguamento alle Linee guida b.a.t.*" e presso lo stesso dicastero era stata costituita una Segreteria tecnica per esaminare le proposte dell'azienda. Ilva proponeva in tutto 55 interventi, in particolare sui parchi primari, sulla cokeria e gli altiforni. Le tempistiche

---

<sup>104</sup> ASSENNATO G., "*Il caso Taranto e il rapporto ambiente-salute nelle autorizzazioni ambientali*", cit., pp. 76ss.

erano, però lente se si pensa che un intervento di particolare rilevanza come l'installazione delle cappe di aspirazione presso le batterie 3-6 sarebbe stato completato nel terzo trimestre 2008; oppure se si pensa che l'adozione eventuale di misure di contenimento delle diossine sarebbe terminata nel primo trimestre 2009.

In ogni caso, l'arco temporale del Piano si estendeva fino al 2013 quando, in vista della fermata dell'altoforno 5, sarebbe stato possibile adeguare questo impianto.

Il 28 febbraio 2007 il Piano fu inviato alla procedura AIA<sup>105</sup>. Alle criticità che comunque il Piano già presentava, c'era in particolare il riavvio dell'altoforno 3, fermo dal 1995. Nei mesi successivi si evidenziarono alcune novità politiche che influirono sul rapporto fabbrica e comunità. Nel suo programma elettorale il candidato a sindaco di Rifondazione comunista, Ippazio Stefano, criticava la politica ambientale della Provincia e, in particolare, il ritiro della costituzione di parte civile nel processo contro Ilva; denunciava la messa in funzione delle batterie 3-6 e soprattutto sottolineava il mancato monitoraggio delle emissioni insieme all'aumento di produzione.

Con la sua elezione singoli e gruppi poterono fare proposte e osservazioni alla proposta di AIA presentata da Ilva<sup>106</sup>. Nel suo primo documento il movimento sottolineava la scarsa pubblicità data dall'azienda alla presentazione della richiesta AIA: la comunicazione era stata pubblicata il 10 luglio tramite il *"Sole 24 Ore"* e, a distanza di appena quattro mesi,

---

<sup>105</sup> BIANCHI R., *"Dal processo "Ambiente svenduto" a "crimine contro l'umanità": chi dovrà pagare il prezzo?"*, cit.

Sul punto: ASSENNATO G., *"Il caso Taranto e il rapporto ambiente-salute nelle autorizzazioni ambientali"*, *ibidem*.

<sup>106</sup> Le prime osservazioni vennero sottoscritte da amici di Beppe Grillo, Comitato vigiliamo sulla discarica, Itali Nostra, Legambiente, Lipu, Osservatorio per la legalità, Peacelink, Uil, Wwf. Le sigle si riunirono nel "Comitato per Taranto". Successivamente si aggiunsero AIL, Associazione sinistra critica, Centro giovanile universitario jonico, Circolo culturale jonico, Circolo culturale Corifeo, Comitato di quartiere Città vecchia, Confederazione Cobas, Giovani comunisti, Giusta Taranto, Il Cormorano, Movimento azione cittadina, Rete jonica per l'ambiente, Taranto Viva.

sarebbero dovute giungere le osservazioni. Mancava ogni riferimento alle diossine e ai limiti di emissioni e al monitoraggio continuo; inoltre risultavano inadeguati gli interventi sulle cokerie, sugli altoforni e l'acciaieria 1. Si ritenne necessario un accordo fra tutti i soggetti in campo per concordare il lavoro.

L'11 aprile 2008 fu sottoscritto un Accordo di Programma per l'area industriale di Taranto e Statte. Furono approfondite le emergenze ambientali e sanitarie del territorio e furono denunciati gli sforamenti dei limiti di legge per l'ossido di azoto, le polveri sottili (Pm<sub>10</sub> e Pm<sub>5</sub>), il benzo(a)pirene. La criticità maggiore era riscontrata nel quartiere Tamburi ed era *“manifestamente correlata alla ricaduta delle emissioni di origine industriale con effetti guidati dalla provenienza dei venti<sup>107</sup>”*.

Un ulteriore episodio che accadde in questo frangente fece prendere ulteriormente coscienza alla collettività del disastro che Ilva aveva prodotto fino a quel momento. Furono analizzati latte e formaggio di pecora prelevati in alcuni allevamenti limitrofi alla zona industriale e i risultati furono allarmanti. Fabio Millarte, presidente del WWF di Taranto, dichiarava: *“Ad un certo punto l'associazione ambientalista Peacelink con Alessandro Marescotti fece analizzare questo formaggio ricotta e si scoprì che era una bomba alla diossina!”*. Si stabilì che la diossina era entrata nella catena alimentare e ci si ammalava non solo respirando l'aria ma anche mangiando e bevendo.

La Regione e l'ASL avviarono protocolli d'urgenza, tavoli tecnici e nuove perizie che potessero tratteggiare i contorni di quella che si avviava ad essere una tragedia senza precedenti, oltre che un disastro ambientale annunciato. Nel 2008 furono abbattute tutte le pecore contaminate, quasi 1.200 animali, creando un ingente danno *in primis* agli allevatori. Le immagini di questa mattanza furono terrificanti. Gli animali vennero uccisi

---

<sup>107</sup> Comitato di coordinamento, *“Verbale riunione”*, 16 luglio 2008, p. 3. Dati tratti da: ARPA PUGLIA, *“Dati conoscitivi dell'area di Taranto e Statte”*, 2008.

e trattati come rifiuti radioattivi; i media locali diedero ampio spazio a questa notizia e nella popolazione tarantina si diffusero l'incredulità e la paura<sup>108</sup>.

La città, che fino a quel momento aveva vissuto con una forma di distacco le vicende giudiziarie della fabbrica, stavolta non rimase a guardare. Il 31 ottobre 2008 le associazioni *Peacelink*, *Associazione italiana contro le leucemie* e *Comitato per Taranto* scrissero una lunga lettera indirizzata al Governatore Vendola e al Ministri Prestigiacomo. Inoltre, il 29 novembre 2009 più di ventimila persone attraversarono il centro della città per protestare contro l'inquinamento. La manifestazione fu promossa dal centro "*Altamarea*" che vedeva insieme diciotto associazioni e movimenti ambientalisti e cittadini.

All'iniziativa parteciparono molti amministratori locali, tra cui Nichi Vendola, il quale intervistato dichiarò: "*Due camini su tre dello stabilimento Ilva hanno emissioni di diossina pari a 2,5; questo dimostra che l'abbattimento che noi proponiamo si può fare, quindi, lo facciamo, investano quattrini [...]*"<sup>109</sup>.

Si chiedeva in pratica l'approvazione della legge regionale anti-diossina e il rilascio dell'Aia entro il 31 marzo 2009 con le restrizioni maggiori per la salute della cittadinanza, dei lavoratori e dell'ambiente<sup>110</sup>.

Lo spirito unitario che emerse da questa manifestazione fu la base delle nuove proposte presentate ad Ilva.

Nel marzo 2009 la Presidenza della Giunta Regionale pubblicò un report dal titolo "*Vivere con la fabbrica. La legge regionale per limitare le*

---

<sup>108</sup> Sulla questione, si veda: CAMPETTI L., "*ILVA CONNECTION – Inchiesta sulla ragnatela di corruzioni, omissioni, colpevoli negligenze sui Riva e le Istituzioni*", cit.

<sup>109</sup> Vendola a *Repubblica*, 29 novembre 2008.

<sup>110</sup> Per un approfondimento sul punto, si veda: ASSENNATO G., "*Il caso Taranto e il rapporto ambiente-salute nelle autorizzazioni ambientali*", cit., pp. 78ss.; BIANCHI R., "*L'esecuzione delle sentenze delle Corti Europee per la tutela dell'ambiente e la salute umana*", cit.

*emissioni di diossine e furani e per restituire a Taranto e alla Puglia una prospettiva di lavoro, nel rispetto della salute e dell'ambiente”.*

Il 19 dicembre, sempre frutto di questa manifestazione, la Regione Puglia approvò la legge 44<sup>111</sup>. La legge evidenziava tutti i valori limite di emissione per i gas di scarico da non superare. Fu una legge di cui si discusse molto nei media locali e nazionali e attraverso cui l'opinione pubblica prese definitivamente atto di un problema che aveva basi scientifiche e che riguardava tutto il territorio e non soltanto gli operai dell'indotto Ilva. Da quel momento si cominciò a dare un nome a quella polvere che da sempre ricopriva strade, case e polmoni dei tarantini. La diossina entrò nel linguaggio comune.

Si aprì, quindi, un fronte con Ilva e con lo stesso governo Berlusconi. Ciò che trovava contraria l'azienda, però, era soprattutto la questione del monitoraggio in continuo. Con estremo tempismo, oltre a ribadire le proprie perplessità sulla legge, l'azienda annunciò eventuali ripercussioni sul piano occupazionale nel caso di adeguamento ai limiti normativi imposti alla produzione. Il Ministero dell'Ambiente convocò un tavolo di concertazione con la Regione Puglia, i sindacati e i vertici dell'Ilva per scongiurare la chiusura degli impianti.

I Riva per evitare che Istituzioni e magistratura potessero comprimere la loro libertà di impresa innescarono da quel momento in poi la logica del ricatto occupazionale.

Il 19 febbraio 2009, Ilva si impegnò ad effettuare entro la fine dell'anno uno studio di fattibilità per abbattere le emissioni di diossina al livello minimo previsto dalla legge regionale. Restava aperta sempre la questione del monitoraggio in continuo che l'azienda continuava a rifiutare,

---

<sup>111</sup> Legge regionale, 19 dicembre 2008, n. 44.

nonostante la situazione ambientale del capoluogo ionico continuava a mostrare un nesso forte tra inquinamento e salute<sup>112</sup>.

La legge che il governo regionale aveva portato avanti con determinazione fu svuotata di contenuto. Si scelse, infatti, di effettuare i controlli solo in tre fasi durante l'anno, a settimane alterne e per otto ore diurne. Si rinunciò al campionamento continuo, l'unico strumento unanimemente riconosciuto per tenere sotto controllo le emissioni di diossina e salvaguardare la salute dei cittadini. Ci fu un ulteriore elemento che azzerò definitivamente gli obiettivi perseguiti dalla legge riguardo la misurazione dell'ossigeno nei fumi dell'impianto di agglomerazione.

La Regione concordò una procedura che consentiva che tali fumi potessero essere diluiti aggiungendo aria, risultando in questo modo una maggiore percentuale di ossigeno in grado di falsare i valori di diossina eventualmente riscontrati.

Al contempo, nel bilancio 2009, Ilva aveva segnalato una perdita superiore ai 400 milioni di euro e lo stesso 2010 non si prospettava positivo. La recessione aveva sconvolto l'intero settore in tutta Europa con particolari ripercussioni sull'Italia. Poiché si prevedeva un calo di domanda di beni siderurgici nel 2010 Ilva ridusse gli investimenti per il miglioramento delle performance ambientali<sup>113</sup>.

Completata la realizzazione di buona parte del Piano di adeguamento alle b.a.t., l'azienda non prese in considerazione altri investimenti.

Invece, il 9 settembre 2010 la Giunta Regionale approvò il Piano di risanamento per il Comune di Taranto, che prevedeva proprio il potenziamento del monitoraggio recependo le indicazioni dell'Arpa<sup>114</sup>.

---

<sup>112</sup> PIRRO E., *“L'incidenza dello stabilimento siderurgico dell'ILVA di Taranto sull'economia provinciale e regionale”*, cit., pp. 242ss.

<sup>113</sup> ILVA, STABILIMENTO DI TARANTO, *“Rapporto ambiente e sicurezza 2011”*, 2011, p.38.

<sup>114</sup> Bollettino ufficiale della Regione Puglia, 21 settembre 2010, n. 147; Deliberazione della Giunta regionale, 9 settembre 2010, n. 1976.

Furono intensificati i controlli nella zona industriale. A questa richiesta diedero la disponibilità a collaborare Eni e Cementir mentre Ilva rifiutò.

Il 22 febbraio 2011 si riunì la Conferenza dei Servizi per esaminare la situazione in vista del rilascio dell'AIA<sup>115</sup>. Ilva chiedeva soprattutto di riformulare il punto relativo al monitoraggio in continuo delle diossine, proponeva di eliminare la videoregistrazione delle emissioni diffuse, l'installazione di sistemi di abbattimento sui camini della cokeria, la rilevazione degli inquinanti nella fase di sfornamento del coke, l'impermeabilizzazione dei parchi primari.

La Regione accoglieva le richieste sul campionamento di diossine e rinviava al parere della Commissione stessa la questione dell'abbattimento delle emissioni diffuse; restava ferma sulle altre prescrizioni contestate e proponeva di sostituire l'impermeabilizzazione con uno studio di fattibilità sulla copertura.

La Conferenza di Servizi recepì le condizioni della Regione Puglia e diede il parere. Il 4 agosto 2011 il ministro Prestigiacomo emanò il decreto di rilascio dell'AIA.

### ***2.3. Dalle inchieste al sequestro***

Le prime proteste ambientali avevano irrigidito l'azienda, che sommava l'approccio di impresa delle partecipazioni statali con quello tradizionalista del padrone delle ferriere Emilio Riva, il vecchio industriale milanese dell'acciaio poco incline alle novità sociali e alle sensibilità nuove.

A ogni azione antinquinamento della Regione di Nichi Vendola o del Comune l'azienda aveva risposto con ricorsi al TAR, vincendoli tutti, con

---

<sup>115</sup> ASSENNATO G., *“Il caso Taranto e il rapporto ambiente-salute nelle autorizzazioni ambientali”*, cit., pp. 81ss; BIANCHI R., *“Dal processo “Ambiente svenduto” a “crimine contro l'umanità”: chi dovrà pagare il prezzo?”*, cit.

una sequenza imbarazzante di vittorie per l'azienda e di sconfitte per gli enti locali che volevano mettere un freno all'Ilva.

Di vittoria in vittoria giudiziaria dell'acciaieria, e di sconfitta in sconfitta giudiziaria degli enti locali, l'atteggiamento del mondo ambientale cambiava: non più il desiderio giustissimo di ridurre l'inquinamento dello stabilimento, bensì ad emergere c'era, sempre più forte, una rabbia di rivalsa, un desiderio di punire, che rendeva sempre più difficile una negoziazione fra città e fabbrica per conseguire il bene condiviso, cioè la salute e l'ambiente.

Le rivendicazioni, le ordinanze, dapprima formali e condivisibili, di fronte alle sconfitte ripetute davanti al tar lasciavano vedere sempre più lo schiumar rabbia, e si riempivano di errori che rendevano sempre più lontano il risanamento.

L'obiettivo di associazioni ecologiste ed enti locali non era più "far ridurre le emissioni" ma "condannare a morte la fabbrica".

*In nuce* il problema era che le emissioni dell'Ilva erano sì pesanti, inquinanti, e sicuramente responsabili di numerose vittime, ma quelle emissioni erano inquinanti nella misura in cui lo consentivano le leggi.

Le due parti parevano inconciliabili. L'azienda con tracotanza diceva: "*fino a quanto me lo consente la legge, io inquinio quanto mi pare*"; gli anti-Ilva dicevano: "*quella fabbrica deve scomparire dalla faccia della terra, con ogni mezzo*".

Le cose potevano cambiare con il rilascio dell'AIA<sup>116</sup>. L'AIA, per parte sua, è un complesso documento, rilasciato dal Ministro dell'Ambiente, di durata quinquennale, previsto dalle norme europee che unisce in sé l'autorizzazione all'esercizio di un grande impianto, cioè un'autorizzazione industriale come quelle del ministero dello sviluppo economico, con l'autorizzazione ambientale.

---

<sup>116</sup>[https://www.isprambiente.gov.it/it/garante\\_aia\\_ilva/aia-e-controlli/tabella-riassuntiva-delle-prescrizioni-aia/ILVAtabellaprescrizioniriesamefinale.pdf](https://www.isprambiente.gov.it/it/garante_aia_ilva/aia-e-controlli/tabella-riassuntiva-delle-prescrizioni-aia/ILVAtabellaprescrizioniriesamefinale.pdf)

Il documento viene preparato entro sei mesi dall'avvio della procedura da un gruppo di esperti nominati dal ministero, tra cui rappresentanti degli enti locali come Regione, Provincia, Comune, i quali conducono ispezioni, studiano gli impianti, esaminano le tecnologie e dettano le prescrizioni e impegni ambientali cui l'azienda deve attenersi per poter produrre.

Nel caso dell'Ilva, l'AIA 2011 avrebbe avuto valore fino al 2016<sup>117</sup>.

Non si tratta di un documento chiuso, non è un'autorizzazione imposta e poi congelata, cioè fotografica. Secondo le norme europee, è un documento aperto frutto di una negoziazione fra la Commissione Ministeriale e l'impresa. Rilasciata, l'AIA poi viene adeguata a mano a mano nel tempo con l'evolvere dei lavori di adeguamento degli impianti, migliorata, corretta.

Quando le associazioni anti-Ilva contestavano il fatto che gli esperti della commissione ministeriale parlavano e trattavano con l'azienda, come se fosse un reato, ebbene, gli ispettori dovevano parlare continuamente con l'azienda, negoziando l'introduzione di innovazioni ambientali, modellando l'autorizzazione a mano a mano che veniva configurandosi.

L'AIA 2011 era inapplicabile. Dopo cinque anni di istruttoria lentissima (invece dei sei mesi massimi stabiliti dalla legge), il 4 agosto 2011 venne rilasciata dal Ministro dell'Ambiente Stefania Prestigiacomo (governo Berlusconi), d'accordo con la Regione Puglia e gli enti locali che avevano fatto parte della commissione d'esame, l'Autorizzazione Integrata Ambientale per l'Ilva di Taranto.

Il documento AIA dell'agosto 2011 conteneva 462 prescrizioni: un'esagerazione, inapplicabili tutte; era una manna per tutti tranne che per l'ambiente e la salute.

---

<sup>117</sup>[https://www.isprambiente.gov.it/it/garante\\_aia\\_ilva/aia-e-controlli/tabella-riassuntiva-delle-prescrizioni- cit](https://www.isprambiente.gov.it/it/garante_aia_ilva/aia-e-controlli/tabella-riassuntiva-delle-prescrizioni- cit).

<https://www.isprambiente.gov.it/files/ippc/ispra-rapporto-controlli-aia-2011-ii-sem.pdf>

ASSENATO G., "Il caso Taranto e il rapporto ambiente-salute nelle autorizzazioni ambientali", cit., pp. 81ss.

Le 462 prescrizioni davano, nello stesso tempo, all'Ilva la possibilità di non spendere: inapplicabili, discordanti fra loro, fantasiose, colmo di errori che avrebbero significato una gran messa di sentenze al TAR.

I politici erano entusiasti, infatti, nel comunicato stampa della Regione Puglia, diramato il 5 luglio 2011 si diceva: *“Si è chiuso oggi il procedimento relativo al rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale, di competenza del Ministero dell'Ambiente, per lo stabilimento Ilva di Taranto. Si tratta di un passaggio di valenza storica per il territorio tarantino e per la Puglia tutta. Siamo convinti, afferma l'assessore alla qualità dell'ambiente, Lorenzo Nicastro, presente a Roma in rappresentanza della Regione, insieme ad Arpa, Ispra, Comuni di Taranto e Statte, Provincia di Taranto e Ministero della Salute, che si apre oggi una fase nuova e molto importante nei rapporti tra la città e lo stabilimento. Infatti, a seguito dell'emanazione del decreto da parte del Ministro dell'Ambiente, entreranno in vigore limiti emissivi più bassi rispetto a quelli oggi vigenti, in linea con le migliori tecnologie disponibili”*.

*“Il lungo lavoro istruttorio ha coinvolto, oltre alla Regione, numerosi soggetti portatori di interesse, dalle associazioni ambientaliste, ai sindacati, agli enti locali che, con il loro quotidiano contributo, hanno consentito un'analisi rigorosa della realtà e la definizione di tutte le misure necessarie alla salvaguardia dell'ambiente ed alla tutela della salute. abbiamo chiesto ed ottenuto un miglioramento delle attuali condizioni su diversi punti essenziali”*.

*“Tra questi, meritano una particolare segnalazione le emissioni diffuse e concentrate in atmosfera. La Regione, anche a seguito dell'approvazione delle leggi regionali anti-diossina e anti-benzo(a)pirene, ha ottenuto, oltre alle già acclamate riduzioni di concentrazioni emissive, una data certa per l'avvio del monitoraggio in continuo delle diossine e l'impegno del Ministero a rivedere l'Aia in funzione del monitoraggio diagnostico in corso e del piano di risanamento avviato per la città di Taranto a seguito*

*degli sforamenti nel rione Tamburi di benzo(a)pirene. Per quel che concerne gli scarichi idrici, l'Aia impone l'obbligo del rispetto dei valori limite previsti dalle migliori tecnologie europee a valle di ogni singolo impianto e, dunque, non più soltanto quelli previsti dalla legislazione italiana allo scarico finale”.*

*“L'Aia, inoltre, non preclude l'attività di bonifica in corso sul sito di interesse nazionale, nonché ogni ulteriore intervento migliorativo anche alla luce delle migliori tecnologie disponibili che dovessero rendersi disponibili in futuro. Siamo riusciti a tenere insieme, conclude l'assessore Nicastro, le ragioni dell'ecologia con quelle dell'economia e del diritto al lavoro<sup>118</sup>”.*

Questo documento, accolto con entusiasmo, fu una beffa solenne ai tarantini.

Dal provvedimento 2011 era stata stralciata la parte relativa alle discariche, parte per la quale era stato necessario un approfondimento normativo e tecnico sulla competenza autorizzativa e per la quale il ministero si era impegnato di definire entro sei mesi una seconda e differente autorizzazione.

Nel corso dell'istruttoria, riguardo le emissioni convogliate contenenti diossine, considerando anche quanto previsto da legge regionale, era stata da una parte riconosciuta l'opportunità di sviluppare modalità di monitoraggio in continuo, dall'altra l'indisponibilità, allo stato delle conoscenze, di migliori tecniche applicabili al caso specifico.

Il capo della segreteria tecnica del Ministro Prestigiacomo (era quel Luigi Pelaggi POI inquisito) attivò direttamente in via autonoma uno specifico tavolo tecnico con enti territoriali, enti di ricerca e azienda; l'AIA 2011

---

<sup>118</sup> <https://bari.repubblica.it/cronaca/2011/07/05/news/ilva-18669388/>  
<https://www.informazione.it/a/9D575F00-21F7-4464-9E04-1E234B892AD7/amp/Nicastro-concluso-procedimento-per-AIA-ILVA-Taranto>

aveva demandato alle conclusioni di questo tavolo tecnico la definizione degli obblighi di monitoraggio in continuo delle diossine.

Così la società Ilva aveva fatto ricorso al Tar contro gran parte delle prescrizioni, ritenute in contrasto tra di loro e nei confronti delle norme vigenti.

Il Tar di sentenza in sentenza aveva riconosciuto la fondatezza dei ricorsi dell'acciaieria e disapplicava parti rilevanti degli impegni ambientali imposti all'Ilva.

Il TAR accolse l'impugnazione proposta da Ilva con l'annullamento di 25 prescrizioni inserite nell'Aia 2011: con la sentenza 1187/2012 ritenne errate e illegittime quelle prescrizioni perché non rispondevano affatto ai criteri di sostenibilità previsti dalle *“Linee guida per l'implemento delle migliori tecniche disponibili del settore siderurgico”* emanate sulla base della direttiva 96/61/CE e della successiva normativa tecnica europea, con decreto ministeriale del 31 gennaio 2005 (e pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale 135 del 13 giugno 2005, serie ordinaria 107).

Il TAR Lecce, con la pronuncia 201/2012 del 9 marzo sospese l'obbligo di installare sistemi di abbattimento di microinquinanti su alcuni camini, sospese l'affidamento all'ASI della gestione della rete di scarico e altri impegni dell'AIA 2011.

Il Tribunale Amministrativo con la sent. 2480/2013 stabilì che la rideterminazione delle garanzie finanziarie da 18 milioni di euro a 320 milioni operate dalla Provincia sulla base dell'AIA 2011 era gravemente errata e annullò gli atti.

Si evidenzia che, basandosi su questo omesso versamento delle garanzie finanziarie, definito legittimo dal TAR, al contrario il GIP di Taranto

Patrizia Todisco il 22 maggio 2013 contestò il reato di “*esercizio abusivo di discariche*<sup>119</sup>” e “*traffico illecito di rifiuti*<sup>120</sup>”.

Secondo la magistratura penale, l’AIA 2011 non sarebbe riuscita a ridurre l’inquinamento e i rischi per la salute dei cittadini. In effetti la Procura aveva ragione.

L’AIA 2011 non risanava l’ambiente. Era talmente severa e inapplicabile che avrebbe consentito di inquinare lautamente e sempre nei limiti di legge. Pochi mesi dopo il rilascio dell’AIA 2011, il 2 febbraio 2012 il Procuratore della Repubblica di Taranto Franco Sebastio scrisse alle Autorità Ambientali e Sanitarie gli esiti di due perizie (incidente probatorio) che aveva commissionato per l’inchiesta che stava coordinando.

Il risultato degli studi era allarmante e il Procuratore aveva ritenuto giusto segnalare la situazione ai soggetti titolari di poteri di intervento in materia di tutela dell’ambiente e della salute e dell’incolumità delle persone.

Lunghi e articolati, densi di numeri e di dati, i due documenti confermavano che l’inquinamento causato dall’Ilva, ma parevano mirati,

---

<sup>119</sup> Art. 256, 3° co., d.lgs. 152/2006: “Chiunque realizza o gestisce una discarica non autorizzata è punito con la pena da sei mesi a due anni e con l’ammenda da duemilaseicento euro a ventiseimila euro. Si applica la pena dell’arresto da uno a tre anni e dell’ammenda da euro cinquemiladuecento a euro cinquantaduemila se la discarica è destinata, anche in parte, allo smaltimento di rifiuti pericolosi. Alla sentenza di condanna o alla sentenza emessa ai sensi dell’art. 444 del codice di procedura penale, consegue la confisca dell’area sulla quale è realizzata la discarica abusiva se di proprietà dell’autore o del compartecipe al reato, fatti salvi gli obblighi di bonifica o di ripristino dello stato dei luoghi.”

<sup>120</sup> Articolo 452-*quaterdecies* cod. pen.: “Chiunque, al fine di conseguire un ingiusto profitto, con più operazioni e attraverso l’allestimento di mezzi e attività continuative organizzate, cede, riceve, trasporta, esporta, importa, o comunque gestisce abusivamente ingenti quantitativi di rifiuti è punito con la reclusione da uno a sei anni.

Se si tratta di rifiuti ad alta radioattività si applica la pena della reclusione da tre a otto anni.

Alla condanna conseguono le pene accessorie di cui agli articoli 28, 30, 32-bis e 32-ter, con la limitazione di cui all’articolo 33.

Il giudice, con la sentenza di condanna o con quella emessa ai sensi dell’articolo 444 del codice di procedura penale, ordina il ripristino dello stato dell’ambiente e può subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena all’eliminazione del danno o del pericolo per l’ambiente. È sempre ordinata la confisca delle cose che servono a commettere il reato o che costituiscono il prodotto o il profitto del reato, salvo che appartengano a persone estranee al reato. Quando essa non sia possibile, il giudice individua beni di valore equivalente di cui il condannato abbia anche indirettamente o per interposta persona la disponibilità e ne ordina la confisca.”

per le scelte delle metodologie, per le omissioni volute, per i criteri adottati nel preferire alcuni risultati e dimenticarne altri, non a rendere salubre la città impestata ma a far chiudere la fabbrica.

Il 21 febbraio 2012 il Ministero dell'Ambiente aggiornò la Procura di Taranto sulle azioni da tempo in corso per fronteggiare lo stato di contaminazione nello stabilimento e in città e le complesse vicende amministrative e giudiziarie sull'Ilva e per far sapere ai magistrati che cosa si stesse facendo sul fronte del risarcimento del danno ambientale.

La segnalazione del Procuratore mosse anche il sindaco di Taranto, Ippazio Stefàno, medico apprezzato, in qualità di Ufficiale di governo in materia sanitaria. Il sindaco avrebbe potuto chiedere una revisione dell'AIA 2011, come prevede il Codice dell'Ambiente (d.lgs. 152/2006); decise, piuttosto, di emanare un'ordinanza a sé stante confliggente con l'AIA 2011, autorizzazione ufficiale dello stato che determina le prescrizioni per l'esercizio dell'impianto.

Il 25 febbraio 2012 emanò un'ordinanza in materia di industrie insalubri, fissando alcune prescrizioni per l'esercizio dell'impianto.

Poi si mosse anche la Regione Puglia; la stessa Regione tanto entusiasta pochi mesi prima. Il 2 marzo 2012 chiese un riesame dell'AIA 2011, senza però voler individuare specifiche motivazioni né provvedere ad un preventivo adeguamento (previsto nell'AIA stessa) del piano di qualità dell'aria di sua competenza.

Nel frattempo, i tempi previsti per il rilascio dell'AIA per le discariche dell'Ilva erano slittati di oltre 7 mesi in quanto la Commissione Istruttoria ministeriale che aveva rilasciato l'AIA 2011 si era spaccata e sciolta in seguito a raffiche di dimissioni; il tavolo tecnico sul monitoraggio in continuo dell'aria istituito da Pelaggi aveva smesso di lavorare; il Piano di monitoraggio e controllo post-AIA 2011 cominciava a essere applicato ma non aveva ancora espresso risultati significativi; insomma, il riesame

dell'AIA 2011 in quel momento si poteva dedicare solamente al benzo(a)pirene.

Nel frattempo (fine dell'inverno 2011-2012) cominciavano ad arrivare i risultati dei controlli programmati dall'AIA 2011. Quest'ultima prevedeva sei mesi per mettere a punto un Piano di monitoraggio e un successivo periodo di un anno per acquisire misure definitive<sup>121</sup>.

Il 1° febbraio 2012 l'Arpa rese note le rilevazioni: c'era un'elevata concentrazione di benzo(a)pirene, cancerogeno, proveniente dall'Ilva.

Così il 5 marzo 2012, il presidente della Regione, Nichi Vendola, decise il riesame dell'AIA 2011 e il 9 marzo 2012 scrisse alla Commissione istruttoria ministeriale di definire gli eventuali elementi integrativi da acquisire nello stabilimento Ilva per poter aprire un dossier.

Due giorni prima che Vendola scrivesse al ministero, il 7 marzo 2012, il Ministro (da quattro mesi il governo Berlusconi era caduto, sostituito dal governo Monti, e al posto di Stefania Prestigiacomo c'era Corrado Clini) invitò il Presidente della Commissione istruttoria ministeriale per l'AIA a esaminare le due perizie della Procura per verificare se sussistevano motivi che giustificassero l'apertura di un procedimento di riesame su alcuni aspetti dell'AIA 2011.

Nel frattempo, c'era stato un importante accadimento; l'8 marzo 2012, Bruxelles aveva definito i nuovi documenti di riferimento applicabili al settore siderurgico e aveva emanato le *B.a.t.-conclusions*.

Sul punto, la direttiva 2010/75/UE prevede che, nell'emanazione delle nuove *B.a.t.-conclusions*, queste ultime devono essere adottate entro quattro anni e che le Autorizzazioni Integrate Ambientali debbano essere adeguate entro quattro anni alle nuove b.a.t.

Il ministro decise di riaprire il dossier Ilva, di riesaminare nei tempi di legge (i sei mesi) l'AIA dell'Ilva e di far adottare subito, già nella nuova AIA

---

<sup>121</sup> ASSENNATO G., "Il caso Taranto e il rapporto ambiente-salute nelle autorizzazioni ambientali", cit., pp. 81ss.

2012, le migliori tecnologie disponibili B.a.t. con anni di anticipo rispetto all'obbligo europeo.

La commissione IPPC<sup>122</sup> del Ministero venne integrata con i rappresentanti della Regione Puglia, degli enti locali e dell'ISPRA<sup>123</sup> e fu incaricata di rifare daccapo l'AIA sui reparti "a caldo" dello stabilimento, cui facevano prevalentemente riferimento le perizie della procura.

Rifare l'autorizzazione cancellando quella debole dell'anno precedente e accogliendo le indicazioni ambientali della Procura di Taranto significava fare un Piano di investimenti ambientali molto importanti. Significava, altresì, trasformare l'azienda in un modello avanzato di compatibilità fra produzione, salute e ambiente. Significava non chiudere l'acciaieria, bensì renderla compatibile.

Si accese così uno scontro fra chi voleva la chiusura netta della fabbrica e chi spingeva per l'ambientalizzazione secondo le indicazioni in apparenza inapplicabili chieste dalla Procura.

Figure come Angelo Bonelli (un esponente di rilievo dei verdi che si era candidato con modesto successo come sindaco di Taranto) o Alessandro Marescotti (a capo dell'associazione locale Peacelink) affinarono la qualità delle loro proteste per conseguire la chiusura della fabbrica.

Nell'estate 2012 i magistrati tolsero per la prima volta all'Ilva la gestione dello stabilimento nominando alcuni custodi giudiziari<sup>124</sup>.

Si paralizzò l'attività della Commissione Ministeriale che entro settembre avrebbe rilasciato la nuova e rigorosa autorizzazione ambientale AIA<sup>125</sup>.

---

<sup>122</sup> Integrated Pollution Prevention and Control, concetto introdotto per la prima volta con la direttiva 96/61/CE (conosciuta come direttiva IPPC).

<sup>123</sup> Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale.

<sup>124</sup> [https://www.google.com/url?sa=D&q=https://jacopogiliberto.blog.ilsole24ore.com/2016/01/16/ilva5-nel-2011-arriva-laia-farlocca-inchiesta-e-nuova-aia/&ust=161609508000000&usg=AOvVawIaUSq\\_MhShlgR-9GpB\\_6qK&hl=it&source=gmail](https://www.google.com/url?sa=D&q=https://jacopogiliberto.blog.ilsole24ore.com/2016/01/16/ilva5-nel-2011-arriva-laia-farlocca-inchiesta-e-nuova-aia/&ust=161609508000000&usg=AOvVawIaUSq_MhShlgR-9GpB_6qK&hl=it&source=gmail)

<sup>125</sup> [file:///C:/Users/-/Downloads/DVA-DEC-2012-0000547\\_ILVA\[1\].pdf](file:///C:/Users/-/Downloads/DVA-DEC-2012-0000547_ILVA[1].pdf)

## CAPITOLO II

### RESPONSABILITA' DEL DATORE DI LAVORO

#### 1. La sicurezza nei luoghi di lavoro

Il tema della tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro, di cui è utile una trattazione ai fini di una maggiore comprensione della vicenda relativa all'Ilva di Taranto, costituisce una vasta e complessa area nel nostro ordinamento che coinvolge diverse branche del diritto (diritto del lavoro in primis, diritto penale, diritto amministrativo...<sup>126</sup>).

Ancora oggi non è afferabile un pieno diritto alla salute e alla sicurezza nei luoghi di lavoro, che resta una “conquista sociale ancora relativamente teorica”<sup>127</sup>, un diritto ancora da consolidare.

La sicurezza sul lavoro richiama la dicotomia salute-lavoro, dove entrambi i concetti evocano fondamentali diritti di rango costituzionale, beni fondamentali irrinunciabili e talvolta difficilmente conciliabili (si vedrà come la questione è più volte stata sotto il vaglio della Corte costituzionale). La storia della normativa in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro si snoda proprio lungo un percorso che tenta di raggiungere il difficile equilibrio di beni di pari rango.

I principi costituzionali che vengono in rilievo sono l'art. 1, nel quale il lavoro viene promosso come valore su cui si basa la stessa forma repubblicana, l'art. 4, che riconosce il diritto al lavoro e la promozione delle condizioni che garantiscano l'effettivo esercizio di questo diritto, l'art. 32, che tutela il diritto alla salute come fondamentale diritto dell'individuo e

---

<sup>126</sup> NATULLO G., *“Ambiente di lavoro e tutela della salute”*, 2020, Ed. Giappichelli, p.3.

<sup>127</sup> SBARRA L., *“L'azione sindacale per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro”*, in *Sindacalismo: rivista di studi sulla rappresentanza del lavoro nella società globale*, 2014, Ed. Rubbettino, p. 61.

interesse della collettività, l'art. 35, che tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni, l'art. 38, che garantisce ai lavoratori il diritto all'assistenza in caso di infortunio o malattia, l'art. 41, che garantisce la libertà di iniziativa economica, ma chiarendo che quest'ultima non possa svolgersi *“in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”* e l'art. 117, come modificato dalla legge costituzionale 3/2001, in tema di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, assegna alla competenza legislativa concorrente la materia della *“tutela e sicurezza del lavoro”* (co.3), dove allo Stato spetta la definizione dei principi fondamentali, alle Regioni la definizione della disciplina di dettaglio<sup>128</sup>.

Prima di entrare nel merito della disciplina italiana occorre guardare alla disciplina internazionale ed europea in materia.

### **1.1. *Sicurezza nei luoghi di lavoro e la salute nell'ordinamento europeo ed internazionale***

La diffusione di una cultura effettiva della sicurezza sul lavoro è nell'ordinamento italiano un fenomeno recente; un salto di qualità decisivo è avvenuto grazie all'impulso dell'Unione Europea nella seconda metà del secolo scorso.

Il primo intervento da considerare è costituito dall' Atto Unico europeo del 1987, di modifica del Trattato CEE, che ha introdotto l'art. 118A, che obbliga gli Stati membri a promuovere il miglioramento dell'ambiente di

---

<sup>128</sup> PINELLI F., BERARDI A., *“Lineamenti di diritto penale dell'ambiente e della sicurezza sul lavoro”*, 2020, Ed. CEDAM, pp. 201ss.

Sul punto si veda: D'APONTE M., *“La tutela della salute del lavoratore dopo il Jobs Act”*, ne *Il nuovo diritto del lavoro*, 2018, Ed. Giappichelli, p. 6; MORRONE A., *“Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza”*, 2019, Ed. Giuffrè, pp.100ss.; NATULLO G., *“Ambiente di lavoro e tutela della salute”*, cit. pp. 7ss.

lavoro, ai fini di una maggiore tutela della salute e della sicurezza e introduce la possibilità di adottare direttiva di settore a maggioranza qualificata<sup>129</sup>.

Nel 1989 viene emanata la Carta comunitaria dei diritti fondamentali che include tra i primari scopi proprio quello della sicurezza sul lavoro.

Di ancora maggiore interesse sono gli artt. 151<sup>130</sup> e 153<sup>131</sup> TFUE (quest'ultimo ha implicitamente superato la formulazione dell'art. 118A,

---

<sup>129</sup> Sul punto si veda: PINELLI F., BERARDI A., “*Lineamenti di diritto penale dell’ambiente e della sicurezza sul lavoro*” *ivi.*, pp. 110ss.: si fa riferimento allo strumento della direttiva quale atto sovranazionale dotato di obbligatorietà per gli Stati membri, ma non direttamente applicabile, rappresentando dunque un obbligo di risultato, non di mezzo.

<sup>130</sup> “L’Unione e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivi la promozione dell’occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l’emarginazione. Atal fine, l’Unione e gli Stati membri mettono in atto misure che tengono conto della diversità delle prassi nazionali, in particolare nelle relazioni contrattuali, e della necessità di mantenere la competitività dell’economia dell’Unione. Essi ritengono che una tale evoluzione risulterà sia dal funzionamento del mercato interno, che favorirà l’armonizzarsi dei sistemi sociali, sia dalle procedure previste dai trattati e dal ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative.”

<sup>131</sup> “1. Per conseguire gli obiettivi previsti all’articolo 151, l’Unione sostiene e completa l’azione degli Stati membri nei seguenti settori: a) miglioramento, in particolare, dell’ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori; b) condizioni di lavoro; c) sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori; d) protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro; e) informazione e consultazione dei lavoratori; f) rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, compresa la cogestione, fatto salvo il paragrafo 5; g) condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio dell’Unione; h) integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro, fatto salvo l’articolo 166; i) parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro; j) lotta contro l’esclusione sociale; k) modernizzazione dei regimi di protezione sociale, fatto salvo il disposto della lettera c).

2. A tal fine il Parlamento europeo e il Consiglio: a) possono adottare misure destinate a incoraggiare la cooperazione tra Stati membri attraverso iniziative volte a migliorare la conoscenza, a sviluppare gli scambi di informazioni e di migliori prassi, a promuovere approcci innovativi e a valutare le esperienze fatte, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri; b) possono adottare nei settori di cui al paragrafo 1, lettere da a) a i), mediante direttive, le prescrizioni minime applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro. Tali direttive evitano di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese. Il Parlamento europeo e il Consiglio deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni. Nei settori di cui al paragrafo 1,

poi art. 138 TCE), con i quali si dispone che gli Stati membri debbano adoperarsi *“per promuovere il miglioramento in particolare dell’ambiente di lavoro e per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori”*.

Va menzionato l’art. 31 della Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione Europea, che al primo comma sancisce il diritto di lavoratore a condizioni sane, sicure e dignitose; non di meno la Carta Sociale europea del 1961 che prevede proprio l’impegno ad emanare norme sulla sicurezza e sull’igiene<sup>132</sup>.

È stata intensa la produzione normativa comunitaria in tema di ambiente di lavoro, soprattutto attraverso principi fondamentali di indirizzo per gli organi degli Stati membri<sup>133</sup>.

È in questo contesto che sorge la direttiva quadro 1989/391/CEE, recepita nell’ordinamento italiano con il d. lgs. 626/1994, architrave della disciplina comunitaria in materia, *“concernente l’attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori*

---

lettere c), d), f) e g), il Consiglio delibera secondo una procedura legislativa speciale, all’unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo e di detti Comitati. Il Consiglio, deliberando all’unanimità, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può decidere di rendere applicabile al paragrafo 1, lettere d), f) e g) la procedura legislativa ordinaria.

3. Uno Stato membro può affidare alle parti sociali, a loro richiesta congiunta, il compito di mettere in atto le direttive prese a norma del paragrafo 2 o, se del caso, una decisione del Consiglio adottata conformemente all’articolo 155. In tal caso esso si assicura che, al più tardi alla data in cui una direttiva o una decisione devono essere attuate, le parti sociali abbiano stabilito mediante accordo le necessarie disposizioni, fermo restando che lo Stato membro interessato deve adottare le misure necessarie che gli permettano di garantire in qualsiasi momento i risultati imposti da detta direttiva o detta decisione.

4. Le disposizioni adottate a norma del presente articolo: – non compromettono la facoltà riconosciuta agli Stati membri di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale e non devono incidere sensibilmente sull’equilibrio finanziario dello stesso, – non ostano a che uno Stato membro mantenga o stabilisca misure, compatibili con i trattati, che prevedano una maggiore protezione.

5. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle retribuzioni, al diritto di associazione, al diritto di sciopero né al diritto di serrata.”

<sup>132</sup> NATULLO G., *“Ambiente di lavoro e tutela della salute”*, cit., p. 5.

Sul punto si veda: D’APONTE M., *“La tutela della salute del lavoratore dopo il Jobs Act”*, cit., pp. 28ss.

<sup>133</sup> FABOZZI R., *“La tutela della salute nel rapporto di lavoro”*, 2020, Ed. Giuffrè, p. 208.

*durante il lavoro*”, sulla prevenzione e l’eliminazione dei rischi e diritti di informazione e consultazione dei lavoratori in materia di sicurezza<sup>134</sup>.

L’aspetto sicuramente più rimarchevole sta nella circostanza che la direttiva supera la staticità di una disciplina solo prevenzionistica dell’infortunio e introduce un principio generale di pianificazione del rischio, nell’ottica della programmazione, pianificazione produttiva e prevenzione<sup>135</sup>, dove fondamentale appare l’art. 6, al cui primo comma è previsto che *“Nel quadro delle proprie responsabilità il datore di lavoro prende le misure necessarie per la protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, comprese le attività di prevenzione dei rischi professionali, d’informazione e di formazione, nonché l’approntamento di un’organizzazione e dei mezzi necessari.*

*Il datore di lavoro deve provvedere costantemente all’aggiornamento di queste misure, per tener conto dei mutamenti di circostanze e mirare al miglioramento delle situazioni esistenti.”*

Si tratta di una disciplina generale, applicabile a datori di lavoro pubblici e privati, a prescindere dalle dimensioni dell’azienda, obbligatoria; l’obiettivo è quello di prevenire e limitare i rischi per la salute e la sicurezza. In questo scenario i lavoratori, destinatari degli obblighi da parte dei datori di lavoro, si fanno essi stessi soggetti attivi, destinatari di obblighi che ritroviamo all’art. 13, in virtù del quale i lavoratori sono tenuti a prendersi ragionevolmente cura della propria sicurezza e della propria salute e di

---

<sup>134</sup> I diritti di informazione e consultazione rientrano nell’ottica di un maggiore coinvolgimento dei lavoratori nelle imprese su temi generali, tra cui la sicurezza e la prevenzione nei luoghi di lavoro ed hanno rappresentato un tema peculiare di dibattito nel contesto europeo.

<sup>135</sup> PINELLI F., BERARDI A., *“Lineamenti di diritto penale dell’ambiente e della sicurezza sul lavoro”*, cit., pp. 205ss.

Sul punto si veda anche: MORRONE A., *“Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza”*, cit., pp. 100ss.; NATULLO G., *“Ambiente di lavoro e tutela della salute”*, cit. pp. 110ss.

quelle dei soggetti su cui possono ricadere gli effetti di loro azioni od omissioni<sup>136</sup>.

Quello che emerge dalla normativa comunitaria è una forma di prevenzione “partecipata”, in un rapporto “orizzontale” tra datore e lavoratore e questa impostazione verrà seguita anche nell’ordinamento italiano.

Diversi sono stati poi gli atti emanati sulla scia della direttiva quadro 1989/391/CEE; incisiva la direttiva 1991/383/CEE, recepita dal nostro ordinamento<sup>137</sup> dapprima con la l. 196/1997, per quanto riguarda il rapporto interinale, successivamente con i decreti legislativi n. 276/2003 e n. 81/2015, per la somministrazione di manodopera. La direttiva offre una tutela ai lavoratori a tempo determinato in materia di leasing di manodopera equiparata a quella degli altri lavoratori in materia in tema di salute e sicurezza.

I lavoratori autonomi, esclusi dalla direttiva 1989/391/CEE, sono invece tutelati dalla Raccomandazione (non vincolante) del Consiglio, n. 134/2003, recepita nell’ordinamento italiano dal d. lgs. 81/2008<sup>138</sup>.

A livello internazionale decisivo è stato l’impulso dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO), sorta nel 1919.

L’attività svolta dall’Organizzazione in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro intende sviluppare e accrescere la consapevolezza, a livello internazionale, sulle conseguenze degli infortuni, delle lesioni e delle malattie professionali sui luoghi di lavoro, attraverso attività di

---

<sup>136</sup> MORRONE A., “*Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza*”, cit., pp. 111ss.

Sul punto vedere: PINELLI F., BERARDI A., “*Lineamenti di diritto penale dell’ambiente e della sicurezza sul lavoro*”, cit., pp. 207ss.

<sup>137</sup> Va ricordato che l’ordinamento italiano non conosce differenza tra tutela offerta in materia di salute e sicurezza tra lavoro subordinato a termine e a tempo indeterminato.

Sul punto si veda: MORRONE A., “*Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza*”, *ibidem*.

<sup>138</sup> Detto decreto prevede all’art. 3, 4° co. che le disposizioni del testo unico si applicano a tutti i lavoratori subordinati e autonomi e lavoratori equiparati.

Sul punto: MORRONE A., “*Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza*”, *ibidem*.

informazione e assistenza per tutti i lavoratori e le lavoratrici e sostenendo azioni pratiche a tutti i livelli<sup>139</sup>.

## **1.2. *L'azione sindacale per la sicurezza nei luoghi di lavoro***

È ormai antico il tema della capacità di rappresentanza del sindacato per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro.

Un primo modello sindacale di intervento si afferma in Italia verso la fine degli anni Sessanta nel settore metalmeccanico, grazie ad un'azione unitaria di FIOM, FIM e UILM. Punto di riferimento, anche per settori diversi dal metalmeccanico, per circa vent'anni fu una dispensa, "*Ambiente di lavoro*"<sup>140</sup>. Nel contesto delle grandi fabbriche metalmeccaniche per ambiente di lavoro si intende l'insieme delle condizioni di vita presenti sul posto di lavoro (es. presenza di polveri, gas, fumi, ritmi di lavoro...).

In un primo momento titolare degli obblighi in materia di sicurezza sul lavoro e prevenzione del rischio è stato il "Gruppo omogeneo operaio", gestore diretto degli strumenti di difesa della propria salute e sicurezza<sup>141</sup>.

Sempre nelle fabbriche di grandi dimensioni nasce la "Commissione ambiente", all'interno dei Consigli di fabbrica<sup>142</sup>.

---

<sup>139</sup> [https://www.ilo.org/rome/approfondimenti/WCMS\\_579541/lang--it/index.htm](https://www.ilo.org/rome/approfondimenti/WCMS_579541/lang--it/index.htm)

<sup>140</sup> SBARRA L., "*L'azione sindacale per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro*", in *Sindacalismo: rivista di studi sulla rappresentanza del lavoro nella società globale*, 2014, Ed. Rubbettino, p. 62.

FIOM-FIM-UILM, "*L'ambiente di lavoro*", 1971.

<sup>141</sup> Slogan di questo gruppo venne ad essere "La salute non si vende", sulla scia di quella che era stata la lotta sindacale di quegli anni, nel tentativo di affermare una sorta di "rivoluzione della rappresentanza". Vedi: SBARRA L., "*L'azione sindacale per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro*", *ibidem*.

<sup>142</sup> I Consigli di fabbrica sono organismi politici ed economici di rappresentanza eletti direttamente dai lavoratori di un'impresa. I lavoratori inviano un delegato che possa divulgare e perseguire le richieste provenienti direttamente dai lavoratori. I delegati temporanei sono eletti tra i lavoratori stessi, possono essere immediatamente revocati se infrangono il loro mandato. Agiscono come messi, in quanto trasmettono richieste e bisogni degli stessi lavoratori.

<http://www.mirafiori-accordielotte.org/rappresentanza/i-delegati-e-il-consiglio-di-fabbrica/>

La conflittualità costante non permise all'impostazione ideologica di reggere, ma la struttura concettuale fu consolidata e si sviluppò un'analisi fondata su quattro gruppi di fattori di rischio presenti nei posti di lavoro.

L'azione sindacale viene avallata, qualche anno dopo, dal D. lgs. 626/1994<sup>143</sup>, imperniato sulla prevenzione dei rischi, che pone a carico del datore di lavoro obblighi generali di valutazione dei rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori ai fini di una riduzione e, ove possibile, eliminazione degli stessi. Il quadro è quello, proposto dalla normativa comunitaria, di una serie di obblighi di informazione e consultazione, in un'ottica di partecipazione del lavoratore (che al contempo è soggetto passivo e soggetto attivo) o dei rappresentanti. Tra le varie figure aziendali vengono individuati il datore di lavoro, il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione, il medico competente e il Rappresentante dei lavoratori.

Negli anni seguenti il tema si fa sempre più spazio nella coscienza sociale e il D. lgs. 626/1994 viene sostituito dal D. lgs. 81/2008 (*c. d. Testo Unico sulla salute e sicurezza sul lavoro*) che, come vedremo al §2.2, costituisce oggi il principale riferimento normativo dell'ordinamento italiano in materia di sicurezza sul lavoro e mantiene sicuramente l'impostazione generale fornita dal D. lgs. 626/1994. Non si riscontra, infatti, un vero e proprio cambio di rotta, nel senso che la contrattazione collettiva resta in un certo senso "relegata" al ruolo di regolazione degli istituti prettamente sindacali<sup>144</sup>.

Gli strumenti normativi ed istituzionali, seppur fondamentali, non vivono di vita propria. Il sindacato sta sempre più acquisendo la consapevolezza

---

Per un maggiore approfondimento sul punto, si veda: PESSI R., *"Lezioni di diritto del lavoro"*, 2018, Ed. Giappichelli, pp. 142ss.

<sup>143</sup> Attuazione delle direttive 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE, 90/679/CEE, 93/88/CEE, 95/63/CE, 97/42/CE, 98/24/CE, 99/38/CE, 99/92/CE, 2001/45/CE, 2003/10/CE, 2003/18/CE e 2004/40/CE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro.

<sup>144</sup> NATULLO G., *"Ambiente di lavoro e tutela della salute"*, cit., pp. 23ss.

per cui la prevenzione non può essere solo rimessa all'iniziativa e alla vigilanza istituzionale, ma funziona solo se c'è rappresentanza attiva delle parti sociali, sia a livello aziendale che a livello territoriale<sup>145</sup>.

Si è già detto che la prevenzione dei rischi è prima di tutto una cultura, che ha tardato a diffondersi nella coscienza sociale. È la formazione la condizione essenziale affinché si possa parlare di vera e propria prevenzione.

La spinta è stata rappresentata dagli accordi Stato-Regioni (dicembre 2011), in tema di formazione obbligatoria in materia di prevenzione e sicurezza.

Nei piani di formazione approvati dall'insieme dei Fondi interprofessionali, è aumentata la quota dedicata al tema della "salute e sicurezza sul lavoro", nello specifico dal 30,2% del 2011, al 42% del 2013<sup>146</sup>.

Il ruolo del sindacato, in questo contesto, deve essere quello di restituire efficacia e coordinamento agli spazi di confronto e interlocuzione a livello locale, partendo da un'analisi contestuale dei dati locali.

L'autonomia del sindacato viene ad essere un fattore decisivo per dar vita alla prevenzione, proprio partendo da un rapporto diretto tra lavoratori, che hanno una percezione diretta e talvolta immediata delle proprie condizioni di lavoro e dell'impatto di queste sulla salute, e rappresentanti sindacali. Lo scopo è quello di non delegare interamente il tema della sicurezza agli specialisti di settore (che pure costituiscono figure imprescindibili), ma valorizzare lo stesso ruolo delle parti sociali e ritrovare una sintesi fra i vari interessi in gioco<sup>147</sup>.

---

<sup>145</sup> Per una visione d'insieme sulla contrattazione aziendale in termini quantitativi si veda: SBARRA L., *"L'azione sindacale per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro"*, cit., pp. 70ss.

<sup>146</sup> SBARRA L., *"L'azione sindacale per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro"*, *ivi*, pp. 73ss.

<sup>147</sup> SBARRA L., *"L'azione sindacale per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro"*, *ivi*, pp. 75ss.

Sul punto si veda: EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION, *"Salute, sicurezza e prevenzione dei rischi. La partecipazione collettiva e organizzata dei lavoratori: chiave del successo per la prevenzione dei rischi del lavoro"*, 2013, progetto "Salute, sicurezza e prevenzione dei rischi: verso una migliore informazione, consultazione e partecipazione nelle imprese".

Oggi, in conclusione, si riscontra l'intervento sindacale sulle seguenti macroaree<sup>148</sup>:

- Definizione di standard di sicurezza e livelli di prevenzione da raggiungere;
- Interventi procedurali relativi ai profili organizzativi del lavoro, incidendo sui “modelli di organizzazione e gestione della sicurezza” (ex art. 30 d. lgs. 81/2008);
- Pianificazione concordata di investimenti di prevenzione;
- Definizione di modalità e strumenti per affrontare rischi e patologie;
- Definizione di percorsi mirati di inserimento e supporto di categorie particolarmente a rischio.

Recenti sviluppi si sono avuti nel 2018, con l'accordo “*Salute e sicurezza – attuazione del piano di fabbrica*”, siglato da CGIL-CISL-UIL il 12 dicembre e nel 2020 con l'adozione del “*Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro*”, siglato il 14 marzo e integrato il 24 aprile.

### **1.3. Il ruolo dell'art. 2087 cod. civ.**

L'“architrave” di tutto l'apparato normativo di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro è costituito dall'art. 2087 del Codice civile, insieme ai parametri costituzionali di cui al §2.1, in particolare l'art. 32 Cost.

La norma prevede testualmente che “*l'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro*”; in tal modo si prevede che

---

<sup>148</sup> NATULLO G., “*Ambiente di lavoro e tutela della salute*”, cit., pp. 24ss.

l'imprenditore (si intende in generale il datore di lavoro, volendo includere anche soggetti che non esercitano attività di impresa<sup>149</sup>) si faccia garante della sicurezza del lavoro del prestatore<sup>150</sup>. Questa posizione di garanzia non si limita, pertanto, all'adozione di misure di tipo antinfortunistico e igienico-sanitario, al rispetto di specifiche disposizioni regolamentari, ma concerne in particolare la predisposizione di misure volte a preservare i lavoratori dalla lesione dell'integrità psico-fisica nel luogo del lavoro, tenendo conto del concreto tipo di lavoro e del rischio connesso<sup>151</sup>.

La disposizione di cui all'art. 2087 cod. civ. contiene una prescrizione di tipo prevenzionistico sussidiaria, in quanto da una parte si rivolge alle misure indicate dalle norme antinfortunistiche, dall'altra coinvolge tutte le altre misure necessarie alla tutela dell'integrità psico-fisica del lavoratore<sup>152</sup>.

Condizione di applicabilità della norma è la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato ex art. 2094 cod. civ.<sup>153</sup>, non essendo applicabile al lavoro autonomo o a fattispecie non equiparabili.

L'art. 2087 cod. civ. ha rappresentato per lungo tempo la fonte giuridica degli obblighi prevenzionistici imposti nei diversi settori lavorativi da conoscenze scientifiche e tecnologiche e dall'esperienza, fungendo da

---

<sup>149</sup> LAI M., *“Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi”*, 2017, Ed. Giappichelli, p. 11.

<sup>150</sup> MORRONE A., *“Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza”*, cit., p. 103.

Sul punto: BLAIOTTA R., *“Diritto penale e sicurezza sul lavoro”*, 2020, Ed. Giappichelli, p. 1; NATULLO G., *“Ambiente di lavoro e tutela della salute”*, cit., pp.10-14; PINELLI F., BERARDI A., *“Lineamenti di diritto penale dell'ambiente e della sicurezza sul lavoro”*, cit., pp. 209ss.

<sup>151</sup> Cass. civ., sez. lav., 22 marzo 2002, n. 4129. Sul punto: D'APONTE M., *“La tutela della salute del lavoratore dopo il Jobs Act”*, cit., p. 10.

<sup>152</sup> Cass. pen., sez. IV, 12 febbraio 1997, n. 3439, per cui *“l'art. 2087 cod. civ. ha carattere generale e sussidiario, di integrazione della specifica disciplina antinfortunistica, con riferimento all'interesse primario della garanzia della sicurezza del lavoro.”*

Sul punto si veda: MORRONE A., *“Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza”*, cit., p. 104.

<sup>153</sup> *“È prestatore di lavoro subordinato chi si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore.”*

elemento chiave nella valutazione dell'elemento soggettivo<sup>154</sup> (la colpa) e ancora oggi, nonostante l'evoluzione penalistica in tema di definizione della disciplina e delle sanzioni, la disposizione in esame funge da principio guida. La responsabilità datoriale va dunque ricondotta sempre ad un comportamento colposo (o addirittura doloso) del datore di lavoro, non configurandosi quindi una ipotesi di responsabilità oggettiva<sup>155</sup> e conferma i contenuti della colpa attraverso l'operatività dell'art. 40, 2° co, Codice penale<sup>156</sup>.

La situazione giuridica soggettiva del prestatore di lavoro è quella di un diritto soggettivo alla predisposizione delle misure di prevenzione e al risarcimento dei danni in caso di mancata adozione di tali misure<sup>157</sup>.

La norma richiede di prestare attenzione a tre parametri fondamentali:

- la particolarità del lavoro, intesa come l'insieme degli elementi di quella specifica attività lavorativa;
- l'esperienza, da intendersi quale parametro che comporta l'obbligo di adottare misure la cui efficacia sia già stata dimostrata nella realtà aziendale o in contesti produttivi analoghi;
- la tecnica, cioè quella serie di misure di sicurezza che, alla luce dei progressi tecnologici, risultano essere più idonee all'eliminazione o alla riduzione del rischio. È il c. d. *principio della massima sicurezza tecnologicamente possibile*, valorizzato dalla giurisprudenza<sup>158</sup>.

La Corte costituzionale aveva ritenuto che il concetto di “conformità tecnica” fosse equivalente a quello di “misure concretamente attuabili”, cioè

---

<sup>154</sup> BLAIOTTA R., “Diritto penale e sicurezza sul lavoro”, 2020, Ed. Giappichelli, *ibidem*.

<sup>155</sup> GIUNTA F., MICHELETTI D., “Il nuovo diritto penale della sicurezza nei luoghi di lavoro”, 2010, Ed. Giuffrè, p. 211.

<sup>156</sup> “Non impedire un evento, che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo”.

<sup>157</sup> Cass. civ., sez. lav., 9 ottobre 1997, n. 9808. Sul punto si veda: MORRONE A., “Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza”, cit., p. 106; LAI M., “Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi”, cit., pp. 13ss.

<sup>158</sup> Si è affermato che il datore di lavoro è tenuto ad adottare tutte le misure di sicurezza e, laddove non fosse possibile, astenersi dall'esercizio di tutte quelle attività o dall'utilizzo di quelle attrezzature che siano fonte di rischio. Sul punto: Cass. pen., sez. IV, 24 giugno 2000, n. 7402.

misure che “corrispondono ad applicazioni tecnologiche generalmente praticate e ad accorgimenti organizzativi e procedurali altrettanto generalmente acquisiti”<sup>159</sup> (*criterio della ragionevole praticabilità*). Nel nostro ordinamento, tuttavia, il principio della ragionevole praticabilità risulta irrilevante a causa dell’art.15 T.U., alla cui lett. c) del 1° co. impone la riduzione dei rischi in relazione alle conoscenze acquisite “*in base al progresso tecnico*” e all’art. 18 T. U., alla cui lett. z) del 1° co. prevede che l’obbligo di aggiornamento delle misure di prevenzione sia legato all’evoluzione della tecnica prevenzionistica, senza riguardo ai costi delle misure<sup>160</sup>.

Questa è la portata pubblicistica della disposizione codicistica; non bisogna, tuttavia, trascurare la rilevanza “contrattuale” della norma, sulla spinta della dottrina lavoristica degli anni Settanta-Ottanta. È afferabile oggi, a tutti gli effetti, una responsabilità non solo “extra-contrattuale” in caso di violazione della norma codicistica, che vedeva riconosciuto in capo al soggetto passivo una situazione di mero interesse legittimo (MONTUSCHI<sup>161</sup>); si è detto che si tratta, piuttosto, di una posizione qualificabile come diritto soggettivo.

Su questa linea si è mossa anche la giurisprudenza di legittimità<sup>162</sup>, pur attuando talvolta, alternativamente o cumulativamente, tutela contrattuale e tutela aquiliana<sup>163</sup>.

La dottrina più autorevole si è espressa nel dialogo, sostenendo da una parte che sarebbe riduttivo relegare la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro al solo rapporto negoziale, in quanto questa sarebbe

---

<sup>159</sup> Corte Cost., 18-25 luglio 1996, n. 312, G.U.

Sul punto si veda: PERSIANI M., LEPORE M., “*Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*”, 2012, Ed. UTET, p. 9.

<sup>160</sup> MORRONE A., “*Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza*”, cit., p. 108.

<sup>161</sup> NATULLO G., “*Ambiente di lavoro e tutela della salute*”, cit., p. 11.

<sup>162</sup> Tra le varie: Cass. civ., sez. lav., 5 febbraio, 2000, n. 1307, sul danno biologico come danno contrattuale subito dal lavoratore.

<sup>163</sup> Tra le varie: Cass. civ., sez. lav., 25 maggio 2006, n. 12445.

preesistente alla stessa disciplina contrattuale e si ponga come “condizione per il legittimo svolgersi dell’iniziativa privata”<sup>164</sup>, dall’altra riconoscendo che questo tipo di tutela trova suo terreno fertile proprio nel contratto di lavoro subordinato ex. art. 2094 cod. civ.<sup>165</sup>

Il riconoscimento della natura contrattuale non è privo di conseguenze, specie in campo processual-civilistico, laddove risulta in capo al datore di lavoro l’onere alla prova, dunque la dimostrazione della non imputabilità del danno verificatosi.

Si può concludere affermando che l’art. 2087 costituisce senza dubbio una norma “in bianco”<sup>166</sup>, con funzione generale di garanzia, base legislativa di quel corpus di regole tecniche, dal quale discende un obbligo di continuo aggiornamento, sulla base di quei tre parametri summenzionati (particolarità del lavoro; esperienza; tecnica). La disposizione codicistica, nella sua particolare formulazione, ha permesso alla giurisprudenza di ampliarne la funzione previdenziale, tale da estenderla ad ipotesi non ancora espressamente contemplate dal legislatore nel momento della sua formulazione<sup>167</sup>, nell’ambito di una più ampia salvaguardia della persona del lavoratore nel luogo del lavoro.

---

<sup>164</sup> NATULLO G., “*Ambiente di lavoro e tutela della salute*”, cit., p. 12.

<sup>165</sup> LAI M., “*Diritto della salute e della sicurezza sul lavoro*”, 2010, Ed. Giappichelli, p. 8.

<sup>166</sup> NATULLO G., “*Ambiente di lavoro e tutela della salute*”, cit., pp. 12ss.

<sup>167</sup> D’APONTE M., “*La tutela della salute del lavoratore dopo il Jobs Act*”, cit., pp. 9ss.; NATULLO G., “*Ambiente di lavoro e tutela della salute*”, *ibidem*.

## **2. L'importanza dell'art. 9 dello Statuto dei lavoratori e la tutela previdenziale in materia di infortunio sul lavoro e malattia professionale**

### **2.1. *L'infortunio sul lavoro e la malattia professionale***

Lo *Statuto dei lavoratori* (L. 300/1970) assume rilievo in materia di tutela del lavoro, anche sul piano della sicurezza; in specie, l'art. 9<sup>168</sup> affida alle rappresentanze dei lavoratori il diritto di controllare l'applicazione della normativa in merito ad infortuni e malattie professionali e di promuovere misure atte a tutelare il lavoratore. Si tratta di una disposizione emblematica, in quanto raccoglie l'esperienza maturata dalla contrattazione collettiva post-corporativa e compie una tacita rivoluzione: il diritto alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, dall'essere diritto individuale del singolo lavoratore come soggetto protetto, diviene diritto collettivo, tale da identificare i lavoratori come "comunità di rischio"<sup>169</sup>.

Questa concezione ha subito però una serie di sviluppi e l'art. 9 St. lav. si considera in parte superato dal d. lgs. 626/1994, di attuazione della già analizzata direttiva quadro 89/391/CEE (§2.1.1) e successivamente dal d. lgs. 81/2008 che attribuiscono alle rappresentanze dei lavoratori per la sicurezza un compito non solo meramente consultivo e di controllo, ma anche un ruolo propriamente attivo per il raggiungimento del massimo grado della tutela in materia di sicurezza, essendo queste figure istituite obbligatoriamente; si fa riferimento al Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza<sup>170</sup>.

Da un punto di vista prettamente infortunistico, la prima tutela venne riconosciuta con la L. 80/1898, in ambito industriale, che impose ai datori

---

<sup>168</sup> "I lavoratori, mediante loro rappresentanze, hanno diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica."

<sup>169</sup> [https://www.aidp.it/aidp\\_be/ALLEGATI/DOC/7/NL\\_tutela\\_della\\_salute\\_BULGARINI.pdf](https://www.aidp.it/aidp_be/ALLEGATI/DOC/7/NL_tutela_della_salute_BULGARINI.pdf).

<sup>170</sup> [https://www.aidp.it/aidp\\_be/ALLEGATI/DOC/7/NL\\_tutela\\_della\\_salute\\_BULGARINI.pdf](https://www.aidp.it/aidp_be/ALLEGATI/DOC/7/NL_tutela_della_salute_BULGARINI.pdf).

di lavoro di assicurarsi per la responsabilità civile dei danni derivanti dagli infortuni sul lavoro dei dipendenti e si occupò di salvaguardare questi ultimi dal rischio di insolvenza del datore di lavoro. Il profilo di maggiore interesse stava nell'assenza di onere alla prova da parte del lavoratore della colpa del datore di lavoro<sup>171</sup>.

Nel 1933 venne istituito l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) con un regio decreto (r. d. 264/1933) e due anni dopo, con il Testo Unico approvato con il regio decreto 1765/1935 vennero accentuati i tratti pubblicistici della disciplina in materia, garantendo i lavoratori contro l'inadempimento degli obblighi del datore di lavoro, prevedendo in tal caso comunque il diritto alla prestazione (*principio di automaticità delle prestazioni*) e dando rilievo a quelle prestazioni sanitarie che tendessero non soltanto ad un mero risarcimento del danno, quanto piuttosto ad un recupero della capacità lavorativa del soggetto leso.

Emerge così un carattere sociale della tutela previdenziale, in linea col disposto dell'art. 38 Cost.<sup>172</sup>, che prevede, al 1° co. una generalizzata tutela del cittadino inabile al lavoro, al 2° co. la più specifica tutela del lavoratore inabile, in caso di infortunio (o malattia professionale).

La svolta ci fu nel 1965 con il T.U. che ancora oggi regola la materia (approvato con D.P.R. 1124/1965) fondato, anch'esso, sul "*rischio*

---

<sup>171</sup> PERSIANI M., D'ONGHIA M., "*Fondamenti di diritto della previdenza sociale*", 2019, Ed. Giappichelli, pp. 139ss.

Sul punto si veda anche: CINELLI M., "*Diritto della previdenza sociale*", 2013, Ed. Giappichelli, pp. 505ss.; CINELLI M., GIUBBONI S., "*Lineamenti di diritto della previdenza sociale*", 2018, Ed. CEDAM, pp. 96ss.; PESSI R., "*Lezioni di diritto della previdenza sociale*", 2016, Ed. Cedam, pp. 341ss.

<sup>172</sup> "Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.

I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale.

Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato.

L'assistenza privata è libera."

*professionale predeterminato*<sup>173</sup>”, con tutela previdenziale, pertanto, limitata ai casi in cui il rischio di infortunio o di contrarre malattia professionale fosse *ex ante* determinato *ex lege*, rendendo la tutela tale da coprire solo circoscritte e predeterminate fattispecie<sup>174</sup>.

Le criticità di questa tutela ridotta hanno portato ad una serie di interventi correttivi, tanto che oggi non si parla più di “*rischio professionale predeterminato*”, quanto piuttosto di “*eliminazione della situazione di bisogno*”, come principio guida di tutto l’impianto normativo della materia. Entrando nel dettaglio del T. U., gli eventi protetti, indicati rispettivamente all’art. 2<sup>175</sup> e all’art. 3<sup>176</sup>, consistono nell’infortunio sul lavoro e nella

---

<sup>173</sup> SANTORO-PASSARELLI G., “*Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*”, vol. 2, 2020, Ed. UTET, pp. 2855ss.

Sul punto si veda: PERSIANI M., D’ONGHIA M., “*Fondamenti di diritto della previdenza sociale*”, cit., pp. 139ss.; PESSI R., “*Lezioni di diritto della previdenza sociale*”, cit., pp. 341ss.

<sup>174</sup> Sul punto, SANTORO-PASSARELLI G., “*Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*”, *ivi*, p. 2856: “...il concetto di rischio professionale predeterminato porta alla incongruenza che, pur in presenza di uno stato di bisogno causato dallo svolgimento dell’attività lavorativa (e cioè comunque in conseguenza di un rischio professionale), possa essere negata la tutela in considerazione della minore incidenza del rischio, astrattamente valutata in via preventiva, con riguardo alla attività che però in concreto ha causato l’evento lesivo.”

<sup>175</sup> “L’assicurazione comprende tutti i casi di infortunio avvenuti per causa violenta in occasione di lavoro, da cui sia derivata la morte o un’inabilità permanente al lavoro, assoluta o parziale, ovvero un’inabilità temporanea assoluta che importi l’astensione dal lavoro per più di tre giorni. Agli effetti del presente decreto, è considerata infortunio sul lavoro l’infezione carbonchiosa. Non è invece compreso tra i casi di infortunio sul lavoro l’evento dannoso derivante da infezione malarica, il quale è regolato da disposizioni speciali.

Salvo il caso di interruzione o deviazione del tutto indipendenti dal lavoro o, comunque, non necessitate, l’assicurazione comprende gli infortuni occorsi alle persone assicurate durante il normale percorso di andata e ritorno dal luogo di abitazione a quello di lavoro, durante il normale percorso che collega due luoghi di lavoro se il lavoratore ha più rapporti di lavoro e, qualora non sia presente un servizio di mensa aziendale, durante il normale percorso di andata e ritorno dal luogo di lavoro a quello di consumazione abituale dei pasti. L’interruzione e la deviazione si intendono necessitate quando sono dovute a cause di forza maggiore, ad esigenze essenziali ed improrogabili o all’adempimento di obblighi penalmente rilevanti. L’assicurazione opera anche nel caso di utilizzo del mezzo di trasporto privato, purché necessitato. Restano, in questo caso, esclusi gli infortuni direttamente cagionati dall’abuso di alcolici e di psicofarmaci o dall’uso non terapeutico di stupefacenti ed allucinogeni; l’assicurazione, inoltre, non opera nei confronti del conducente sprovvisto della prescritta abilitazione di guida.”

<sup>176</sup> “L’assicurazione è altresì obbligatoria per le malattie professionali indicate nella tabella allegato n. 4, le quali siano contratte nell’esercizio e a causa delle lavorazioni specificate nella tabella stessa ed in quanto tali lavorazioni rientrano fra quelle previste nell’art. 1. La tabella predetta può essere modificata o integrata con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro per il

malattia professionale, le cui differenze attengono al meccanismo patogenetico, in quanto le fattispecie sono equiparate a livello di conseguenze giuridiche; l'infortunio consegue alla *c. d. causa violenta* (agente nocivo concentrato nel tempo), richiedendosi che avvenga in occasione lavorativa, la malattia professionale consegue ad un'azione dell'agente nocivo protratta nel tempo, a causa del lavoro svolto.

Il sistema della malattia professionale si configura come "chiuso", circoscritto alla tutela delle sole patologie tipizzate in tabella (allegato 4), dunque la Corte costituzionale con sentenza n. 179/1988, la Corte costituzionale<sup>177</sup>, dichiarò l'incompatibilità dell'art. 3 del T.U. con gli artt. 3 e 38 Cost., a causa della rigidità della circoscrizione, nella parte in cui limitava l'assicurazione contro le malattie professionali alle fattispecie indicate in tabella, ritenendola piuttosto necessaria anche in caso di differenti patologie, laddove venga comunque provato il nesso eziologico con il lavoro<sup>178</sup>.

La malattia professionale ha interessato in particolare lo stabilimento di Taranto dell'Ilva, dove si riscontrano alti livelli di criticità sia nei luoghi di lavoro, quanto negli ambiti della vita quotidiana. In particolare, in occasione del convegno di Medicina Democratica "Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e di vita", sono stati presentati a Taranto i dati raccolti dall'INAIL (2013-2017) ed elaborati dal dr. Stefano Cervellera, da cui emerge che

---

lavoro e la previdenza sociale, di concerto con il Ministro per la sanità, sentite le organizzazioni sindacali nazionali di categoria maggiormente rappresentative.

Per le malattie professionali, in quanto nel presente titolo non siano stabilite disposizioni speciali, si applicano quelle concernenti gli infortuni."

<sup>177</sup> Corte cost., 10 febbraio 1988, n. 179, G. U.

<sup>178</sup> SANTORO-PASSARELLI G., "Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale", cit., p. 2858.

Sul punto si veda: CENDON P., "Responsabilità civile", vol. 3, 2020, Ed. UTET, pp. 2375ss.

Il principio è stato fatto proprio dall'art. 10, 4° co., d.lgs. 38/2000, dove si considerano "malattie professionali anche quelle non comprese nelle tabelle di cui al comma 3 delle quali il lavoratore dimostri l'origine professionale."

Taranto è prima in Italia con 548 decessi a causa di malattia professionale<sup>179</sup>.

I requisiti, invece, dell'infortunio sul lavoro si rinvencono nella causa violenta e nell'occasione di lavoro.

Per causa violenta si intende qualunque tipo di fattore di rischio presente nell'ambiente di lavoro che agisca in modo esclusivo o significativamente differente rispetto all'ambiente esterno e in un arco di tempo circoscritto. Più peculiare è il profilo dell'occasione di lavoro, dove vediamo un cambio di prospettiva notevole. Inizialmente era stata data una lettura restrittiva della nozione: si intendeva sussistente l'occasione di lavoro solo allorquando si configurasse come espressione del rischio professionale, da intendersi come rischio tipico della lavorazione. Questa interpretazione condizionava l'intervento della tutela indennitaria ad una verifica rigorosa della natura del rischio causa dell'evento; sul punto, intervenne la Cassazione<sup>180</sup>, escludendo che la tipicità del rischio costituisse elemento imprescindibile dell'occasione di lavoro.

Sulla stessa linea si è poi mossa la Corte costituzionale<sup>181</sup>, chiarendo che l'oggetto della tutela assicurativa non è la pericolosità dell'attività, concretamente misurabile secondo un certo grado di probabilità statistica, bensì l'attività in sé considerata<sup>182</sup>.

---

<sup>179</sup> <https://www.peacelink.it/sociale/a/46418.html>.

In quest'occasione dall'indagine chimica si registra un aumento di diossine pari al 28% nel latte delle donne residenti a Taranto rispetto a quelle residenti nel resto della provincia e la presenza significativa di naftalene nelle urine.

<sup>180</sup> Tra le altre: Cass. civ., sez. lav., 11 febbraio 2002, n. 1944.

<sup>181</sup> Corte Cost., 19-27 luglio 1989, n. 462, G. U.

<sup>182</sup> SANTORO-PASSARELLI G., *“Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale”*, cit., pp. 2860ss.

Sul punto si veda anche:

CINELLI M., *“Diritto della previdenza sociale”*, 2013, Ed. Giappichelli, pp. 516ss.; CINELLI M., GIUBBONI S., *“Lineamenti di diritto della previdenza sociale”*, 2018, Ed. CEDAM, pp. 98ss.; PERSIANI M., D'ONGHIA M., *“Fondamenti di diritto della previdenza sociale”*, cit., pp. 146ss.; PESSI R., *“Lezioni di diritto della previdenza sociale”*, cit., pp. 34ss.

Oggi, dunque, il campo di azione della tutela antinfortunistica risulta nettamente ampliato, tanto da includere ogni esposizione a rischio di qualunque grado, in relazione al quale il lavoro, comprese le attività accessorie, prodromiche e strumentali a ad esso, si ponga come fattore occasionale. Fuori dalla nozione c'è il *c. d. rischio elettivo*, concependo per tale quel rischio che il lavoratore stesso si prenda a seguito di una scelta arbitraria, estraneo dunque all'attività lavorativa.

Grazie all'ampliamento della nozione di "occasione di lavoro", è possibile includere l'infortunio *in itinere*, la cui tutela trova terreno fertile dapprima nella giurisprudenza, poi ampio riconoscimento nell'ultimo comma dell'art. 2 T. U. (aggiunto dal d.lgs. 38/2000), grazie al quale l'infortunio si ritiene indennizzabile anche laddove si verifichi lungo il normale tragitto dalla casa di abitazione al luogo di lavoro, con qualunque mezzo, fatta eccezione per i casi di deviazione non necessaria lungo il percorso<sup>183</sup>.

Un profilo di ampio interesse, che torna ad essere particolarmente attuale nella odierna situazione di pandemia da virus Sars-Cov-2, è quello che riguarda infezioni da agenti microbici o virali, rientranti nella nozione di infortunio/malattia, dove la causa virulenta coincide con la causa violenta. Il nesso eziologico è complesso da provare, dunque la Cassazione ha previsto che la prova possa basarsi anche su presunzioni semplici basate su circostanze di fatto (es. mansioni del lavoratore, ambiente di lavoro, dati statistici...) <sup>184</sup>. Tra i provvedimenti di emergenza emanati dal Governo, vediamo come il 2° co. dell'art. 42 del recentissimo d.l. 18/2020, dispone: *“Nei casi accertati di infezione da coronavirus (SARS- CoV-2) in occasione di lavoro, il medico certificatore redige il consueto certificato di infortunio e lo invia telematicamente all'INAIL che assicura, ai sensi delle vigenti disposizioni, la relativa tutela dell'infortunato. Le prestazioni INAIL nei*

---

<sup>183</sup> SANTORO-PASSARELLI G., *“Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale”*, *ibidem*.

<sup>184</sup> Cass. civ., sez. lav., 21 agosto 2019, n. 21561.

*casi accertati di infezioni da coronavirus in occasione di lavoro sono erogate anche per il periodo di quarantena o di permanenza domiciliare fiduciaria dell'infortunato con la conseguente astensione dal lavoro.”*

Non sono mancati dubbi interpretativi in merito; è intervenuto dunque l'INAIL dando chiarimenti sul punto:

- Tali patologie possono considerarsi infortuni sul lavoro, essendo la causa virulenta equivalente alla causa violenta di cui sopra;
- Gli oneri degli eventi antinfortunistici del contagio sono posti a carico della gestione assicurativa complessiva, non comportando, dunque, maggiori oneri per le imprese, in quanto si tratta di fattori di rischio non completamente controllabili dal datore di lavoro;
- Il contagio eventuale del lavoratore va considerato infortunio in occasione di lavoro “accertato”, in caso di lavoratori maggiormente esposti (es. settore sanitario), mentre per gli altri settori, dove è più arduo fornire prova del nesso, può comunque determinare l'infortunio sul lavoro;
- La definizione dell'eventuale contagio come infortunio sul lavoro rileva esclusivamente ai fini previdenziali, non fondando in alcun modo responsabilità civile o penale del datore di lavoro, eventualmente accertabile con differenti criteri quali la prova dell'imputabilità della condotta, ipotizzabile solo in caso di violazione di disposizioni di legge o di obblighi derivanti da specifiche conoscenze tecniche o sperimentali<sup>185</sup>.

---

<sup>185</sup> NATULLO G., “Ambiente di lavoro e tutela della salute”, cit., pp. 124ss.

Sul punto si veda: SANTORO-PASSARELLI G., “Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale”, cit., pp. 2864ss.

## 2.2. *I soggetti protetti*

Per quanto attiene ai soggetti destinatari della tutela, questa è *ex lege* (artt. 1 e 4 T.U.) limitata a lavoratori che esercitino la loro attività in posizioni determinate.

Si è visto però, sul punto, un processo volto ad estendere l'operatività dell'istituto, sorto per il lavoro operaio, ampliato dapprima al lavoro subordinato in senso ampio, poi a quello autonomo<sup>186</sup>.

L'art. 1 elenca una serie di attività cui i lavoratori devono essere adibiti affinché si renda applicabile la tutela, attività individuate sulla base di criteri stabiliti *ex ante*; l'art. 4, al 1° co., prevede testualmente che siano destinatari dell'indennizzo “*coloro che in modo permanente o avventizio prestano alle dipendenze e sotto la direzione altrui opera manuale retribuita, qualunque sia la forma di retribuzione*”, in sostanza il prestatore di lavoro subordinato, se la sua attività rientri in quelle di cui all'art.1.

Questa tecnica di elencazione, che rendeva questa forma di tutela previdenziale circoscritta a determinate attività svolte da determinati soggetti, per molto tempo è stata ritenuta compatibile con gli artt. 3 e 8 della Costituzione dalle varie Corti; è innegabile però come questo sistema “chiuso” si sia mostrato incongruente, alla luce del venir meno della rilevanza del rischio specifico.

Possiamo con certezza affermare dunque che la tutela oggi è diretta non soltanto al lavoratore subordinato (rendendosi irrilevante la qualificazione del rapporto di lavoro) e non soltanto al lavoratore, includendo anche quei

---

<sup>186</sup> Per una più ampia trattazione degli sviluppi, si veda PESSI R., “*Lezioni di diritto della previdenza sociale*”, cit., pp. 345ss.

Sul punto si veda anche: CINELLI M., “*Diritto della previdenza sociale*”, 2013, Ed. Giappichelli, pp. 514ss.; CINELLI M., GIUBBONI S., “*Lineamenti di diritto della previdenza sociale*”, 2018, Ed. CEDAM, pp. 98ss.; PERSIANI M., D'ONGHIA M., “*Fondamenti di diritto della previdenza sociale*”, cit., pp. 140ss.; SANTORO-PASSARELLI G., “*Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*”, *ivi*, pp. 2867ss.

soggetti che si trovino esposti al rischio, pur non essendo parte di un contratto di lavoro.

### **2.3. La lesione e il danno**

Il diritto alla prestazione previdenziale sorge se dall'evento (infortunio-malattia) derivi morte o inabilità al lavoro, cioè *“l'eliminazione o la riduzione delle attitudini psicofisiche del soggetto protetto a svolgere attività lavorativa”*; quest'ultima può essere temporanea o permanente, variando il regime<sup>187</sup>.

Laddove si configuri una inabilità al lavoro di tipo temporaneo, che permette pertanto il rientro al lavoro, è necessario che si tratti di una inabilità assoluta e specifica, *“che impedisca totalmente e di fatto all'infortunato di attendere al lavoro”* (art. 68 T.U.), quindi riferita allo specifico lavoro svolto; in caso di inabilità permanente (vedi art. 74 T.U.), quest'ultima può essere generica, riferita a qualunque lavoro<sup>188</sup>.

Per quanto concerne il danno prodotto, occorre distinguere il danno estetico dal danno biologico. Pochi problemi crea la prima nozione, configurandosi allorché si determini una variazione estetica, che dà diritto alla prestazione previdenziale se incide sull'attitudine del soggetto protetto al lavoro, anche in senso ampio; più articolata è la nozione di danno biologico. Quest'ultimo è definito dall'art. 13 d.lgs. 38/2000 come lesione dell'indennità psico-fisica della persona, suscettibile di valutazione medico-legale. Dalla nozione data, sicuramente ampia, che fa riferimento ad un danno che si produce sulla persona intesa nella sua globalità, vien fuori l'inadeguatezza dei criteri risarcitori di cui al T.U., per l'inabilità

---

<sup>187</sup> PERSIANI M., D'ONGHIA M., *“Fondamenti di diritto della previdenza sociale”*, *ivi*, pp. 155ss.

<sup>188</sup> PERSIANI M., D'ONGHIA M., *“Fondamenti di diritto della previdenza sociale”*, *ibidem*.

permanente o temporanea al lavoro; in specie, l'indennizzo del danno biologico è stato ricompreso nella prestazione previdenziale per inabilità permanente generica, assoluta o parziale, modificandone in tal modo il sistema di computo<sup>189</sup>.

#### **2.4. *La responsabilità civile del datore di lavoro o del terzo e i rapporti tra tutela indennitaria e tutela risarcitoria***

In caso di evento indennizzabile causato da terzo, l'INAIL può esercitare un'azione surrogatoria ex art. 1916 cod. civ.<sup>190</sup>, in favore dell'assicuratore pagante dell'indennità; il danneggiato, o eventualmente i suoi eredi, agiscono nei confronti del terzo per il risarcimento del danno mediante le regole disposte dal Codice civile, trovando l'azione fondamento nell'art. 2043 cod. civ.<sup>191</sup>

La disciplina della responsabilità civile del datore di lavoro è invece disciplinata all'art. 10<sup>192</sup> T.U., sottraendosi dunque dalla normativa

---

<sup>189</sup> PESSI R., *“Lezioni di diritto della previdenza sociale”*, cit., pp. 347ss.

<sup>190</sup> “L'assicuratore che ha pagato l'indennità è surrogato, fino alla concorrenza dell'ammontare di essa, nei diritti dell'assicurato verso i terzi responsabili.

Salvo il caso di dolo, la surrogazione non ha luogo se il danno è causato dai figli, [dagli affiliati], dagli ascendenti, da altri parenti o da affini dell'assicurato stabilmente con lui conviventi o da domestici.

L'assicurato è responsabile verso l'assicuratore del pregiudizio arrecato al diritto di surrogazione. Le disposizioni di questo articolo si applicano anche alle assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro e contro le disgrazie accidentali.”

<sup>191</sup> “Qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno.”

<sup>192</sup> “L'assicurazione a norma del presente decreto esonera il datore di lavoro dalla responsabilità civile per gli infortuni sul lavoro.

Nonostante l'assicurazione predetta permane la responsabilità civile a carico di coloro che abbiano riportato condanna penale per il fatto dal quale l'infortunio è derivato.

Permane, altresì, la responsabilità civile del datore di lavoro quando la sentenza penale stabilisca che l'infortunio sia avvenuto per fatto imputabile a coloro che egli ha incaricato della direzione o sorveglianza del lavoro, se del fatto di essi debba rispondere secondo il Codice civile.

Le disposizioni dei due commi precedenti non si applicano quando per la punibilità del fatto dal quale l'infortunio è derivato sia necessaria la querela della persona offesa.

Qualora sia pronunciata sentenza di non doversi procedere per morte dell'imputato o per amnistia, il giudice civile, in seguito a domanda degli interessati, proposta entro tre anni dalla sentenza, decide se, per il fatto che avrebbe costituito reato, sussista la responsabilità civile a norma dei commi secondo, terzo e quarto del presente articolo.

comune, che prevede il c.d. “parziale” esonero del datore di lavoro da responsabilità civile.

È stata intricata l’evoluzione della norma in questione, la quale originariamente arginava la responsabilità civile del datore di lavoro alle sole ipotesi in cui il fatto costituisse reato perseguibile d’ufficio per il quale esso o un soggetto da lui incaricato avesse riportato condanna. È stato fondamentale l’operato della Corte costituzionale, chiamata più volte a pronunciarsi sulla legittimità e congruità di questa impostazione, che ha esteso in una prima occasione l’area della responsabilità del datore di lavoro all’ipotesi di prescrizione del reato e ha sancito l’illegittimità costituzionale della disposizione nella parte in cui limitava la responsabilità del datore di lavoro ai fatti commessi da soggetti incaricati alla direzione e alla sorveglianza, escludendo la responsabilità per i fatti commessi dagli altri dipendenti del cui operato fosse tenuto a rispondere<sup>193</sup>; in un secondo momento la Consulta<sup>194</sup> ha dichiarato l’illegittimità costituzionale anche nella parte in cui la norma prevedeva l’opponibilità dell’esito del procedimento anche nei confronti di chi non avesse partecipato al giudizio, non essendo stato posto in condizioni<sup>195</sup>.

L’area di esonero parziale della responsabilità del datore di lavoro è stata invece ampliata da un intervento della Cassazione<sup>196</sup>, chiarendo che azione di regresso va qualificata non solo quella nei confronti del datore di lavoro,

---

Non si fa luogo a risarcimento qualora il giudice riconosca che questo non ascende a somma maggiore dell’indennità che, per effetto del presente decreto, è liquidata all’infortunato o ai suoi aventi diritto.

Quando si faccia luogo a risarcimento, questo è dovuto solo per la parte che eccede le indennità liquidate a norma degli articoli 66 e seguenti.

Agli effetti dei precedenti commi sesto e settimo l’indennità d’infortunio è rappresentata dal valore capitale della rendita liquidata, calcolato in base alle tabelle di cui all’art. 39.”

<sup>193</sup> Corte Cost., 9 marzo 1967, n. 20, G. U.

<sup>194</sup> Corte Cost., 19 giugno 1981, n. 102, G. U.

<sup>195</sup> SANTORO-PASSARELLI G., *“Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale”*, cit., pp. 2903ss.

Sul punto si veda: PERSIANI M., D’ONGHIA M., *“Fondamenti di diritto della previdenza sociale”*, cit., pp. 178 ss.

<sup>196</sup> Cass. civ., sez. un., 16 aprile 1997, n. 3288.

ma anche quella nei confronti di soggetti responsabili o corresponsabili per condotta tenuta nell'esercizio dei loro compiti e delle loro funzioni. La ratio della decisione va cercata nel fatto che beneficiando il lavoratore di un ampio sistema di tutela previdenziale, il datore di lavoro si ritrova a sopportare il peso degli ingenti oneri contributivi e in quest'ottica l'esonero da responsabilità civile si pone in un'ottica di bilanciamento di interessi e valori costituzionali.

Il rapporto tra tutela previdenziale e tutela risarcitoria era improntato in passato ad un meccanismo semplice: il complessivo importo del danno civile dovuto dal terzo responsabile, calcolato senza distinguere le diverse componenti del danno medesimo, veniva ragguagliato con il totale ammontare delle indennità erogate dall'INAIL.

Questo assetto è entrato in crisi con l'emergere del danno biologico e la Corte costituzionale<sup>197</sup> ha sancito l'incostituzionalità degli artt. 10 T.U. e 1916 cod. civ., in quanto INAIL aveva la possibilità di rivalersi sulle somme dovute a titolo di risarcimento del danno biologico; a seguito delle decisioni della Consulta, sussiste in capo al lavoratore il diritto di agire secondo le ordinarie regole del diritto civile, sia per il risarcimento del danno riferito all'integrità psico-fisica non indennizzato (*c.d. danno differenziale*), sia per il risarcimento del danno riguardante i profili relazionali dell'individuo (danno esistenziale) e del danno morale (*c.d. danni complementari*)<sup>198</sup>.

---

<sup>197</sup> Corte cost., 15 febbraio 1991, n. 87, G. U.; Corte cost., 18 luglio 1991, n. 356, G. U.; Corte cost. 27 dicembre 1991, n. 485, G. U.

<sup>198</sup> PESSI R., "Lezioni di diritto della previdenza sociale", cit., p. 349.

Sul punto si veda: CINELLI M., GIUBBONI S., "Lineamenti di diritto della previdenza sociale", cit., pp. 128ss.; PERSIANI M., D'ONGHIA M., "Fondamenti di diritto della previdenza sociale", cit., pp. 178ss.; SANTORO-PASSARELLI G., "Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale", cit., pp. 2906ss.

### 3. Il Testo Unico per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (D.lgs. 81/2008)

Sotto un profilo più strettamente penalistico, la sicurezza sul lavoro ha alle spalle un processo lungo, di cui qualche tratto si è già evidenziato, soprattutto in riferimento al ruolo di principio guida della materia svolto dall'art. 2087 cod. civ.

L'intervento normativo più rilevante in materia è senza dubbio rappresentato dal d.lgs. 81/2008, il "T.U. sulla salute e sicurezza sul lavoro", punto di arrivo di una evoluzione normativa durata circa mezzo secolo, da considerarsi come fonte generale di riferimento primario in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Non si può prescindere, pertanto, dal ripercorre alcune tappe.

Già livello codicistico, vediamo la presenza di due fattispecie di reato di pericolo: gli artt. 437<sup>199</sup> e 451<sup>200</sup> cod. pen., che prevedono rispettivamente il reato di *rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro* e *omissione colposa di cautele e difese contro disastri o infortuni sul lavoro* e trovano utile applicazione nell'ambito di drammatiche vicende<sup>201</sup>, prima tra tutte il caso Ilva.

La prima disciplina sistematica risale al D.P.R. 547/1955, prima normativa tecnica improntata ad un'ottica di prevenzione del rischio, con una serie di prescrizioni cautelari, più che meramente assistenziale e risarcitoria, di "monetizzazione" del rischio subito, nella logica della "evitabilità"

---

<sup>199</sup> "Chiunque omette di collocare impianti, apparecchi o segnali destinati a prevenire disastri o infortuni sul lavoro, ovvero li rimuove o li danneggia, è punito con la reclusione da sei mesi a cinque anni.

Se dal fatto deriva un disastro o un infortunio, la pena è della reclusione da tre a dieci anni"

<sup>200</sup> "Chiunque, per colpa, omette di collocare, ovvero rimuove o rende inservibili apparecchi o altri mezzi destinati all'estinzione di un incendio, o al salvataggio o al soccorso contro disastri o infortuni sul lavoro, è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa da euro 103 a euro 516."

<sup>201</sup> BLAIOTTA R., "Diritto penale e sicurezza sul lavoro", cit., pp. 1s.

Sul punto si veda: PINELLI F., BERARDI A., "Lineamenti di diritto penale dell'ambiente e della sicurezza sul lavoro", cit., pp. 209ss.

dell'infortunio. Si trattava di una normativa in ogni caso figlia del suo tempo, condizionata da quelli che erano allora i rapporti lavoratori-azienda. Il passo successivo è segnato dalla riforma di cui al d.lgs. 758/1994, che ha inasprito e razionalizzato il sistema sanzionatorio.

La svolta decisiva è caratterizzata, però, dal d.lgs. 626/1994 già citato (§2.1.1), sulla spinta delle direttive europee, del quale si è detto compisse una rivoluzione silenziosa<sup>202</sup>. Vero è che detto decreto si pone tendenzialmente in linea di continuità con la normativa ad esso precedente, ma tra gli innegabili elementi di novità ritroviamo l'introduzione della "valutazione dei rischi", in apposito documento, presupposto per una programmazione della prevenzione, nella quale le conoscenze tecniche acquisite possano permettere l'eliminazione o, ove non possibile, la riduzione al minimo del rischio.

Altro nuovo elemento è quello consistente nell'inclusione di reati di *omicidio colposo* e *lesioni colpose gravi o gravissime* compiuti in violazione dell'impianto normativo di sicurezza sul lavoro tra gli illeciti per i quali l'ente incorre in responsabilità, avendo quest'ultimo il dovere di costituire un modello organizzativo idoneo a ridurre il rischio di lesioni, ora contenuto all'art. 30 T.U. ("*Modelli di organizzazione e di gestione*") sulla salute e sicurezza sul lavoro<sup>203</sup>.

Venendo al T.U. (d.lgs. 81/2008), questo trae origine dalla legge delega 123/2007 ("*Misure in tema di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e delega al Governo per il riassetto e la riforma della normativa in materia*"), allo scopo di riordinare e revisionare la normativa di settore per conformare il sistema normativo ad un assetto di rapporti di lavoro in costante evoluzione, in un contesto lavorativo non stabile, che vede

---

<sup>202</sup> BLAIOTTA R., "*Diritto penale e sicurezza sul lavoro*", *ibidem*.

Sul punto si veda: NATULLO G., "*Ambiente di lavoro e tutela della salute*", cit., pp. 14ss.; PINELLI F., BERARDI A., "*Lineamenti di diritto penale dell'ambiente e della sicurezza sul lavoro*", *ibidem*.

<sup>203</sup> BLAIOTTA R., "*Diritto penale e sicurezza sul lavoro*", *ibidem*.

l'emergere di forme di flessibilità sempre maggiori, destinate sempre di più ad occupare gli spazi originariamente riservati al tipico rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato<sup>204</sup>.

La delega ha, infatti, esteso l'ambito di applicazione dell'apparato normativo sulla sicurezza nei luoghi di lavoro a tutte le tipologie di rapporto di lavoro e a tutte le attività, prescindendo, dunque, dalla qualificazione formale data, nella logica di una "universalità" del diritto alla salute e alla sicurezza<sup>205</sup>, interessando così i lavoratori per la pura circostanza di trovarsi in un ambiente di lavoro, pur dovendo essere il diritto alla sicurezza specificato in ragione della particolare tipologia di attività o dello specifico tipo contrattuale<sup>206</sup>.

Altro obiettivo della delega è quello di ridisegnare il sistema della sicurezza nella prospettiva di una "semplificazione", intesa chiaramente non come una diminuzione degli obblighi di sicurezza, quanto piuttosto una normativa che sia quanto più possibile priva di adempimenti formali non necessari.

Per quanto concerne il profilo sanzionatorio, l'aspetto più meritevole di attenzione è quello che riguarda la responsabilità dei soggetti che svolgono particolari funzioni (es. preposto) e una innovazione interessante è quella di cui all'art. 9 della delega che, aggiungendo l'art. 25-*septies* al d.lgs. 231/2001, ha esteso la responsabilità amministrativa degli enti ai reati di *omicidio e lesioni gravi o gravissime* in conseguenza di violazioni in materia antinfortunistica<sup>207</sup>.

---

<sup>204</sup> MORRONE A., "Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza", cit., pp. 113ss.

<sup>205</sup> Cass. civ., sez. VII, 19 febbraio 2016, n. 11487.

Sul punto: MORRONE A., "Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza", *ibidem*.

<sup>206</sup> TREU T., "La nuova legge sulla sicurezza sul lavoro: linee guida", in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2007, Ed. Giappichelli, pp. 696ss.

<sup>207</sup> Per un maggiore approfondimento del d.lgs. 231/2001, si veda: CASTRONUOVO D., DE SIMONE G., GINEVRA E., LIONZO A., NEGRI D., VARRASO G., "Compliance responsabilità da reato degli enti collettivi", 2019, Ed. IPSOA, pp. 600ss.

Un ulteriore aspetto rimarchevole della delega attiene all'istituto della sospensione cautelare dell'attività imprenditoriale in caso di violazioni gravi e reiterate delle norme su salute e sicurezza, come effettivamente si vedrà nella trattazione specifica della vicenda Ilva di Taranto.

Venendo finalmente al d.lgs. 81/2008, se ne evince lo scopo sin dall'art. 1<sup>208</sup>; la normativa ripercorre la strada avviata dalla normativa comunitaria e internazionale, poi nazionale, interiorizzando gli indirizzi giurisprudenziali e coordinando tutto il materiale.

Il pregio dell'atto in questione è stato certamente quello di potenziare il ruolo degli organismi paritetici, valorizzando il profilo “partecipativo” dell'organizzazione della sicurezza sul lavoro<sup>209</sup>.

---

<sup>208</sup> “Le disposizioni contenute nel presente decreto legislativo costituiscono attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, per il riassetto e la riforma delle norme vigenti in materia di salute e sicurezza delle lavoratrici e dei lavoratori nei luoghi di lavoro, mediante il riordino e il coordinamento delle medesime in un unico testo normativo. Il presente decreto legislativo persegue le finalità di cui al presente comma nel rispetto delle normative comunitarie e delle convenzioni internazionali in materia, nonché in conformità all'articolo 117 della Costituzione e agli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, e alle relative norme di attuazione, garantendo l'uniformità della tutela delle lavoratrici e dei lavoratori sul territorio nazionale attraverso il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche con riguardo alle differenze di genere, di età e alla condizione delle lavoratrici e dei lavoratori immigrati.

In relazione a quanto disposto dall'articolo 117, quinto comma, della Costituzione e dall'articolo 16, comma 3, della legge 4 febbraio 2005, n. 11, le disposizioni del presente decreto legislativo, riguardanti ambiti di competenza legislativa delle regioni e province autonome, si applicano, nell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato e con carattere di cedevolezza, nelle regioni e nelle province autonome nelle quali ancora non sia stata adottata la normativa regionale e provinciale e perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore di quest'ultima, fermi restando i principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Gli atti, i provvedimenti e gli adempimenti attuativi del presente decreto sono effettuati nel rispetto dei principi del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.”

<sup>209</sup> TIRABOSCHI M., “*Il testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*”, 2008, Ed. Giuffrè, pp. 7ss.

Sul punto si veda: BLAIOTTA R., “*Diritto penale e sicurezza sul lavoro*”, cit., pp. 4ss.; D'APONTE M., “*La tutela della salute del lavoratore dopo il Jobs Act*”, cit., pp. 43ss.; MORRONE A., “*Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza*”, cit., pp. 118ss.; NATULLO G., “*Ambiente di lavoro e tutela della salute*”, cit., pp. 14ss.; PINELLI F., BERARDI A., “*Lineamenti di diritto penale dell'ambiente e della sicurezza sul lavoro*”, cit., pp. 215ss.

A livello strutturale, il T.U. si compone di tredici titoli, suddivisi in capi, dei quali maggiore rilevanza assume sicuramente il titolo I (“*Principi comuni*”), che contiene disposizioni generalmente applicabili a tutte le imprese destinatarie della normativa sulla salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro e fondamentale rilevanza assume l’art. 15<sup>210</sup>, che elenca al 1° co. quelle che sono le “*misure generali di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro*” e al 2° co. pone un principio cardine in merito alla tutela: le misure prevenzionistiche non possono in alcun modo comportare oneri finanziari per i lavoratori.

In generale le misure di tutela attengono alla valutazione e prevenzione dei rischi, eliminazione o riduzione al minimo di questi, obblighi generali di informazione e formazione di lavoratori e loro rappresentanti, obblighi di

---

<sup>210</sup> “Le misure generali di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nei luoghi di lavoro sono:

a) la valutazione di tutti i rischi per la salute e sicurezza; b) la programmazione della prevenzione, mirata ad un complesso che integri in modo coerente nella prevenzione le condizioni tecniche produttive dell'azienda nonché l'influenza dei fattori dell'ambiente e dell'organizzazione del lavoro; c) l'eliminazione dei rischi e, ove ciò non sia possibile, la loro riduzione al minimo in relazione alle conoscenze acquisite in base al progresso tecnico; d) il rispetto dei principi ergonomici nell'organizzazione del lavoro, nella concezione dei posti di lavoro, nella scelta delle attrezzature e nella definizione dei metodi di lavoro e produzione, in particolare al fine di ridurre gli effetti sulla salute del lavoro monotono e di quello ripetitivo; e) la riduzione dei rischi alla fonte; f) la sostituzione di ciò che è pericoloso con ciò che non lo è, o è meno pericoloso; g) la limitazione al minimo del numero dei lavoratori che sono, o che possono essere, esposti al rischio; h) l'utilizzo limitato degli agenti chimici, fisici e biologici sui luoghi di lavoro; i) la priorità delle misure di protezione collettiva rispetto alle misure di protezione individuale; l) il controllo sanitario dei lavoratori; m) l'allontanamento del lavoratore dall'esposizione al rischio per motivi sanitari inerenti la sua persona e l'adibizione, ove possibile, ad altra mansione; n) l'informazione e formazione adeguate per i lavoratori; o) l'informazione e formazione adeguate per dirigenti e i preposti; p) l'informazione e formazione adeguate per i rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza; q) le istruzioni adeguate ai lavoratori; r) la partecipazione e consultazione dei lavoratori; s) la partecipazione e consultazione dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza; t) la programmazione delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza, anche attraverso l'adozione di codici di condotta e di buone prassi; u) le misure di emergenza da attuare in caso di primo soccorso, di lotta antincendio, di evacuazione dei lavoratori e di pericolo grave e immediato; v) l'uso di segnali di avvertimento e di sicurezza; z) la regolare manutenzione di ambienti, attrezzature, impianti, con particolare riguardo ai dispositivi di sicurezza in conformità alla indicazione dei fabbricanti.

Le misure relative alla sicurezza, all'igiene ed alla salute durante il lavoro non devono in nessun caso comportare oneri finanziari per i lavoratori.”

manutenzione. È il sapere tecnico e scientifico che è posto come guida e direzione nell'ambito della sicurezza nei luoghi di lavoro<sup>211</sup>.

Entrando nel merito del T. U., non ci soffermeremo sulle disposizioni specifiche di particolare applicazione; per una adeguata visione di insieme l'assetto del decreto è così disposto: il titolo II si occupa di “*luoghi di lavoro*”; il titolo III tratta l’“*uso delle attrezzature di lavoro e dei dispositivi di protezione individuale*”; il titolo IV di “*cantieri temporanei o mobili*”; il V si occupa di “*segnaletica di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*”; il titolo VI ha riguardo della “*movimentazione manuale dei carichi*”; il VII di “*attrezzature munite di videoterminali*”; i titoli VIII, IX, X e XI si occupano rispettivamente di “*agenti fisici*”, “*sostanze pericolose*”, “*esposizione ad agenti biologici*” e “*protezione da atmosfere esplosive*”; il titolo X-bis, aggiunto dal d.lgs. 19/2014, di recepimento della dir. 2010/32/UE, concerne la “*protezione da ferite da taglio e da punta nel settore ospedaliero e sanitario*”; il titolo XII tratta “*disposizioni in materia penale e di procedura penale*” e infine abbiamo il XIII titolo (“*norme transitorie e finali*”).

Altro merito del T.U. è stato quello di ridisegnare il sistema sanzionatorio in tema di sicurezza da una parte inasprendo una serie di sanzioni penali, dall'altra prevedendo norme a carattere premiale nel caso di rimozione di fonti di rischio o eliminazione delle conseguenze dannose<sup>212</sup>.

È stato in effetti riscontrato dall'INAIL come a seguito dell'introduzione del T.U. la tendenza degli infortuni sul lavoro sia scesa in maniera rilevante<sup>213</sup>.

Sul d.lgs. 81/2008 è intervenuto in via di “correttivo” il d.lgs. 106/2009 (dunque poco dopo l'entrata in vigore), allo scopo di migliorare il corpo

---

<sup>211</sup> BLAIOTTA R., “*Diritto penale e sicurezza sul lavoro*”, cit., pp. 4ss.

<sup>212</sup> MORRONE A., “*Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza*”, cit., p. 122ss.

<sup>213</sup> Per meglio approfondire il tema, si veda: PERSIANI M., LEPORE M., “*Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*”, cit., pp. 20ss.

normativo per incrementare l'efficacia ai fini antinfortunistici, in una visione volta ad agevolare l'intelligibilità del dato testuale. Si trattava, in realtà, di modifiche su istanza della parte datoriale, tesa ad un "ripensamento dell'intero apparato sanzionatorio in termini di minore incisività<sup>214</sup>" e, in effetti, l'intervento si è concretizzato in una tendenziale attenuazione della pena pecuniaria e detentiva con la previsione della sanzione amministrativa per inadempimento di doveri di natura formalistica.

Anche il campo di applicazione è stato toccato dal decreto correttivo, escludendo l'equivalenza dei volontari (con delle dovute eccezioni) rispetto ai lavoratori ai fini dell'applicazione della tutela antinfortunistica.

Merito innegabile della modifica operata dal correttivo è stato poi quello di introdurre misure di consolidamento delle funzioni di sostegno degli organismi paritetici<sup>215</sup>.

### **3.1. Campo di applicazione**

#### *a) Il datore di lavoro*

Per determinare il campo di applicazione del T. U., occorre distinguere un criterio "soggettivo", avente riguardo dei lavoratori, da un criterio "oggettivo", concernente i settori produttivi e le attività.

L'obbligo prevenzionistico, nell'ambito di un sistema "a cascata", ai sensi dell'art. 2 T.U., si ripartisce tra quattro soggetti: datore di lavoro, dirigente, preposto e lavoratore, coerentemente rispetto alla normativa sovranazionale (dir. 1989/391/CEE).

---

<sup>214</sup> MORRONE A., "Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza", *ibidem*.

<sup>215</sup> D'APONTE M., "La tutela della salute del lavoratore dopo il Jobs Act", cit., pp. 45ss.

Figura cardine è sicuramente il datore di lavoro, definito alla lett. b) dell'art. 2 come il “*soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l'assetto dell'organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell'organizzazione stessa o dell'unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa*”. Appare chiaro dal tenore del testo che la nozione di datore di lavoro non coincide perfettamente con quella lavoristico-civilistica, in quanto, ai fini della tutela antinfortunistica, si include sia il datore di lavoro in senso formale (titolare del rapporto di lavoro subordinato), sia il datore di lavoro in senso sostanziale (colui che ha *effettivamente* la responsabilità di gestione, organizzazione, direzione, spesa<sup>216</sup>).

La nozione di datore di lavoro ai sensi del T. U. si ricollega all'art. 2087 cod. civ., che utilizza l'espressione “imprenditore”, ciò nonostante includendo, come già detto, anche il datore di lavoro non imprenditore<sup>217</sup>.

In ambito societario la Cassazione ha ritenuto che gli obblighi prevenzionistici sorgano in capo a tutti i membri del consiglio di amministrazione, fatto salvo in caso di delega, non potendo essere trasferiti i doveri di controllo e gestione<sup>218</sup>; in un'altra occasione il giudice di legittimità<sup>219</sup> ha ritenuto però che questi obblighi gravano su tutti i membri del consiglio solo nell'ipotesi in cui l'organo non abbia trasferito i poteri e doveri di responsabilità ad altro soggetto (es. amministratore delegato). In sostanza, anche a livello societario, non basta l'elemento formale per

---

<sup>216</sup> MORRONE A., “*Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza*”, cit., pp. 124ss.

Sul punto si veda: D'APONTE M., “*La tutela della salute del lavoratore dopo il Jobs Act*”, cit., pp. 52ss.; LAI M., “*Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*”, cit., pp. 64ss.; NATULLO G., “*Ambiente di lavoro e tutela della salute*”, cit., pp. 34ss.; PINELLI F., BERARDI A., “*Lineamenti di diritto penale dell'ambiente e della sicurezza sul lavoro*”, cit., pp. 217ss.

<sup>217</sup> PERSIANI M., LEPORE M., “*Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro*”, cit., p. 133.

<sup>218</sup> Cass. pen., sez. IV, 29 gennaio 2015, n. 22361; cass. pen., sez. IV, 1 febbraio 2017, n. 8118.

<sup>219</sup> Cass. pen., sez. IV, 7 novembre 2017, n. 55005, riprendendo cass. pen., sez. un., 18 settembre 2014, n. 38343 (il famoso caso Thyssenkrupp).

qualificare l'imprenditore, risultando necessaria una indagine sull'elemento sostanziale.

Quanto detto vale anche nell'ambito della pubblica amministrazione, dove il datore di lavoro corrisponde fundamentalmente con il dirigente o funzionario, preposto ad un ufficio avente autonomia gestionale, con differente qualifica che abbia "poteri di gestione" (art. 1, 2° co., d.lgs. 165/2001).

Per quanto attiene agli obblighi del datore di lavoro, sussistono doveri non delegabili e doveri condivisi con i dirigenti. Per i primi si rinvia all'art. 17, che individua:

- la valutazione di tutti i rischi con la conseguente elaborazione del documento previsto dall'articolo 28;
- la designazione del responsabile del servizio di prevenzione e protezione dai rischi (R.S.P.P.).

Per quanto concerne il responsabile del servizio di prevenzione e protezione<sup>220</sup>, deve trattarsi di un soggetto che possieda capacità e requisiti adeguati (art. 32) alla natura dei rischi presenti sul luogo di lavoro, con la funzione di predisporre le procedure necessarie per proteggere i lavoratori dalle le situazioni pericolose per la loro salute e sicurezza.

Per quanto attiene alla valutazione dei rischi<sup>221</sup>, elaborata con la collaborazione del R.S.P.P. e del medico competente, va redatto un documento di valutazione dei rischi (D.V.R.) che, ai sensi dell'art. 28, deve avere forma scritta, data certa, va redatto e sottoscritto dal datore di lavoro all'esito del processo di valutazione dei rischi in seno all'attività produttiva

---

<sup>220</sup> Art. 2, lett. l): "servizio di prevenzione e protezione dai rischi: insieme delle persone, sistemi e mezzi esterni o interni all'azienda finalizzati all'attività di prevenzione e protezione dai rischi professionali per i lavoratori."

<sup>221</sup> Art. 2, lett. q): "valutazione dei rischi: valutazione globale e documentata di tutti i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori presenti nell'ambito dell'organizzazione in cui essi prestano la propria attività, finalizzata ad individuare le adeguate misure di prevenzione e di protezione e ad elaborare il programma delle misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di salute e sicurezza."

e deve includere una relazione sulla valutazione dei rischi per la salute e la sicurezza e l'individuazione delle misure da adottare<sup>222</sup>. In caso di datore di lavoro occupante fino a dieci dipendenti, la valutazione è effettuata sulla base di procedure standardizzate elaborate dalla Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro<sup>223</sup>.

Sotto un diverso profilo, è fonte di responsabilità penale non solo la totale omissione della valutazione dei rischi, quanto anche la incompleta valutazione, in quanto qualificabile come “*omissione giuridicamente rilevante*”<sup>224</sup>.”

Gli obblighi incombenti sul datore di lavoro insieme col dirigente sono indicati all'art. 18, che prevede un elenco articolato di compiti, tra i quali: la formazione dei lavoratori in merito alla disciplina antinfortunistica; la fornitura ai lavoratori di mezzi idonei di protezione; la nomina del medico competente per la sorveglianza sanitaria; la vigilanza sull'attività compiuta da altri soggetti; ecc. Tra i più rilevanti doveri rientrano gli obblighi di informazione e formazione del lavoratore: ai lavoratori vanno fornite conoscenze in merito ai fondamentali concetti di protezione, prevenzione, danno...; l'informazione che viene data ad essi deve essere “sufficiente” e “adeguata” e riguarda i rischi connessi all'attività di impresa<sup>225</sup>.

Pur essendo identici gli obblighi del datore di lavoro e del dirigente, ciò che muta è l'ambito operativo degli stessi. Il datore di lavoro ha una competenza generalizzata, è obbligato in relazione a tutta l'attività aziendale; il dirigente ha invece una competenza di tipo settoriale, adempie i suoi doveri in

---

<sup>222</sup> PINELLI F., BERARDI A., “*Lineamenti di diritto penale dell'ambiente e della sicurezza sul lavoro*”, cit., pp. 231ss.

Sul punto: D'APONTE M., “*La tutela della salute del lavoratore dopo il Jobs Act*”, cit., pp. 52ss.; LAI M., “*Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi*”, cit., pp. 51ss.; MORRONE A., “*Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza*”, cit., pp. 124ss.

<sup>223</sup> Per un approfondimento sul punto, si veda: D'APONTE M., “*La tutela della salute del lavoratore dopo il Jobs Act*”, *ivi*, pp. 162ss.

<sup>224</sup> Cass. pen., IV sez., 12 aprile 2018, n. 34789.

<sup>225</sup> MORRONE A., “*Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza*”, cit., pp. 134ss.

relazione all'ambito di competenze attribuitegli nell'ambito di una certa attività. Questa impostazione si riflette anche in ambito di responsabilità penale, in quanto in caso di evento dannoso riconducibile all'organizzazione nel dettaglio, risponde il dirigente; se l'evento è conseguenza di scelte gestionali di fondo, risponde il datore di lavoro<sup>226</sup>.

Altro profilo di interesse è quello della vigilanza sull'osservanza, da parte dei lavoratori, delle disposizioni di legge e delle disposizioni aziendali di igiene e sicurezza, di cui al co. 3-*bis*, art. 18 T. U.<sup>227</sup>, il quale prescrive una forma di responsabilità del datore di lavoro e dei dirigenti sussiste anche allorquando l'evento sia la conseguenza del comportamento imprudente del lavoratore.

#### *b) Il dirigente e il preposto*

Proseguendo con l'individuazione dei soggetti, vediamo le figure del dirigente e del preposto, rispettivamente definiti alle lett. c) e d) dell'art. 2, qualificabile l'uno come *“colui che, in ragione delle competenze professionali e di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, attua le direttive del datore di lavoro organizzando l'attività lavorativa e vigilando su di essa”*, l'altro come il soggetto *“che, in ragione delle competenze professionali e nei limiti di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell'incarico conferitogli, sovrintende alla attività lavorativa e garantisce l'attuazione*

---

<sup>226</sup> PINELLI F., BERARDI A., *“Lineamenti di diritto penale dell'ambiente e della sicurezza sul lavoro”*, cit., pp. 236ss.

Sul punto si veda: MORRONE A., *“Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza”*, *ibidem*.

<sup>227</sup> “Il datore di lavoro e i dirigenti sono tenuti altresì a vigilare in ordine all'adempimento degli obblighi di cui agli articoli 19, 20, 22, 23, 24 e 25, ferma restando l'esclusiva responsabilità dei soggetti obbligati ai sensi dei medesimi articoli qualora la mancata attuazione dei predetti obblighi sia addebitabile unicamente agli stessi e non sia riscontrabile un difetto di vigilanza del datore di lavoro e dei dirigenti.”

*delle direttive ricevute, controllandone la corretta esecuzione da parte dei lavoratori ed esercitando un funzionale potere di iniziativa.*”

Il dirigente viene investito di una posizione di garanzia a titolo derivativo da parte del datore di lavoro, è il c. d. “delegato per eccellenza<sup>228</sup>”, titolare di funzioni gestionali e di organizzazione, in collaborazione o in sostituzione del datore di lavoro. Nonostante l’elemento della delega da parte del datore di lavoro, va detto che il dirigente e quest’ultimo non si trovano su un piano di parità, in quanto il datore di lavoro resta il primo garante della sicurezza sul lavoro, mentre il dirigente è al contempo garante e creditore della tutela<sup>229</sup>.

Il preposto si distingue dagli altri lavoratori in questo è quel soggetto che ha frequentato un apposito corso di formazione, ma resta la figura prossima al lavoratore. Differentemente dal dirigente e dal datore di lavoro, il preposto non ha autonomi poteri decisionali e di organizzazione (incidendo questo aspetto sui profili di responsabilità). La Cassazione<sup>230</sup> ha tuttavia individuato una sfera di autonomia di responsabilità in questa figura, nell’ambito della quale svolge compiti e mansioni di carattere perlopiù esecutivo: sovrintende all’attività lavorativa, attua le direttive ricevute nel rispetto di un potere gerarchico e della natura dell’incarico ad esso attribuito<sup>231</sup>.

---

<sup>228</sup> MORRONE A., *“Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza”*, cit., pp. 135ss.

Sul punto si veda: D’APONTE M., *“La tutela della salute del lavoratore dopo il Jobs Act”*, cit., pp. 162ss.;

PINELLI F., BERARDI A., *“Lineamenti di diritto penale dell’ambiente e della sicurezza sul lavoro”*, cit., pp. 236ss.

<sup>229</sup> MORRONE A., *“Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza”*, *ibidem*.

<sup>230</sup> Cass. pen., sez. IV, 28 maggio 2013, n. 37738; cass. pen., sez. IV, 10 febbraio 2009, n. 20395.

<sup>231</sup> PINELLI F., BERARDI A., *“Lineamenti di diritto penale dell’ambiente e della sicurezza sul lavoro”*, cit., pp. 242ss.

c) *L'articolo 299: esercizio di fatto dei poteri direttivi*

Queste tre fondamentali figure del sistema sono dunque titolari della posizione di garanzia per la valutazione della responsabilità penale e, proprio sul profilo della responsabilità, notevole ed essenziale è stato il ruolo della giurisprudenza.

Quest'ultima si è mostrata sempre incline ad applicare il *c. d. principio di effettività*, in base al quale un soggetto, pur non rivestendo formalmente la qualifica di datore di lavoro, dirigente e preposto, ben può assumere la responsabilità di questi soggetti in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, laddove abbia tenuto in concreto condotte riferite a tali soggetti<sup>232</sup>.

Il principio di effettività delle mansioni svolte ha trovato riconoscimento nel T.U., nell'art. 299 (*"Le posizioni di garanzia relative ai soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b), d) ed e), gravano altresì su colui il quale, pur sprovvisto di regolare investitura, eserciti in concreto i poteri giuridici riferiti a ciascuno dei soggetti ivi definiti"*).

Il principio di effettività delle mansioni svolte non si pone però in contrasto con il criterio dell'investitura formale, nel senso che, allorquando nel caso concreto si vedano agire un soggetto con una delle qualifiche di cui alle lett. b), c) e d) e un soggetto privo di questa formale investitura, ma che espleta concretamente poteri tipici, assumendo conseguentemente, in ragione dell'art. 299 la correlata posizione di garanzia, allora entrambi risponderanno penalmente<sup>233</sup>.

---

<sup>232</sup> Cass. pen., sez. IV, 24 giugno 2000, n. 7386.

<sup>233</sup> DE NEGRI E., FURIN N., *"La nuova sicurezza del lavoro: soggetti, responsabilità e sanzioni"*, 2008, Ed. La Tribuna, pp. 128ss.

Sul punto si veda: ARGANESE A., *"Il datore di lavoro dopo il d.lgs. n. 81/2008"*, 2017, Ed. Olympus; D'APONTE M., *"La tutela della salute del lavoratore dopo il Jobs Act"*, cit., p. 49; MORRONE A., *"Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza"*, cit., pp. 140ss.

Cass. pen., sez. IV, 16 febbraio 2015, n. 6723; cass. pen., sez. IV, 01 luglio 2016, n. 27056.

#### *d) Il lavoratore*

Già nell'art. 5, co. 1 e 2, lett. b) del d.lgs. 626/1994 il lavoratore si configurava sì come creditore dell'obbligo di sicurezza, ma allo stesso tempo come compartecipe del datore di lavoro e degli altri soggetti obbligati nell'applicazione dei doveri antinfortunistici, facendosi esso stesso garante di sé stesso e degli altri lavoratori<sup>234</sup>, “*quando si trovi nella condizione, in ragione di una posizione di maggiore esperienza lavorativa, di intervenire onde rimuovere le possibili cause di infortuni sul lavoro*”<sup>235</sup>.

Oggi, del resto, la lett. a) dell'art. 2<sup>236</sup> del T. U., come modificata dall'art. 2 d. lgs. 106/2009, individua nel lavoratore quel soggetto “*che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un*

---

<sup>234</sup> ARGANESE A., “*Il datore di lavoro dopo il d.lgs. n. 81/2008*”, *ibidem*.

Sul punto si veda: BLAIOTTA R., “*Diritto penale e sicurezza sul lavoro*”, cit., pp. 15ss.; D'APONTE M., “*La tutela della salute del lavoratore dopo il Jobs Act*”, cit., p. 52; MORRONE A., “*Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza*”, cit., pp. 143ss.; NATULLO G., “*Ambiente di lavoro e tutela della salute*”, cit., pp. 72ss.; PINELLI F., BERARDI A., “*Lineamenti di diritto penale dell'ambiente e della sicurezza sul lavoro*”, cit., pp. 243ss.

<sup>235</sup> Cass. pen., sez. IV, 01 settembre 2014, n. 36452.

<sup>236</sup> “Lavoratore: persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un'attività lavorativa nell'ambito dell'organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari. Al lavoratore così definito è equiparato: il socio lavoratore di cooperativa o di società, anche di fatto, che presta la sua attività per conto delle società e dell'ente stesso; l'associato in partecipazione di cui all'articolo 2549, e seguenti del codice civile; il soggetto beneficiario delle iniziative di tirocini formativi e di orientamento di cui all'articolo 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196, e di cui a specifiche disposizioni delle leggi regionali promosse al fine di realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro o di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro; l'allievo degli istituti di istruzione ed universitari e il partecipante ai corsi di formazione professionale nei quali si faccia uso di laboratori, attrezzature di lavoro in genere, agenti chimici, fisici e biologici, ivi comprese le apparecchiature fornite di videoterminali limitatamente ai periodi in cui l'allievo sia effettivamente applicato alla strumentazioni o ai laboratori in questione; i volontari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della protezione civile; il lavoratore di cui al decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468, e successive modificazioni.”

*mestiere, un'arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari.”*

Vediamo subito come la nozione accolta dal T. U. sia comprensiva non soltanto del prestatore di lavoro subordinato ex art. 2094 cod. civ.<sup>237</sup> (nozione restrittiva invece accolta pienamente nel d.lgs. 626/1994), ma anche di quel soggetto che, al di là della tipologia contrattuale, sia inserito nell'ambito dell'organizzazione del datore di lavoro.

Gli oneri del lavoratore sono indicati all'art. 20<sup>238</sup>, tra i quali figurano sostanzialmente oneri relativi all'adempimento degli obblighi previsti a tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, ai fini della protezione individuale e collettiva e oneri specifici<sup>239</sup>.

---

<sup>237</sup> “È prestatore di lavoro subordinato chi si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore.”

<sup>238</sup> “Ogni lavoratore deve prendersi cura della propria salute e sicurezza e di quella delle altre persone presenti sul luogo di lavoro, su cui ricadono gli effetti delle sue azioni o omissioni, conformemente alla sua formazione, alle istruzioni e ai mezzi forniti dal datore di lavoro.

I lavoratori devono in particolare: a) contribuire, insieme al datore di lavoro, ai dirigenti e ai preposti, all'adempimento degli obblighi previsti a tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro; b) osservare le disposizioni e le istruzioni impartite dal datore di lavoro, dai dirigenti e dai preposti, ai fini della protezione collettiva ed individuale; c) utilizzare correttamente le attrezzature di lavoro, le sostanze e i preparati pericolosi, i mezzi di trasporto, nonché i dispositivi di sicurezza; d) utilizzare in modo appropriato i dispositivi di protezione messi a loro disposizione; e) segnalare immediatamente al datore di lavoro, al dirigente o al preposto le deficienze dei mezzi e dei dispositivi di cui alle lettere c) e d), nonché qualsiasi eventuale condizione di pericolo di cui vengano a conoscenza, adoperandosi direttamente, in caso di urgenza, nell'ambito delle proprie competenze e possibilità e fatto salvo l'obbligo di cui alla lettera f) per eliminare o ridurre le situazioni di pericolo grave e incombente, dandone notizia al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza; f) non rimuovere o modificare senza autorizzazione i dispositivi di sicurezza o di segnalazione o di controllo; g) non compiere di propria iniziativa operazioni o manovre che non sono di loro competenza ovvero che possono compromettere la sicurezza propria o di altri lavoratori; h) partecipare ai programmi di formazione e di addestramento organizzati dal datore di lavoro; i) sottoporsi ai controlli sanitari previsti dal presente decreto legislativo o comunque disposti dal medico competente.

I lavoratori di aziende che svolgono attività in regime di appalto o subappalto, devono esporre apposita tessera di riconoscimento, corredata di fotografia, contenente le generalità del lavoratore e l'indicazione del datore di lavoro. Tale obbligo grava anche in capo ai lavoratori autonomi che esercitano direttamente la propria attività nel medesimo luogo di lavoro, i quali sono tenuti a provvedervi per proprio conto.”

<sup>239</sup> MORRONE A., *“Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza”*, cit., pp. 143ss.

La collaborazione apprestata dal lavoratore va coordinata e integrata con l'obbligo di controllo del datore di lavoro; non manca, pertanto, un dovere di vigilanza assoluta sui lavoratori, nell'ottica di un modello collaborativo. Il tutto si riversa nel tema della responsabilità del datore di lavoro per comportamento imprudente del lavoratore, fatto salvo il caso in cui la condotta di quest'ultimo sia abnorme, cioè posto in essere autonomamente e fuori da ogni prevedibilità per il datore di lavoro<sup>240</sup>; tale impostazione trova fonte nell'art. 41, 2° co., cod. pen. (*“Le cause sopravvenute escludono il rapporto di causalità quando sono state da sole sufficienti a determinare l'evento. In tal caso, se l'azione od omissione precedentemente commessa costituisce per sé un reato, si applica la pena per questo stabilita”*).

*e) Altri soggetti*

Meritano un breve cenno gli altri soggetti rilevanti ai fini della chiusura del discorso sul campo di applicazione oggettivo della normativa in esame sono il R.S.P.P., di cui si è già detto (lett. a), §2.3.1), il medico competente e il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (R.L.S.), già previsti nel d.lgs. 626/1994.

I compiti del medico competente sono indicati all'art. 25 T.U., tra i quali sicuramente rilevante è l'obbligo di collaborare con il datore di lavoro e il servizio di prevenzione e protezione. La loro funzione non si sostanzia nel mero recepimento delle prescrizioni di questi ultimi, manifestandosi piuttosto in un'attività propositiva, sulla base di informazioni raccolte anche direttamente di sua iniziativa. A tale obbligo si affianca quello di controllo

---

Sul punto si veda: D'APONTE M., *“La tutela della salute del lavoratore dopo il Jobs Act”*, cit., pp. 52ss.

<sup>240</sup> Cass. pen., IV sez., 7 novembre 2017, n. 57668.

Si veda: MORRONE A., *“Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza”*, *ibidem*.

in materia di prevenzione dei rischi e sorveglianza sanitaria<sup>241</sup>. Il medico deve adempiere ai suoi doveri, pena specifica responsabilità.

Per quanto concerne il R.L.S.<sup>242</sup>, questo viene eletto direttamente dai lavoratori nelle aziende che occupano meno di quindici dipendenti e designato o eletto dalle rappresentanze sindacali del settore nelle aziende che occupano almeno quindici dipendenti; questo soggetto svolge funzioni di carattere collaborativo con il datore di lavoro e funzioni di controllo. Non risponde penalmente, salvo che concorra nella condotta omissiva del responsabile.

La figura è stata notevolmente irrobustita dal T.U.; innanzitutto al R.L.S. aziendale (art. 47) sono stati affiancati il R.L.S. territoriale (art. 48), in realtà già previsto nella normativa del 1994, ma fortemente rivalutato, e il R.L.S. del “sito produttivo” (art. 49).

I compiti del R.L.S. si sostanziano nell’accesso ai luoghi di lavoro, nella informazione e consultazione, nella possibilità di formulare proposte, nella possibilità di adire le autorità competenti se le misure adottate dal datore di lavoro non si mostrino idonee allo scopo di prevenzione<sup>243</sup>.

### **3.2. La delega di funzioni**

L’obbligo di sicurezza del datore di lavoro si articola in più doveri specifici che, come abbiamo visto, vengono ripartiti anche in capo al dirigente e al preposto. La molteplicità di doveri e funzioni dei soggetti titolari

---

<sup>241</sup> PINELLI F., BERARDI A., “Lineamenti di diritto penale dell’ambiente e della sicurezza sul lavoro”, cit., pp. 246ss.

<sup>242</sup> Per un maggiore approfondimento, si veda: NATULLO G., “Ambiente di lavoro e tutela della salute”, cit. pp. 74ss.

<sup>243</sup> MORRONE A., “Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza”, cit., pp. 148ss.

Si veda: LAI M., “Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi”, cit., pp. 139ss.; NATULLO G., “Ambiente di lavoro e tutela della salute”, *ibidem*.

formalmente di determinate posizioni comporta la necessità di avvalersi di meccanismi di ripartizione e distribuzione dei compiti.

La delega di funzioni è quell'istituto che viene utilizzato a tale scopo, modificando l'assetto "fisiologico" della ripartizione degli obblighi e delle posizioni di garanzia nell'impresa; è l'atto di autonomia privata con cui il titolare della funzione di garanzia trasferisce i suoi obblighi in capo ad un altro soggetto che li acquista a titolo derivativo<sup>244</sup>.

Due sono gli effetti tipici che produce l'applicazione di questo istituto: un effetto liberatorio, in quanto il delegante viene "sgravato" degli oneri su di lui incombenti, e un effetto costitutivo, in quanto vengono ad essere attribuiti al soggetto delegato gli obblighi impartiti dal delegante.

Preliminarmente, occorre individuare in capo a quale soggetto incombe la responsabilità, sulla base di tre distinte teorie: la teoria formalista individua il soggetto responsabile in colui che riveste la qualifica formale nell'organizzazione dell'impresa; la teoria funzionale guarda invece alle mansioni concretamente svolte dai soggetti dell'organizzazione; la teoria organica rappresenta un po' una sintesi delle altre due teorie, in quanto ritiene che ai fini dell'attribuzione della responsabilità non sia possibile prescindere né dalla qualifica rivestita dal soggetto, né dal concreto svolgimento delle mansioni<sup>245</sup>.

L'istituto ha trovato una vera e propria rilevanza solo con il T.U. (art. 16), pur essendo già ampiamente riconosciuto nel diritto vivente, essendo da tempo ammesso dalla giurisprudenza di legittimità<sup>246</sup>, anche sulla scorta della dottrina. In realtà un riconoscimento legislativo, seppur indiretto,

---

<sup>244</sup> LECCESE I., *"La delega di funzioni: rilevanza penale nell'esercizio dell'attività d'impresa"*, in *Diritto civile e commerciale, Diritto penale*, 2017, Ed. Diritto.it.

Si veda, sul punto: MORRONE A., *"Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza"*, cit., pp. 151ss.; NATULLO G., *"Ambiente di lavoro e tutela della salute"*, cit., pp. 40ss.

<sup>245</sup> LECCESE I., *"La delega di funzioni: rilevanza penale nell'esercizio dell'attività d'impresa"*, *ibidem*.

<sup>246</sup> Cass. pen., IV sez., 19 marzo 2012, n. 10702.

veniva ritrovato nel d.lgs. 626/1994, nel quale venivano indicate le funzioni non delegabili del datore di lavoro, con ciò lasciando intendere la possibilità di delegare il resto degli obblighi<sup>247</sup>.

L'art. 16 T. U. prevede espressamente che la delega di funzioni, ove non esplicitamente esclusa (si è già detto delle funzioni non delegabili del datore di lavoro alla lett. a), §2.3.1), sia ammessa con i seguenti limiti e condizioni:

- Deve risultare da atto scritto recante data certa;
- il delegato deve possedere tutti i requisiti di professionalità ed esperienza richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate;
- deve attribuire al delegato tutti i poteri di organizzazione, gestione e controllo richiesti dalla specifica natura delle funzioni delegate e l'autonomia di spesa necessaria allo svolgimento delle funzioni delegate;
- va accettata dal delegato per iscritto;
- ad essa va data adeguata e tempestiva pubblicità.

L'articolo è stato poi innovato dal decreto "correttivo" del 2009 che, aggiungendo due commi, ha previsto al 3° co che non sia comunque escluso *"l'obbligo di vigilanza in capo al datore di lavoro in ordine al corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite"*, obbligo che si intende assolto in caso di attuazione del modello di controllo e verifica di cui all'art. 30, 4° co<sup>248</sup>, T.U. L'esistenza di una delega valida ed efficace, pertanto, esenta il datore di lavoro da responsabilità penale, ma solo ove

---

<sup>247</sup> PINELLI F., BERARDI A., *"Lineamenti di diritto penale dell'ambiente e della sicurezza sul lavoro"*, cit., pp. 281ss.

<sup>248</sup> "Il modello organizzativo deve altresì prevedere un idoneo sistema di controllo sull'attuazione del medesimo modello e sul mantenimento nel tempo delle condizioni di idoneità delle misure adottate. Il riesame e l'eventuale modifica del modello organizzativo devono essere adottati, quando siano scoperte violazioni significative delle norme relative alla prevenzione degli infortuni e all'igiene sul lavoro, ovvero in occasione di mutamenti nell'organizzazione e nell'attività in relazione al progresso scientifico e tecnologico."

egli abbia esercitato correttamente l'obbligo di vigilanza in ordine al corretto espletamento delle funzioni delegate<sup>249</sup>.

Il decreto "correttivo" ha introdotto anche il co. 3-bis, prevedendo la possibilità di una "sub-delega", attraverso la quale "*il soggetto delegato può, a sua volta, previa intesa con il datore di lavoro delegare specifiche funzioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro alle medesime condizioni di cui ai commi 1 e 2*", restando fermo, anche in questa ipotesi, l'obbligo di vigilanza da parte del soggetto delegante. In questo caso, peraltro, non sarà poi possibile per il sub-delegato delegare a sua volta le proprie funzioni<sup>250</sup>.

#### **4. Il sistema sanzionatorio in materia di sicurezza sul lavoro**

Le norme prevenzionistiche e antinfortunistiche hanno naturalmente una spiccata rilevanza penale, tanto che il d.lgs. 81/2008 prevede per la maggioranza delle violazioni sanzioni penale, riducendo a pochi casi le sanzioni amministrative<sup>251</sup>.

Il sistema prevede caratteristiche peculiari. In caso di illeciti di natura contravvenzionale, prevale la pena alternativa all'arresto o all'ammenda; tendenzialmente le pene dei dirigenti coincidono con quelle dei lavoratori, fatte salve le ipotesi di responsabilità del datore di lavoro per inadempimento di obblighi non delegabili; il sistema prevede sanzioni a carico delle persone giuridiche, come si è anticipato, alla luce del d.lgs. 231/2001; sono previste ipotesi di responsabilità penale anche del lavoratore.

---

<sup>249</sup> LECCESE I., "*La delega di funzioni: rilevanza penale nell'esercizio dell'attività d'impresa*", cit.

<sup>250</sup> MORRONE A., "*Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza*", cit., pp. 165ss.

<sup>251</sup> NATULLO G., "*Ambiente di lavoro e tutela della salute*", cit. pp. 111ss.

Sul punto si veda: MORRONE A., "*Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza*", *ivi*, pp. 167ss.

Al sistema sanzionatorio del T.U. si unisce poi quello delineato dal Codice penale, con particolare riferimento ai reati di cui agli artt. 437 e 451 (§ 2.3), rispettivamente “rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro” e “omissione colposa di cautele e difese contro disastri o infortuni sul lavoro” e agli artt. 589, 2° co.<sup>252</sup> e 590, 3° co.<sup>253</sup>, che prevedono un aggravamento di pena nel caso in cui i delitti di omicidio colposo e lesioni colpose siano commessi nell’ambito di una violazione alle norme in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Un aspetto rilevante riguarda le sanzioni comminate alle persone giuridiche in caso di violazione degli obblighi di prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro, in particolare con riferimento all’art. 300 T.U., che ha introdotto nel d.lgs. 231/2001 l’art. 25-*septies*, il quale prevede, nel caso di omicidio colposo o lesioni gravi o gravissime commesse in violazione delle norme sulla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, sanzioni pecuniarie (1000 quote in caso di omicidio, fino a 500 quote per lesioni gravissime e fino a 250 quote per lesioni gravi) e sanzioni interdittive (interdizione dall’esercizio dell’attività; esclusione da agevolazioni, finanziamenti o contributi; revoca di licenze, concessioni o autorizzazioni; ecc.).

La responsabilità degli enti è riconducibile alla “colpa dell’organizzazione<sup>254</sup>”, i cui requisiti, rinvenibili all’art. 5 del d.lgs. 231/2001, si ritrovano nel “vantaggio” o, alternativamente, nell’“interesse”

---

<sup>252</sup> “Se il fatto è commesso con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro la pena è della reclusione da due a sette anni.”

<sup>253</sup> “Se i fatti di cui al secondo comma sono commessi con violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro la pena per le lesioni gravi è della reclusione da tre mesi a un anno o della multa da euro 500 a euro 2.000 e la pena per le lesioni gravissime è della reclusione da uno a tre anni.”

<sup>254</sup> NATULLO G., “Ambiente di lavoro e tutela della salute”, cit. pp. 111ss.

Sul punto: MORRONE A., “Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza”, cit., pp. 201ss.

Per un maggiore approfondimento, si veda: CASTRONUOVO D., DE SIMONE G., GINEVRA E., LIONZO A., NEGRI D., VARRASO G., “Compliance responsabilità da reato degli enti collettivi”, 2019, Ed. IPSOA.

dello stesso ente<sup>255</sup>, non rispondendo quest'ultimo nel caso in cui i soggetti che abbiano le funzioni di rappresentanza, amministrazione o direzione dell'ente abbiano agito “*nell'interesse esclusivo proprio o di terzi.*”

L'interesse dell'ente ricorre allorché la persona fisica agisca allo scopo consapevole di procurare un'utilità alla persona giuridica; mentre il requisito del vantaggio si palesa quando la persona fisica violi ripetutamente le norme prevenzionistiche, consentendo una riduzione dei costi e un contenimento della spesa con una susseguente massimizzazione del profitto<sup>256</sup>.

Merita attenzione la possibilità, di cui all'art. 301 (modificato dal “correttivo” del 2009), di estinzione dei reati puniti con le pene dell'ammenda o con pena alternativa all'arresto o all'ammenda mediante c.d. oblazione condizionata o “contratta<sup>257</sup>”, rinviando dunque alla prescrizione con diffida, disciplinata dagli artt. 20ss. del d.lgs. 758/1994, che costituisce uno dei più importanti strumenti di cui dispongono gli organi di vigilanza<sup>258</sup>.

La prescrizione con diffida prevede che, in caso di violazione delle norme sul tema, l'ispettore possa impartire al soggetto che ha posto in essere la condotta una “prescrizione” con la quale impone il ripristino delle regolari condizioni lavorative, con fissazione del termine per la regolarizzazione, al fine di eliminare la contravvenzione, esercitando le funzioni di polizia giudiziaria<sup>259</sup>. Il datore di lavoro che vuole fruire dell'istituto ha il dovere di adempiere alla prescrizione nel termine previsto e di pagare una somma

---

<sup>255</sup> Si veda, sul punto, l'intervento chiarificatore della giurisprudenza, in cass. pen., 20 luglio 2016, n. 31210.

<sup>256</sup> Cass. pen., *ibidem*.

<sup>257</sup> L'oblazione è una peculiare causa di estinzione del reato consistente nel pagamento di una somma di denaro e si applica alle sole contravvenzioni.

<sup>258</sup> NATULLO G., “*Ambiente di lavoro e tutela della salute*”, cit. pp. 115ss.

<sup>259</sup> NATULLO G., “*Ambiente di lavoro e tutela della salute*”, *ibidem*.

Sul punto si veda: MORRONE A., “*Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza*”, cit., pp. 179ss.

di denaro pari a un quarto del massimo dell'ammenda prevista dalla disposizione violata.

Altro provvedimento sanzionatorio è quello della sospensione dell'attività imprenditoriale, disciplinata all'art. 14 T.U.; si tratta di una sanzione non penale, ma che si mostra nel concreto particolarmente efficace.

La peculiarità sta nella duplice funzione che svolge: se è innegabile la natura sanzionatoria, non si può prescindere da quella cautelare, allo scopo "*di contrasto del lavoro irregolare e per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori.*"

Ai sensi dell'art. 14, il provvedimento di sospensione dell'attività d'impresa può essere disposto in due ipotesi specifiche: impiego di lavoratori "in nero" oltre una determinata soglia; gravi e plurime violazioni in materia di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Per quanto attiene a questa seconda ipotesi, le violazioni sono individuate da specifico decreto del Ministro del lavoro ma, non essendo stato ancora adottato, si fa oggi ancora riferimento alle violazioni di cui all'allegato I del T.U.<sup>260</sup>; per quanto concerne l'aspetto della "reiterazione", questa sussiste se le violazioni siano plurime, della stessa indole ed entro il lasso di tempo di cinque anni.

Occorre precisare che allorquando il datore di lavoro non ottemperi al provvedimento di sospensione (che resta un provvedimento discrezionale dell'ASL o dell'INL<sup>261</sup>) si applica la pena dell'arresto fino a sei mesi.

Il provvedimento di sospensione per violazione delle norme di prevenzione è revocabile in due ipotesi: l'accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro nelle ipotesi di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro; il pagamento di una somma aggiuntiva unica pari a 2500 euro.

---

<sup>260</sup> MORRONE A., "*Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza*", cit., pp. 179ss.

Sul punto, si veda anche: D'APONTE M., "*La tutela della salute del lavoratore dopo il Jobs Act*", cit., pp. 280ss.; NATULLO G., "*Ambiente di lavoro e tutela della salute*", *ivi*, pp. 117ss.

<sup>261</sup> Ispettorato nazionale del lavoro.

Concludendo, il provvedimento è ricorribile entro 30 giorni all'Ispettorato territoriale del lavoro (se adottato dall' IL) o alla Giunta regionale (se adottato dall'ASL). Se la pronuncia sul ricorso non avviene entro i 15 giorni dalla notifica, il provvedimento perde efficacia<sup>262</sup>.

## **5. La responsabilità per danno ambientale**

### **5.1. *Il primo decreto “Salva-Ilva” e il difficile bilanciamento di interessi***

Il concetto di tutela dell'ambiente, che oggi è percepito come valore primario, è relativamente recente nella dottrina e nella giurisprudenza e, innegabilmente, l'emergere di questa tematica si deve tanto all'intervento del diritto europeo, sia da un punto di vista normativo, quanto da un punto di vista giurisprudenziale<sup>263</sup>.

In particolare, l'art. 174, par. 2, T.C.E. (oggi art. 191, par. 2, T.F.U.E.) sancisce proprio gli obiettivi dell'Unione in materia ambientale: salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente; protezione della natura umana; utilizzazione attenta delle risorse naturali; promozione di misure destinate a risolvere i problemi ambientali a livello regionale o mondiale<sup>264</sup>.

La giurisprudenza di legittimità ormai da anni sta cercando di applicare l'istituto della delega di funzioni in settori diversi da quello della sicurezza sul lavoro in senso stretto, in quanto, del resto, la delega di funzioni costituisce una legittima modalità di adempimento degli obblighi

---

<sup>262</sup> NATULLO G., “Ambiente di lavoro e tutela della salute”, *ibidem*.

<sup>263</sup> DI SANTO L., PAVONE G., “Diritto ambientale. Profili amministrativi, civili e penali. Il caso Taranto”, 2020, Ed. Ambiente diritto, pp. 61ss.

<sup>264</sup> PALMIERI C., “Ragioni della produzione e ragioni dell'ambiente: l'introduzione del parametro extra penale della “miglior tecnica disponibile” nel sistema delle fonti degli obblighi cautelari”, in *Rivista trimestrale di diritto penale dell'ambiente*, 2019, Ed. Lexambiente, pp. 2ss.

penalmente sanzionati<sup>265</sup>. Si è già analizzato l'istituto di cui all'art. 16 T.U. e possiamo dire che ci siano ipotesi in cui persiste la responsabilità del delegante.

Anzitutto, si attribuisce responsabilità con dolo quando la violazione alle norme ambientali è la conseguenza di precise scelte di politica aziendale adottate dal vertice amministrativo; pertanto, insieme al soggetto delegato che avrà materialmente posto in essere la condotta, risponderà anche chi ha deliberato la politica di impresa.

In secondo luogo, la responsabilità del delegante sussiste quando abbia piena ed integrale contezza che la condotta del delegato, che costituisce reato, sia contraria ai disposti normativi<sup>266</sup>.

Non è questo poi il luogo per approfondire la tutela penale del cittadino in materia ambientale<sup>267</sup>; ci basti sapere che questa è oggi affidata al d.lgs. 152/2006 (T.U. Ambiente) e al Codice penale.

Il caso Ilva, oggi ex-Ilva o, più correttamente, il tema dell'impatto, sull'ambiente e sulla salute della popolazione locale, delle emissioni promananti dalla storica industria siderurgica di Taranto è certamente uno dei più discussi degli ultimi anni, per la rilevanza che assume in tema di diritti fondamentali. Questi diritti tra di loro si intrecciano e si scontrano con relevantissimi interessi economici, che non sono solo gli interessi dell'impresa in senso stretto, intendendosi con essa i soggetti che si occupano della gestione, ma anche gli interessi dei lavoratori, gli interessi di una intera comunità che ha trovato e trova ancora, nonostante tutto, nello stabilimento di Tarano, per tanto tempo, la fonte di ricchezza e innovazione.

---

<sup>265</sup> PAONE V., *“Ambiente in genere. Delega di funzioni e reati ambientali: la responsabilità penale del delegante nel rispetto del dettato costituzionale”*, in *Ambiente e sviluppo*, 2020, Ed. Lexambiente.

<sup>266</sup> PAONE V., *“Ambiente in genere. Delega di funzioni e reati ambientali: la responsabilità penale del delegante nel rispetto del dettato costituzionale”*, *ibidem*.

<sup>267</sup> Per un approfondimento sul punto in materia di normativa e dottrina, si veda: PINELLI F., BERARDI A., *“Lineamenti di diritto penale dell'ambiente e della sicurezza sul lavoro”*, cit.; RUGA RIVA C., *“Diritto penale dell'ambiente”*, 2016, Ed. Giappichelli.

Si è già detto come le vicende ambientali sono cominciate più di mezzo secolo fa, sicché gli effetti sulla salute della popolazione oggi registrati discendono anche da una forma d'inquinamento "cumulativo", da intendersi per esso il complesso degli effetti negativi che si manifestano aggravandosi di pari passo all'aumentare delle dosi assunte di una sostanza pericolosa o di una radiazione.

Oggi la cultura ambientale è affermata e diffusa, non solo a livello locale dello stabilimento, ma pure a livello nazionale e soprattutto sovranazionale; tuttavia è indiscutibile la necessità di tenere conto del diritto al lavoro e degli interessi industriali ed economici del Paese intero<sup>268</sup>.

Nella vicenda Ilva il tentativo di composizione dei vari interessi è stato compiuto da tutti i soggetti: la pubblica amministrazione con l'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), il Governo con i c.d. decreti "Salva-Ilva", il legislatore con la conversione in legge, il giudice costituzionale in sede di ponderazione degli interessi sociali con quelli economici. Quel che insegna il caso è che non esistono, a livello costituzionale, diritti tiranni (come vedremo meglio trattando la pronuncia della Corte costituzionale); neppure il diritto alla salute si sottrae al giudizio di ponderazione<sup>269</sup>.

Il notevole inquinamento dell'area tarantina ha comportato l'adozione di numerosi e incisivi interventi della magistratura<sup>270</sup> allo scopo di restituire dignità ambientale all'area, hanno però inevitabilmente posto il problema della perdita del posto di lavoro di migliaia di dipendenti in attesa di un risanamento indispensabile e il problema di una crisi economica generale

---

<sup>268</sup> DI STASTI A., "CEDU e ordinamento italiano", 2020, Ed. CEDAM, pp. 709ss.

<sup>269</sup> GIURICKOVIC DATO A., "Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al "caso Ilva"", in *federalismi.it*, 2019, Ed. Giappichelli, pp. 2ss.

<sup>270</sup> Per un approfondimento della vicenda giudiziaria, si veda: FALCONE F. A., "Il sequestro nella vicenda giudiziaria ILVA S.p.A. Linee per una ricostruzione", 2019, Ed. Stamen.

che ha reso, in seguito, necessario l'intervento del legislatore<sup>271</sup>, che ha in un certo senso derogato alla disciplina sulla sicurezza sul lavoro.

Nella vicenda, il diritto del lavoro sembrerebbe fare solo da sfondo alle discipline del diritto penale, processuale, amministrativo, ambientale, europeo e costituzionale; in realtà, pur non essendo apparentemente direttamente chiamato in causa, si pone come obiettivo, nell'esigenza di "*salvaguardia dell'occupazione e della produzione*"<sup>272</sup> (come vedremo, art. 1, 1° co., d.l. 207/2012).

Il noto decreto "Salva-Ilva" è stato frutto di una peculiare traversia; durante l'incidente probatorio nell'ambito di un procedimento penale che aveva ad oggetto la gestione dell'impianto siderurgico di Ilva S.p.A., Patrizia Todisco, giudice delle indagini preliminari di Taranto, che già aveva tentato una negoziazione con l'impresa senza esiti positivi, aveva disposto misure cautelari reali e personali in merito ai reati ambientali realizzati mediante *emissioni nocive nell'atmosfera di polveri e gas*, di cui agli artt. 81 e 110 cod. pen. e alle ipotesi di concorso nei reati di cui agli artt. 434, *crollo di costruzioni* o altri reati dolosi; 437, *rimozione od omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro*; 439, *avvelenamento di acque o di sostanze alimentari*; 635, *danneggiamento*; 639, *deturpamento e imbrattamento di cose altrui*; 647, *getto pericoloso di cose*, del Codice penale; il GIP aveva ordinato l'immediata interruzione delle attività pericolose ed inquinanti, con conseguente sequestro preventivo di alcune aree dello stabilimento tarantino, con il favore del fronte ambientalista della cittadinanza, che, come si è detto, già dagli anni Novanta premeva per l'adozione di interventi di risanamento<sup>273</sup>.

---

<sup>271</sup> D'APONTE M., "*La tutela della salute del lavoratore dopo il Jobs Act*", ne *Il nuovo diritto del lavoro*", cit. pp. 38ss.

<sup>272</sup> PASCUCCI P., "*La salvaguardia dell'occupazione nel decreto "salva Ilva". Diritto alla salute vs diritto al lavoro?*", 2013, Ed. Olympus, pp. 1ss.

<sup>273</sup> GIURICKOVIC DATO A., "*Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al "caso Ilva"*", *ivi*, pp. 4ss.

A questa richiesta del risanamento ambientale si è cominciato a rispondere solo dopo l'intervento delle Corti europee che hanno saputo aprire la strada ad una normativa differente, sulla spinta di una sensibilità sul tema ambientale differente e più accentuata rispetto agli anni Novanta.

Notevole fu l'impatto del provvedimento di sequestro; diverse furono le iniziative contro la decisione della magistratura, che condussero ad una manifestazione fortemente partecipata il 2 agosto 2012 sotto il Tribunale di Taranto, evento pubblico enormemente veicolato a livello mediatico<sup>274</sup>.

La Corte di giustizia UE, pronunciandosi sulla vicenda nel 2011, aveva dichiarato l'Italia inadempiente alla direttiva 2008/1/CE sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, che sostituiva la direttiva 1996/61/CE (c.d. direttiva IPPC – Integrated Pollution Prevention and Control), la quale dispone che le imprese ad alto rischio ambientale siano obbligate a dotarsi dell'Autorizzazione Integrata Ambientale, alla direttiva 1989/391/CE (di cui abbiamo ampiamente parlato), in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro, alla direttiva 2004/35/CE, che prevede una presunzione di responsabilità del gestore di attività di industria a rischio in caso di incidenti<sup>275</sup>.

In questo generale contesto, prende vita il c.d. decreto Salva-Ilva (d.l. 207/2012, convertito in legge 231/2012), con il quale il Governo italiano ha

---

Sul punto, si veda: AMENDOLA G., *“La magistratura e il caso Ilva. Prime riflessioni”*, in *Questione Giustizia*, 2012, Ed. Magistratura democratica; BARONE S., VENTURI G., *“Ilva Taranto: una sfida da vincere”*, in *Questione Giustizia*, 2014, Ed. Magistratura democratica; DI SANTO L., PAVONE G., *“Diritto ambientale. Profili amministrativi, civili e penali. Il caso Taranto”*, 2020, Ed. Ambiente diritto, pp. 173ss.; PALMIERI C., *“Ragioni della produzione e ragioni dell'ambiente: l'introduzione del parametro extra penale della “miglior tecnica disponibile” nel sistema delle fonti degli obblighi cautelari”*, cit.; MASERA L., *“Dal caso Eternit al caso ILVA: nuovi scenari in ordine al ruolo dell'evidenza epidemiologica nel diritto penale”*, in *Questione Giustizia*, 2014, Ed. Magistratura democratica; PASCUCCI P., *“La salvaguardia dell'occupazione nel decreto “salva Ilva”. Diritto alla salute vs diritto al lavoro?”*, cit.

<sup>274</sup> DEIDDA B., NATALE A., *“Introduzione: il diritto alla salute alla prova del caso ILVA: uno sguardo d'insieme”*, in *Questione Giustizia*, 2014, Ed. Magistratura democratica, pp. 67ss.

<sup>275</sup> GIURICKOVIC DATO A., *“Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al “caso Ilva””*, cit., pp. 4ss.

Sul punto, si veda: FORMISANO C., *“Il caso Ilva tra meccanismi 231 e reati ambientali”*, in *Diritto penale*, 2020, Ed. Diritto.it.

consentito allo stabilimento tarantino, in quanto impresa di interesse strategico nazionale, di continuare l'attività di impresa, sospendendo il provvedimento di sequestro e riesaminando l'AIA, rilasciata al fine di garantire la tutela di ambiente e salute "sulla base delle migliori tecniche disponibili" (B.A.T.: Best available techniques), di cui alla direttiva 2010/75/UE<sup>276</sup>.

L'AIA è quel provvedimento che autorizza l'esercizio di un impianto a condizione che risponda ai requisiti del decreto autorizzativo. Il procedimento per l'ottenimento di essa in Italia è stato introdotto nel 1999 e più volte modificato; da ultimo, nel 2010, integrando il T.U.A., recependo la citata dir. 2008/1/CE (seconda dir. IPPC). Un'azienda rientra nella procedura solo sussistendo i requisiti stabiliti nell'Allegato VIII (*impianti di competenza regionale*) e nell'Allegato XII (*impianti di competenza statale*) del T.U.A. Categorie interessate dall'AIA sono:

attività energetiche; produzione e trasformazione di metalli; industria dei prodotti minerali; gestione dei rifiuti; e infine altre attività<sup>277</sup>.

Con il d.l. 207/2012 il Governo italiano ha attribuito al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare il potere di autorizzare la prosecuzione di un'attività produttiva per un tempo non superiore ai trentasei mesi, in sede di riesame AIA.

---

<sup>276</sup> DI CRISTINA F., "Gli stabilimenti di interesse strategico nazionale e i poteri del Governo", in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, Ed. IPSOA, pp. 369ss.

Sul punto: PAMELIN D., "Il difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche: i casi Ilva e Texaco-Chevron", in *Mediazione politica e compromesso parlamentare*, 2017, Ed. Costituzionalismo.it., pp. 4ss.

<sup>277</sup> <http://www.arpa.fvg.it/cms/tema/rischi-industriali/approfondimenti/IPPC-e-Autorizzazione-Integrata-Ambientale.html>

Sul punto, si veda: ASSENNATO G., "Il caso Taranto e il rapporto ambiente-salute nelle autorizzazioni ambientali", in *Questione Giustizia*, 2014, Ed. Magistratura democratica; BIANCHI R., "L'esecuzione delle sentenze delle Corti Europee per la tutela dell'ambiente e la salute umana", in *Ambiente e sviluppo*, 2020, Ed. IPSOA; DI CRISTINA F., "Gli stabilimenti di interesse strategico nazionale e i poteri del Governo", *ivi*, pp. 371ss.; PALMIERI C., "Ragioni della produzione e ragioni dell'ambiente: l'introduzione del parametro extra penale della "miglior tecnica disponibile" nel sistema delle fonti degli obblighi cautelari", *cit.*; RUGA RIVA C., "Il caso ILVA: profili penali-ambientali", 2014, Ed. Lexambiente.it.

Più nello specifico, in riferimento allo stabilimento dell'Ilva, l'art. 3<sup>278</sup> prevede espressamente l'applicazione di questa disciplina alla società tarantina, esplicitamente autorizzata alla prosecuzione dell'attività produttiva e al commercio della relativa produzione, laddove sussistano condizioni e requisiti<sup>279</sup>; si è parlato, a tal proposito, nella dottrina più autorevole<sup>280</sup>, di decreto “*ad Ilvam*”.

Lo scopo del decreto si ritrova proprio all'art. 1 di esso, laddove è prevista la continuazione dell'attività, per le imprese occupanti almeno duecento

---

<sup>278</sup> “L'impianto siderurgico della società ILVA S.p.A. di Taranto costituisce stabilimento di interesse strategico nazionale a norma dell'articolo 1.

L'autorizzazione integrata ambientale rilasciata in data 26 ottobre 2012 alla società ILVA S.p.A. con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare prot. n.

DVA/DEC/2012/0000547, nella versione di cui al comunicato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 252 del 27 ottobre 2012, contiene le prescrizioni volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva dello stabilimento siderurgico della società ILVA S.p.A. di Taranto a norma dell'articolo 1.

Entro 10 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, ai fini del monitoraggio dell'esecuzione delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione integrata ambientale di cui al comma 2, è nominato, per un periodo non superiore a tre anni, con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro della salute, un Garante, di indiscussa indipendenza competenza ed esperienza, incaricato di vigilare sulla attuazione delle disposizioni del presente decreto. Se dipendente pubblico, il Garante viene collocato in posizione di fuori ruolo per tutta la durata dell'incarico.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è definito il compenso del Garante in misura non superiore a duecentomila euro lordi annui. Si applica l'articolo 23-ter del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Il Garante, avvalendosi dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale nell'ambito delle competenze proprie dell'Istituto e sentendo le rappresentanze dei lavoratori, acquisisce le informazioni e gli atti ritenuti necessari che l'azienda, le amministrazioni e gli enti interessati devono tempestivamente fornire, segnalando al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e al Ministro della salute eventuali criticità riscontrate nell'attuazione della predetta autorizzazione e proponendo le idonee misure, ivi compresa l'eventuale adozione di provvedimenti di amministrazione straordinaria anche in considerazione degli articoli 41 e 43 della Costituzione.”

<sup>279</sup> GIURICKOVIC DATO A., “*Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al "caso Ilva"*”, cit., pp. 4ss.

<sup>280</sup> ARCONZO G., “*Note critiche sul “decreto legge ad Ilvam”, tra legislazione provvedimentale, riserva di funzione giurisdizionale e dovere di repressione e prevenzione dei reati*”, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013, Ed. Sistema penale; DEIDDA B., NATALE A., “*Introduzione: il diritto alla salute alla prova del caso ILVA: uno sguardo d'insieme*”, cit.

Sul punto, si veda: PALMISANO S., “*Del diritto tiranno: epitome parziale di un'indagine su cittadini già al di sopra di ogni sospetto*”, in *Questione Giustizia*, 2, 2014, Ed. Magistratura democratica

lavoratori subordinati da almeno un anno, al fine di salvaguardare l'occupazione e la produzione<sup>281</sup>, intendendo con questi concetti il diritto al lavoro, di cui all'art 4 Cost., e il diritto all'impresa economica, di cui all'art. 41 Cost.

I concetti di occupazione e produzione sono intimamente connessi; ciononostante restano tra di loro distinti, ponendosi talvolta l'uno come il limite dell'altro.

L'occupazione è uno strumento della produzione; il diritto al lavoro va necessariamente coordinato con il diritto all'iniziativa economica privata, che spesso costituisce un limite alla realizzazione del primo<sup>282</sup>; d'altra parte,

---

<sup>281</sup> Art. 1, d. l. 207/2012, conv. in l. 231/2012: "In caso di stabilimento di interesse strategico nazionale, individuato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, quando presso di esso sono occupati un numero di lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni, non inferiore a duecento da almeno un anno, qualora vi sia una assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può autorizzare, in sede di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale, la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo di tempo determinato non superiore a 36 mesi ed a condizione che vengano adempiute le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame della medesima autorizzazione, secondo le procedure ed i termini ivi indicati, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili.

Nei casi di cui al comma 1, le misure volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva sono esclusivamente e ad ogni effetto quelle contenute nel provvedimento di autorizzazione integrata ambientale, nonché le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame. È fatta comunque salva l'applicazione degli articoli 29-octies, comma 4, e 29-nonies e 29-decies del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni.

Fermo restando quanto previsto dagli articoli 29-decies e 29-quattordicesimi del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dalle altre disposizioni di carattere sanzionatorio penali e amministrative contenute nelle normative di settore, la mancata osservanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento di cui al comma 1 è punita con sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10 per cento del fatturato della società risultante dall'ultimo bilancio approvato. La sanzione è irrogata, ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689, dal prefetto competente per territorio.

Le disposizioni di cui al comma 1 trovano applicazione anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento. In tale caso i provvedimenti di sequestro non impediscono, nel corso del periodo di tempo indicato nell'autorizzazione, l'esercizio dell'attività d'impresa a norma del comma 1.

Il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare riferisce semestralmente al Parlamento circa l'ottemperanza delle prescrizioni nei casi di cui al presente articolo."

<sup>282</sup> PASCUCCI P., "La salvaguardia dell'occupazione nel decreto "salva Ilva". Diritto alla salute vs diritto al lavoro?", cit., pp. 3ss.

però, le scelte imprenditoriali hanno innegabilmente un impatto sociale e vengono limitate a loro volta dal diritto al lavoro.

Il diritto al lavoro e all'occupazione trova protezione non soltanto nella Costituzione italiana, all'art. 4 o all'art. 35 (*“La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni. Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori”*), ma anche all'art. 15<sup>283</sup> della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (c.d. Carta di Nizza) e non si intende per esso un'occupazione qualsiasi, bensì un lavoro rispettoso delle regole poste a sua tutela dall'ordinamento, soprattutto in caso di lavoro subordinato (seppur, come visto, non solo in tal senso), prima tra tutte le disciplina prevenzionistica della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, soprattutto per gli aspetti penalistici e previdenziali.

Il diritto al lavoro deve essere diritto ad una occupazione legale e sicura e questa legalità deve fungere da scopo ultimo per la legislazione in materia<sup>284</sup>.

È proprio in questo senso e per queste logiche che si può affermare che la sicurezza sul lavoro, come principio cardine, condizioni in maniera incisiva la libertà di impresa economica privata: da una parte, l'esercizio dei poteri gerarchici dell'imprenditore-datore di lavoro subiscono limiti; dall'altra parte, addirittura il potere gestionale e la capacità organizzativa dell'imprenditore risultano fortemente condizionati, il tutto tenendo sempre presente il dettato dell'art. 2087 cod. civ., la il sistema della sicurezza delineato dall'ordinamento italiano e la direttiva quadro 1989/391/CEE.

---

<sup>283</sup> “Ogni persona ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata.

Ogni cittadino dell'Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro.

I cittadini dei paesi terzi che sono autorizzati a lavorare nel territorio degli Stati membri hanno diritto a condizioni di lavoro equivalenti a quelle di cui godono i cittadini dell'Unione.”

<sup>284</sup> PASCUCCI P., *“La salvaguardia dell'occupazione nel decreto “salva Ilva”. Diritto alla salute vs diritto al lavoro?”*, cit., pp. 3ss.

Nel d.l. 207/2012 l'occupazione è intesa come diritto alla conservazione del posto di lavoro e quest'ultima dipende inscindibilmente dalla prosecuzione dell'attività di impresa, ne è l'effetto. D'altra parte, è innegabile come l'esercizio dell'attività viene ad essere in un contesto del genere l'unica soluzione realizzabile, dato l'enorme numero di lavoratori e data la mancanza di diverse soluzioni, in quanto anche la mano pubblica, tramite interventi di Cassa Integrazione Guadagni straordinaria, non potrebbe far fronte diversamente ad una simile crisi economica.

Un altro riferimento del d.l. 207/2012 è quello alle imprese di interesse strategico nazionale; nella premessa di esso si afferma che “la continuità del funzionamento produttivo dello stabilimento siderurgico Ilva S.p.A. costituisce una priorità strategica di interesse nazionale, in considerazione dei prevalenti profili di protezione dell'ambiente e della salute, di ordine pubblico, di salvaguardia dei livelli occupazionali<sup>285</sup>”.

Da questo si ricava che lo stabilimento tarantino trovi la sua strategicità non soltanto nel suo aspetto produttivo, in quanto principale produttore di acciaio in Italia e di notevole rilevanza anche a livello europeo, quanto anche e principalmente nel fatto che una crisi congiunturale dell'azienda abbia un impatto sociale molto forte, dal quale emergono i numerosi profili di interesse: tutela ambientale, tutela della salute di lavoratori e cittadini, salvaguardia dei livelli occupazionali.

La peculiarità della crisi di Taranto, infatti, è nell'essere non una crisi di mercato, quanto piuttosto una crisi derivante da una politica industriale e di una produzione spregiudicata che per molto e troppo tempo ha fatto leva sul ricatto occupazionale<sup>286</sup>. Il decreto “salva-Ilva”, convertito in legge 231/2012, aveva proprio recepito tutte queste istanze e necessità.

---

<sup>285</sup> PASCUCCI P., “*La salvaguardia dell'occupazione nel decreto “salva Ilva”. Diritto alla salute vs diritto al lavoro?*”, *ivi*, pp. 7ss.

<sup>286</sup> AMENDOLA G., “*La magistratura e il caso Ilva. Prime riflessioni*”, *cit.*, pp. 9ss;  
Sul punto, si veda: ASSENNATO G., “*Il caso Taranto e il rapporto ambiente-salute nelle autorizzazioni ambientali*”, *cit.*; BARONE S., VENTURI G., “*Ilva Taranto: una sfida da*

## 5.2. *Le ragioni di impresa e lavoro nel giudizio della Corte*

In seguito alla conversione del decreto, il GIP Patrizia Todisco ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 3, d.l. 207/2012, in relazione agli artt. 2; 3; 9, 2° co., 24, 1° co.; 25, 1° co.; 27, 1° co.; 32; 41, 2° co.; 101; 102; 103; 104; 107; 111; 112; 113 e 117, 1° co., Cost.

Rilevanti ai fini della nostra trattazione risultano le censure in riferimento agli aspetti di bilanciamento e ponderazione degli interessi. Il giudice *a quo*<sup>287</sup> aveva ritenuto che le disposizioni censurate non avessero realizzato un ragionevole equilibrio tra diritto della salute e interessi ambientali (artt. 2; 9 e 32 Cost.) e libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.), in quanto avrebbe garantito una sorta di immunità delle attività pericolose, nonché illecite, poste in essere da Ilva S.p.A., prevedendo come unico controlimito una sanzione pecuniaria nel caso in cui l'impresa violi quanto disposto dall'AIA, nel corso della continuazione di attività.

Nell'ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* sosteneva la prevalenza dei diritti alla salute e all'ambiente salubre che, pertanto, si sottrarrebbero al giudizio di bilanciamento con i diritti al lavoro e all'attività produttiva, potendo questi essere garantiti solo nella misura in cui non rechino pregiudizio ai primi<sup>288</sup>.

La peculiarità della sentenza della Corte costituzionale (Corte cost., 9 aprile 2013, n. 85) è che non si tratta di una vera e propria sentenza giuslavoristica, ma la rilevanza che assume ai fini del diritto del lavoro è inopinabile.

Quest'ultima dichiara le questioni infondate, ritenendo che la disciplina posta dal legislatore fosse *“ispirata alla finalità di attuare un non irragionevole bilanciamento tra i principi della tutela della salute e*

---

*vincere”*, in *Questione Giustizia*, 2014, Ed. Magistratura democratica; PALMISANO S., *“Del diritto tiranno: epitome parziale di un'indagine su cittadini già al di sopra di ogni sospetto”*, cit.

<sup>287</sup> Trib. ord. di Taranto, ord. rem., 22 gennaio 2013, n. 19.

<sup>288</sup> GIURICKOVIC DATO A., *“Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al “caso Ilva”*”, cit., pp. 6ss.

*dell'occupazione, e non al totale annientamento del primo.*” In realtà, la posizione della Consulta in questa occasione sembra porsi in contrasto con il dettato europeo in tema di principio di precauzione<sup>289</sup> e con suoi stessi precedenti; tra i vari si può citare la sentenza n. 127 del 7 marzo 1990<sup>290</sup>, in tema di disciplina che dispone che i proprietari di imprese possano evitare di adottare la migliore tecnologia disponibile per la riduzione dell'inquinamento derivante dalla produzione, allorquando comporti costi eccessivi<sup>291</sup>.

La Consulta, nell'occasione, ritenne che la disciplina in questione potesse applicarsi laddove non si tratti di piani di risanamento di zone particolarmente inquinate; pertanto il limite massimo di emissione inquinante non avrebbe comunque potuto in ogni caso potuto superare *“quello ultimo assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive: tutela affidata al principio fondamentale di cui all'art. 32 Cost., cui lo stesso art. 41, 2° co. si richiama.”*

Se, da una parte, è innegabile una discontinuità rispetto ai precedenti, d'altra parte è indiscutibile un generale cambio di rotta, una “politica” che vede il diritto alla salute, dall'essere l'unico definito esplicitamente dalla carta come “fondamentale”, sottoposto a continui ridimensionamenti ad opera anzitutto di un orientamento dottrinale che ne dichiara la natura “meramente programmatica<sup>292</sup>” e della giurisprudenza<sup>293</sup> recente che invece ne evidenzia la natura di “diritto finanziariamente condizionato<sup>294</sup>”.

---

<sup>289</sup> DEIDDA B., NATALE A., *“Introduzione: il diritto alla salute alla prova del caso ILVA: uno sguardo d'insieme”*, cit., pp. 72ss.

<sup>290</sup> Si veda sul punto anche Corte cost., 16 luglio 2009, n. 250, G.U.

<sup>291</sup> PAMELIN D., *“Il difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche: i casi Ilva e Texaco-Chevron”*, cit., p. 7.

<sup>292</sup> Sul punto, si veda: FERRARA R., *“Il diritto alla salute: i principi costituzionali”*, in *Trattato di biodiritto, salute e sanità*, 2010, Ed. Giuffrè, pp. 23ss.

<sup>293</sup> Tra le varie: Corte cost., 7 luglio 1990, n. 309, G.U., Corte cost., 13 novembre 2000, n. 509, G.U.

<sup>294</sup> PAMELIN D., *“Il difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche: i casi Ilva e Texaco-Chevron”*, cit., pp. 4ss.

Questo nuovo e inaspettato atteggiamento della Corte è stato definito di “*neo liberismo*” (CIERVO<sup>295</sup>); a suo avviso i diritti costituzionali si trovano in un rapporto di integrazione reciproca e non c'è tra essi un diritto prevalente, come invece sostenuto dal GIP e, se così non fosse, “*si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diventerebbe tiranno*”<sup>296</sup>”.

La posizione viene ad essere così netta, che neppure il diritto alla salute si sottrae al giudizio di bilanciamento. Nel caso di specie la Corte individua sostanzialmente dei contrappesi a quella che è la continuazione dell'attività di impresa per le imprese di interesse strategico nazionale, tracciando una sorta di *percorso di risanamento ambientale*<sup>297</sup>, destinato a protrarsi fino a 36 mesi, ispirato al corretto bilanciamento tra tutela di salute e ambiente e tutela dell'occupazione: la presenza dell'Autorizzazione Integrata Ambientale; attività produttiva non suscettibile di prolungamento oltre i 36 mesi; rispetto delle prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame della medesima autorizzazione; sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10 per cento del fatturato della società risultante dall'ultimo bilancio approvato in caso di mancato rispetto delle disposizioni.

Sono diverse le critiche subite dalla decisione della Corte; si è parlato anzitutto di un atteggiamento acritico da parte della Consulta sul decreto

---

<sup>295</sup> CIERVO A., “*Esercizi di neo-liberismo: in margine alla sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva*”, 2014, in *Questione giustizia*, Ed. Magistratura democratica.

<sup>296</sup> Sul punto, si veda: AMENDOLA G., “*La magistratura e il caso Ilva. Prime riflessioni*”, cit.; CIERVO A., “*Esercizi di neo-liberismo: in margine alla sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva*”, *ibidem*; DEIDDA B., NATALE A., “*Introduzione: il diritto alla salute alla prova del caso ILVA: uno sguardo d'insieme*”, cit.; GIURICKOVIC DATO A., “*Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al "caso Ilva"*”, cit.; PALMISANO S., “*Del diritto tiranno: epitome parziale di un'indagine su cittadini già al di sopra di ogni sospetto*”, cit.; PAMELIN D., “*Il difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche: i casi Ilva e Texaco-Chevron*”, cit.; PASCUCCI P., “*La salvaguardia dell'occupazione nel decreto “salva Ilva”. Diritto alla salute vs diritto al lavoro?*”, cit.

<sup>297</sup> PASCUCCI P., “*La salvaguardia dell'occupazione nel decreto “salva Ilva”. Diritto alla salute vs diritto al lavoro?*”, *ivi*, pp. 10ss.

legge<sup>298</sup>, come se ci fosse una sorta di presunzione di legittimità della disciplina, assumendo essa un atteggiamento completamente differente rispetto alla Magistratura rimettente, nei confronti della quale potrebbe leggersi un atteggiamento di critica<sup>299</sup>, come se la crisi economica, ma più fortemente la crisi del lavoro, non permettesse uno stop nella produzione (si viene, dunque, di nuovo a costruire l'endiadi occupazione-produzione).

### **5.3. Il processo “Ambiente Svenduto” e il secondo decreto “Salva-Ilva”**

Si è detto, dunque, che gli stabilimenti riaprirono e da questo momento il fronte ambientalista e, in generale, quello della cittadinanza e delle ONG, si mosse, dal 2013, con nuove denunce per lamentare le esalazioni inquinanti e nocive provenienti all'acciaieria. Le istanze furono rivolte alle autorità italiane, quanto alla Commissione UE; quest'ultima, il 26 settembre 2012, inviò all'Italia un avviso di messa in mora, auspicando un adeguamento alla Direttiva 2010/75/UE (Dir. IED), sulle emissioni industriali e i grandi impianti di combustioni<sup>300</sup>.

La direttiva si occupa di procedura AIA in termini più rigorosi rispetto alla Direttiva IPPC e subordinata all'applicazione delle BAT e al rilascio di una autodichiarazione di responsabilità dell' esercente per danni e rischi.

L'Italia si mostrò inadempiente nei confronti della Dir. IED (come già avvenuto nel caso della Dir. IPPC); la Commissione riscontrò un crescente inquinamento atmosferico, sia nell'area industriale, quanto nelle zone di abitazione e rilevò l'assenza di controlli da parte delle autorità competenti italiane sul funzionamento di Ilva S.p.A.

---

<sup>298</sup> CIERVO A., “Esercizi di neo-liberismo: in margine alla sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva”, *ivi*, pp. 137ss.

<sup>299</sup> Sulla questione, si veda: AMENDOLA G., “La magistratura e il caso Ilva. Prime riflessioni”, *cit.*, pp. 11ss.

<sup>300</sup> BIANCHI R., “Dal processo “Ambiente svenduto” a “crimine contro l'umanità”: chi dovrà pagare il prezzo?”, *cit.*

Nel parere inviato al Governo venne segnalato:

- Mancata riduzione dei livelli di emissione generati dai processi di produzione dell'acciaio;
- Insufficiente monitoraggio del suolo e delle acque reflue;
- Carente gestione dei sottoprodotti e dei rifiuti;
- Inosservanza dei parametri previsti per l'AIA<sup>301</sup>.

A seguito di questa vicenda l'Ilva venne posta in Amministrazione Straordinaria il 21 gennaio 2015, come verrà approfondito al cap. 3.

Sulla scia dell'inchiesta e delle indagini della Commissione UE, nel luglio 2015 il Tribunale di Taranto avviò quello che è stato chiamato processo "Ambiente svenduto", a seguito di una morte sul lavoro a seguito di un infortunio presso l'altoforno "Afo22" a causa di esplosione di materiale incandescente.

Per superare la situazione emergenziale venne emanato il c.d. secondo decreto "Salva-Ilva", il d.l. 92/2015, rubricato "*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*", volto, ancora una volta, a consentire la prosecuzione dell'attività produttiva dell'impresa. Come si legge in premessa, l'emanazione del provvedimento tiene conto della "*straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni che assicurino la prosecuzione, per un periodo determinato, dell'attività produttiva degli stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale interessati da un provvedimento giudiziario di sequestro dei beni*" e della "*straordinaria necessità ed urgenza di garantire che le misure, anche di carattere provvisorio volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva dei medesimi stabilimenti, siano*

---

<sup>301</sup> BIANCHI R., "Dal processo "Ambiente svenduto" a "crimine contro l'umanità": chi dovrà pagare il prezzo?", *ibidem*.

Sul punto, si veda: GIURICKOVIC DATO A., "Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al "caso Ilva", cit., pp. 9ss.

*adempite secondo condizioni e prescrizioni contenute in un apposito piano, a salvaguardia dell'occupazione”.*

Nello specifico, l'art. 3<sup>302</sup> del decreto disponeva che il provvedimento di sequestro dello stabilimento non impediva la prosecuzione dell'attività di impresa per gli stabilimenti di interesse strategico nazionale per un periodo non superiore a 12 mesi dall'adozione del provvedimento di sequestro. Entro 30 giorni dalla stessa sarebbe stato necessario disporre un piano, la cui predisposizione è da comunicare all'autorità giudiziaria, anche provvisorio, per la tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro. Quanto detto, veniva previsto nell'ottica 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, delle finalità di giustizia.

---

<sup>302</sup> “Al fine 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 delle finalità di giustizia, l'esercizio dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale non è impedito dal provvedimento di sequestro, come già previsto dall'articolo 1, comma 4, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231, quando lo stesso si riferisca ad ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori.

Tenuto conto della rilevanza degli interessi in comparazione, nell'ipotesi di cui al comma 1, l'attività d'impresa non può protrarsi per un periodo di tempo superiore a 12 mesi dall'adozione del provvedimento di sequestro.

Per la prosecuzione dell'attività degli stabilimenti di cui al comma 1, senza soluzione di continuità, l'impresa deve predisporre, nel termine perentorio di 30 giorni dall'adozione del provvedimento di sequestro, un piano recante misure e attività aggiuntive, anche di tipo provvisorio, per la tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro, riferite all'impianto oggetto del provvedimento di sequestro. L'avvenuta predisposizione del piano è comunicata all'autorità giudiziaria procedente. 4. Il piano è trasmesso al Comando provinciale dei Vigili del fuoco, agli uffici della ASL e dell'INAIL competenti per territorio per le rispettive attività di vigilanza e controllo, che devono garantire un costante monitoraggio delle aree di produzione oggetto di sequestro, anche mediante lo svolgimento di ispezioni dirette a verificare l'attuazione delle misure ed attività aggiuntive previste nel piano. Le amministrazioni provvedono alle attività previste dal presente comma nell'ambito delle competenze istituzionalmente attribuite, con le risorse previste a legislazione vigente.

Le disposizioni del presente articolo si applicano anche ai provvedimenti di sequestro già adottati alla data di entrata in vigore del presente decreto e i termini di cui ai commi 2 e 3 decorrono dalla medesima data.”

#### **5.4. *Il diritto tiranno nella giurisprudenza della Corte costituzionale***

È interessante la vicenda giurisprudenziale intorno al d.l. 92/2015 che, solo in apparenza, sembra riprodurre il decreto “Salva-Ilva” di tre anni prima (d.l. 207/2012, conv. in legge 231/2012).

Il GIP di Taranto aveva sollevato<sup>303</sup> questione di legittimità costituzionale dell’art. 3 del d.l. 92/2015, in riferimento agli artt. 2; 3; 4; 32, 1° co.; 35, 1° co.; 41, 2° co.; e 112 Cost., nell’ambito del procedimento a carico dei Riva e altri dirigenti tecnici in servizio, per avere, in concorso, omesso di predisporre cautele volte a prevenire la proiezione di materiale incandescente e strumentazioni idonee a garantire l’incolumità dei lavoratori, da cui è derivato l’infortunio mortale di un operaio (artt. 110 e 437 cod. pen.) e per aver cagionato la morte del lavoratore, mediante omissioni di cautele (artt. 113 e 589 cod. pen.).

Nel dettaglio, l’art. 2 Cost. sarebbe violato in quanto la norma consentirebbe l’esercizio dell’attività d’impresa in condizioni critiche e pericolose per la vita o l’incolumità umana, comprimendo diritti “inviolabili”; il legislatore riserverebbe, poi, alle imprese di interesse strategico nazionale un ingiustificato privilegio nell’adeguamento agli standard di sicurezza, violando il principio di eguaglianza ex art. 3 Cost; artt. 4 e 35, 1° co. risulterebbero incisi in quanto il diritto al lavoro presuppone condizioni di sicurezza nel caso di specie non assicurate; l’art. 32, 1° co. non sarebbe rispettato in quanto la disciplina metterebbe in pericolo la vita e l’incolumità individuale del cittadino o del lavoratore; il contrasto con l’art. 41 starebbe nel fatto che, se al primo comma si garantisce l’iniziativa economica privata, il secondo esige che quest’ultima si svolga in modo da non recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana; non di meno, l’art. 112 Cost. deve ritenersi operante non solo on fase di repressione dei reati, ma anche nel dovere di prevenzione dei medesimi, nell’adozione di misure

---

<sup>303</sup> Trib. ord. di Taranto, ord. rem., 14 luglio 2015, n. 67.

cautelari reali di carattere preventivo e la prosecuzione dell'attività di impresa determinerebbe il perpetuarsi di una situazione penalmente, comprimendo il principio di obbligatorietà dell'azione penale.

La questione al vaglio della Corte, in sent. 58/2018, è peculiare per la vicenda: in fase di conversione del decreto, l'art. 1 della legge 132/2015 aveva abrogato l'art. 3 censurato (ed esattamente su questo faceva leva la difesa), ma al contempo l'art. 21-octies, l. 132/2015 ne riproduceva totalmente il contenuto, continuando a produrre effetti e risolvendosi, pertanto, in una sola apparente abrogazione.

La Corte costituzionale nell'analisi della normativa ha tenuto ben presente il suo autorevole precedente, nel quale si era stabilito che il bilanciamento tra diritti e interessi deve essere condotto *“senza consentire 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”*, ma nel caso di specie la disciplina non aveva rispettato il ragionevole e proporzionato bilanciamento delle posizioni costituzionali rilevanti<sup>304</sup>.

Il diritto alla salute, alla sicurezza nei luoghi di lavoro, ad un ambiente salubre venivano fortemente sacrificati da una disciplina che rendeva effettivamente tiranno l'interesse alla prosecuzione dell'attività imprenditoriale.

I limiti della disciplina, differentemente dal d.l. 207/2012, stavano nella mancata partecipazione delle pubbliche autorità, che avrebbero sì dovuto essere informate, ma solo in una fase successiva, con una mera comunicazione-notizia, nella mancata richiesta di misure atte a rimuovere

---

<sup>304</sup> GIURICKOVIC DATO A., *“Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al “caso Ilva”*”, cit., pp. 9ss. Sul punto, si veda: BLAIOTTA R., *“Diritto penale e sicurezza del lavoro”*, cit., pp. 99ss.; D'APONTE M., *“La tutela della salute del lavoratore dopo il Jobs Act”*, cit., pp. 38ss.

la situazione di rischio per l'ambiente e per la salute di cittadini e lavoratori, concedendo un termine di trenta giorni<sup>305</sup>.

Nonostante la censura della Corte, non si è impedito all'Ilva di proseguire l'attività produttiva; i rappresentanti di questa, infatti, specificarono che non ci sarebbe stato impatto sulla continuità dell'attività produttiva, in quanto nel settembre 2015 un provvedimento della procura aveva accolto l'istanza dell'azienda e dunque l'altoforno venne restituito, alle condizioni, però, che venissero adempiute le prescrizioni in merito alla sicurezza sul lavoro e alla tutela della salute.

In dottrina si è posto l'accento proprio sulla incongruenza, nel giudizio della Corte, tra la sussistenza della necessità di procedere ad un contemperamento tra interessi in gioco; il diritto all'occupazione e il diritto ad un adeguato livello di sicurezza siano concetti imprescindibilmente legati tra loro e, pertanto, non può esistere lavoro senza sicurezza, come d'altronde previsto dalla disciplina nazionale e comunitaria in materia.

Proprio rispetto a questo scenario e a queste recenti acquisizioni la logica del decreto censurato si pone in conflitto. Le circostanze in cui il decreto è stato adottato sono sicuramente peculiari ed estreme, ma le motivazioni che giustificano una disciplina differenziata non sono in ogni caso idonee a spiegare una deroga alla stringente normativa in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro<sup>306</sup>.

Quello che si riscontra nell'atteggiamento della Corte è in ogni caso la negazione dell'esistenza di una gerarchia tra valori costituzionalmente garantiti; come nel 2013 quello che si conferma è che l'equilibrio tra i vari interessi non può essere predeterminato, ma è rimesso al bilanciamento ad opera della legge, riuscito nel d.l. 207/2012, mal riuscito nel d.l. 92/2015.

---

<sup>305</sup> GIURICKOVIC DATO A., *“Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al “caso Ilva”*”, *ibidem*.

<sup>306</sup> D'APONTE M., *“La tutela della salute del lavoratore dopo il Jobs Act”*, *ibidem*.

Questo *modus operandi* è una peculiarità della giurisprudenza italiana, in quanto si può vedere come in diversi ordinamenti viene sancita la prevalenza di alcuni valori primari: nel caso tedesco, il diritto alla dignità umana si assume come prioritario e si sottrae al giudizio di bilanciamento; nel caso statunitense, si parla addirittura di “preferred position”<sup>307</sup>.

## 6. L'intervento della CEDU: il caso Cordella e altri c. Italia

Nell'ambito delle pronunce della Corte di Strasburgo, occorre ricordare la sentenza *Cordella e altri c. Italia*, nella quale la Corte si pone diversamente rispetto al caso *Smaltini c. Italia*, pure riferito al disastro ambientale causato dal complesso tarantino.

In questa occasione a presentare ricorso era una donna che aveva contratto una leucemia a causa dell'esposizione ai fumi dell'Ilva e di non aver trovato nell'ordinamento uno strumento di riparazione del danno subito, in quanto era stata negata la sussistenza di un nesso di causalità fra la malattia e le emissioni dell'acciaieria<sup>308</sup>.

In realtà, anche la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo aveva dichiarato il ricorso inammissibile, in quanto in quel dato momento storico le

---

<sup>307</sup> GIURICKOVIC DATO A., “Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al “caso Ilva””, cit., pp. 16 ss.

<sup>308</sup> GUARNIER T., “Della ponderazione di un valore primario: il caso Ilva sotto la lente della Corte costituzionale”, in *Diritto e società*, 2018, Ed. Editoriale scientifica, pp. 485ss.

Sul punto, si veda: BIANCHI R., “L'esecuzione delle sentenze delle Corti Europee per la tutela dell'ambiente e la salute umana”, in *Ambiente e sviluppo*, 2020, Ed. IPSOA; GIAMPIETRO F., “Sull'inquinamento dell'Ilva la CEDU dichiara la responsabilità dello Stato italiano per violazione dei diritti dell'uomo”, in *Ambiente e sviluppo*, 2019, Ed. IPSOA; GIURICKOVIC DATO A., “Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al “caso Ilva””, *ivi*, pp. 14ss.; LUZZI C., “Il caso Ilva nel dialogo tra le Corti (osservazioni a margine della sentenza Cordella e altri c. Italia della Corte EDU)”, in *Consulta online*, 2019; MANCA V., “La tutela delle vittime da reato ambientale nel sistema Cedu: il caso Ilva”, ne *Il nuovo diritto penale ambientale*, 2018, Ed. Diritto penale contemporaneo; ROMEO C., SALAMINO A. V., “Bilanciamento tra tutela della salute e sviluppo economico: il caso Ilva”, in *Giurisprudenza italiana*, 2019, Ed. UTET.

conoscenze scientifiche rendevano pienamente legittime le motivazioni fornite dai tribunali interni<sup>309</sup>.

Già nel 2011, come si è in parte detto, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea<sup>310</sup> concludeva che l'Italia fosse venuta meno agli obblighi derivanti dalla Direttiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alla prevenzione e alla riduzione integrate dell'inquinamento; successivamente, nel 2014, nel quadro di una procedura d'infrazione contro l'Italia, la Commissione UE aveva emesso un parere motivato<sup>311</sup> nel quale richiedeva alle autorità italiane di rimediare ai gravi problemi di inquinamento rilevati sul sito della società Ilva di Taranto<sup>312</sup>.

La vicenda *Cordella*<sup>313</sup>, invece, trae origine da un ricorso ad opera di ben 182 cittadini che chiedevano responsabilità dello Stato italiano per via dell'omissione di misure adeguate a proteggere l'ambiente e a garantire la salute e la sicurezza dei dipendenti e dei cittadini e per l'emanazione di decisioni pubbliche che consentivano invece la prosecuzione dell'attività produttiva<sup>314</sup>.

---

<sup>309</sup> Cedu, 16 aprile 2015, Smaltini c. Italia.

<sup>310</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sez. VII, 31 marzo 2011, Commissione europea c. Repubblica Italiana, causa C-50/10.

<sup>311</sup> Parere motivato ex art. 258 TFEU del 16 ottobre 2014 per la procedura d'infrazione 2013/2177 "Stabilimento siderurgico ILVA di Taranto".

<sup>312</sup> ROMEO C., SALAMINO A. V., "Bilanciamento tra tutela della salute e sviluppo economico: il caso Ilva", cit., pp. 2229ss.

<sup>313</sup> Cedu, 24 gennaio 2019, Cordella e altri c. Italia.

<sup>314</sup> Si è detto, infatti, che pur avendo la sent. 58/2018 cit. riconosciuto l'illegittimità costituzionale del decreto disponente la continuazione dell'attività, per mancanza di controlli all'espansione della libera iniziativa economica, nella realtà dei fatti l'attività produttiva continuò a proseguire.

I ricorrenti lamentavano la violazione degli artt. 2<sup>315</sup> (diritto alla vita), 8<sup>316</sup> (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e 13<sup>317</sup> (diritto a un ricorso effettivo) CEDU.

I ricorsi erano fortemente sostenuti da una serie di rapporti scientifici allegati, in particolare i rapporti dell'OMS<sup>318</sup>, del 1997 e del 2002 che dimostravano l'aumento del 10,6 % del tasso di mortalità per tumore rispetto alla media regionale; il rapporto condotto dall'ARPA<sup>319</sup> Puglia nel 2002; i rapporti SENTIERI<sup>320</sup> del 2012<sup>321</sup> e del 2014<sup>322</sup>. In generale queste indagini, sulle quali si è soffermata la Corte, con dovizia di particolari, avevano rilevato una concentrazione superiore al normale di sostanze inquinanti nell'aria, nel terreno, nelle falde acquifere e nei prodotti destinati

---

<sup>315</sup> “Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena.

La morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario: a. per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale; b. per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta; c. per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un'insurrezione.”

<sup>316</sup> “Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.

Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.”

<sup>317</sup> “Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.”

<sup>318</sup> Organizzazione mondiale della sanità.

<sup>319</sup> Agenzia regionale per la prevenzione e la protezione ambientale.

<sup>320</sup> Studio epidemiologico nazionale del territorio e degli insediamenti esposti a rischio inquinamento

<sup>321</sup> [https://www.epiprev.it/materiali/2012/EP6-2012/EP6\\_305\\_art1.pdf](https://www.epiprev.it/materiali/2012/EP6-2012/EP6_305_art1.pdf)

<sup>322</sup> [https://www.epiprev.it/materiali/2014/EP2/S1/EPv38i2S1\\_SENTIERIind.pdf](https://www.epiprev.it/materiali/2014/EP2/S1/EPv38i2S1_SENTIERIind.pdf)

Sul punto, si veda: GIURICKOVIC DATO A., “*Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al "caso Ilva"*”, cit., pp. 14ss.

al consumo alimentare e, di conseguenza, un elevato rischio per la salute della popolazione residente<sup>323</sup>.

La Corte di Strasburgo è intervenuta comunque in un contesto peculiare, a seguito di una serie di provvedimenti normativi, amministrativi, adottati con l'obiettivo finale di non pregiudicare un'attività produttiva strategica, e numerosi procedimenti giudiziari e di un reiterato intervento della Corte costituzionale volti a fronteggiare il disastro ambientale in atto<sup>324</sup>.

Si deve tener presente che gli Stati hanno un generale obbligo positivo di porre in essere una regolamentazione adatta alle specificità della stessa, tale da bilanciare in maniera equilibrata “*gli interessi concorrenti dell'individuo e della società nel suo complesso*<sup>325</sup>”, si tratta di un obbligo di diligenza, che lascia una certa discrezionalità all'ordinamento interno su quelle che sono le concrete scelte di merito da attuare. Il compito del giudice europeo è, pertanto, quello di valutare se, effettivamente, gli Stati abbiano rispettato quel dovere di diligenza, nell'ambito del loro spazio di apprezzamento e discrezionalità, da un punto di vista sostanziale, dunque verificando un difetto nel bilanciamento degli interessi coinvolti, e da un punto di vista processuale, appurando che la decisione delle autorità derivi da un processo nel quale questi ultimi abbiano trovato adeguata tutela e rappresentanza.

Venendo *in nuce* alla questione, la Corte ha ripercorso quelli che sono stati gli studi scientifici, che da diversi decenni hanno dimostrato gli effetti inquinanti sull'ambiente e la salute del cittadino-lavoratore delle emissioni del gigante d'acciaio. Ma determinante è stata l'indagine che ha confermato la presenza di un nesso eziologico tra l'esposizione alle sostanze e l'aumento del tasso di mortalità per una serie di patologie dei lavoratori o

---

<sup>323</sup> GUARNIER T., “*Della ponderazione di un valore primario: il caso Ilva sotto la lente della Corte costituzionale*”, cit., pp. 485ss.

Si veda: LUZZI C., “*Il caso Ilva nel dialogo tra le Corti (osservazioni a margine della sentenza Cordella e altri c. Italia della Corte EDU)*”, in *Consulta online*, 2019.

<sup>324</sup> GUARNIER T., “*Della ponderazione di un valore primario: il caso Ilva sotto la lente della Corte costituzionale*”, *ibidem*.

<sup>325</sup> Cedu, Cordella e altri c. Italia, cit.

comunque della popolazione tarantina e dei territori circostanti, diversamente da come era avvenuto nel caso *Smaltini*, dove le conoscenze in merito erano ancora troppo vaghe e tali da non consentire l'accertamento di un nesso causale.

Le autorità nazionali, pur essendosi mosse con lo scopo di un risanamento generale, non hanno prodotto esiti positivi. Va ricordato che le misure previste dall'AIA sono rimaste inattuato, come del resto è avvenuta una proroga continua del termine di scadenza per la realizzazione del piano ambientale; non ha collaborato, in tal senso, neppure il Governo italiano, nel predisporre una svariata serie di interventi volti a garantire la prosecuzione dell'attività produttiva, nell'ottica sempre di garantire un'alta soglia di occupazione nella zona<sup>326</sup>.

Viene rilevato, pertanto, il mancato rispetto dell'art. 8 CEDU, inglobando anche la questione relativa all'art. 2, in quanto le autorità interne, non adottando tutte le misure idonee a proteggere la salute dei lavoratori-cittadini e la salubrità dell'ambiente, non hanno operato un giusto bilanciamento tra tutela della vita privata e interesse della società.

Lo stato viene altresì condannato dai giudici di Strasburgo per violazione dell'art. 13 CEDU, in virtù della mancata predisposizione di vie di ricorso interne effettive, che consentano di ottenere misure di ripristino e una progressiva bonifica delle zone inquinate<sup>327</sup>.

---

<sup>326</sup> ROMEO C., SALAMINO A. V., *"Bilanciamento tra tutela della salute e sviluppo economico: il caso Ilva"*, cit., pp. 2229ss.

<sup>327</sup> GUARNIER T., *"Della ponderazione di un valore primario: il caso Ilva sotto la lente della Corte costituzionale"*, cit., pp. 485ss.

Sul punto, si veda: GIAMPIETRO F., *"Sull'inquinamento dell'Ilva la CEDU dichiara la responsabilità dello Stato italiano per violazione dei diritti dell'uomo"*, in *Ambiente e sviluppo*, 2019, Ed. IPSOA; GIURICKOVIC DATO A., *"Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al "caso Ilva"*, *ivi*, pp. 14ss.; LUZZI C., *"Il caso Ilva nel dialogo tra le Corti (osservazioni a margine della sentenza Cordella e altri c. Italia della Corte EDU)"*, in *Consulta online*, 2019.

Resta chiaro, ma viene ribadito anche dalla Corte, che, a norma dell'art. 46<sup>328</sup> CEDU, è compito del Comitato dei Ministri indicare al Governo italiano le misure pratiche da adottare al fine di assicurare l'esecuzione della sentenza<sup>329</sup>.

Sicuramente restano, anche dopo la pronuncia della Corte, dei limiti evidenti rispetto alla tutela dell'ambiente, tutela che assume rilevanza ai fini non solo della salubrità dell'ambiente in senso stretto, ma si correla alla tutela del cittadino, alla tutela del lavoratore, al fine di garantire una protezione che porti ad una nuova ottica di produzione, senza derogare all'impianto normativo della sicurezza sul lavoro delineato dal nostro ordinamento, che non sarebbe effettivo senza misure per ridurre l'inquinamento e, in generale, i rischi specifici per la salute.

La sentenza *Cordella* è comunque carica di potenziale, in quanto da una parte si afferma il difetto di "equilibrio" del bilanciamento attuato dall'ordinamento interno, smentendo quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza 85/2013, dall'altra si dimostra l'ineffettività e l'inefficacia dei rimedi esperibili contro i disastri ambientali, mettendo in

---

<sup>328</sup> "Le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parti.

La sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne controlla l'esecuzione.

Se il Comitato dei Ministri ritiene che il controllo dell'esecuzione di una sentenza definitiva sia ostacolato da una difficoltà di interpretazione di tale sentenza, esso può adire la Corte affinché questa si pronunci su tale questione di interpretazione. La decisione di adire la Corte è presa con un voto a maggioranza dei due terzi dei rappresentanti che hanno il diritto di avere un seggio in seno al Comitato.

Se il Comitato dei Ministri ritiene che un'Alta Parte contraente rifiuti di conformarsi a una sentenza definitiva in una controversia cui essa è parte, può, dopo aver messo in mora tale Parte e con una decisione adottata con voto a maggioranza dei due terzi dei rappresentanti che hanno il diritto di avere un seggio in seno al Comitato, adire la Corte sulla questione dell'adempimento degli obblighi assunti dalla Parte ai sensi del paragrafo 1.

Se la Corte constata una violazione del paragrafo 1, rinvia il caso al Comitato dei Ministri affinché questo esamini le misure da adottare. Se la Corte constata che non vi è violazione del paragrafo 1, rinvia il caso al Comitato dei Ministri che ne chiude l'esame."

<sup>329</sup> ROMEO C., SALAMINO A. V., "*Bilanciamento tra tutela della salute e sviluppo economico: il caso Ilva*", cit., pp. 2229ss.

luce una carenza strutturale, che rende necessario un ripensamento del sistema di tutela dell'ambiente<sup>330</sup>.

Questo ripensamento pilotato dalla pronuncia dei giudici di Strasburgo acquisisce forte rilievo soprattutto alla luce delle ulteriori occasioni in cui i Tribunali interni sono stati chiamati a pronunciarsi, più di recente, sul caso Ilva e saranno chiamati a farlo, il tutto imponendo ritornare sulla valutazione del bilanciamento e dell'adeguatezza del procedimento di AIA<sup>331</sup>.

È stato comunque rilevato che, se la Corte EDU opera da una posizione privilegiata, tanto non avviene per la Corte costituzionale; se la prima, che ha strenuamente affermato un interesse prioritario dell'ambiente salubre, può non tenere conto dei rilevanti interessi economici, altrettanto non può fare la giurisprudenza costituzionale italiana, rendendosi sempre necessario per essa considerare tutti gli interessi rilevanti del caso e dovendo tenere sempre presente l'urgenza e la contingibilità di determinate situazioni, certamente, non lasciandosi offuscare da queste ultime<sup>332</sup>.

Pur non essendo, in questo specifico contesto, l'opera compiuta dalla Corte di Strasburgo volta direttamente ed esplicitamente a dare un monito alle autorità italiane per quel che concerne la tutela del lavoratore e la conseguente responsabilità del datore di lavoro, è chiaro come la tutela ambientale sia fortemente correlata a quest'ultima, in quanto a garantire il diritto al lavoro come prescritto dagli artt. 4 e 35 della nostra Carta, concorre certamente anche la garanzia di un ambiente salubre, nell'ottica di una eliminazione o, qualora non possibile, una riduzione del c.d. rischio lavorativo.

---

<sup>330</sup> GUARNIER T., *“Della ponderazione di un valore primario: il caso Ilva sotto la lente della Corte costituzionale”*, cit., pp. 498ss.

<sup>331</sup> GUARNIER T., *“Della ponderazione di un valore primario: il caso Ilva sotto la lente della Corte costituzionale”*, *ibidem*.

<sup>332</sup> Per una maggiore trattazione del tema, si veda: MASSA M., *“La Corte costituzionale e l'economia. Atti del ciclo di incontri tra giudici costituzionali, economisti, giuristi”*, 2018, Ed. Vita e pensiero.

## CAPITOLO TERZO

### GESTIONE DELLA CRISI DI IMPRESA

#### 1. La decretazione d'urgenza quale strumento per la gestione dell'emergenza nel caso ILVA: l'Amministrazione Straordinaria delle grandi imprese insolventi

Si è ampiamente visto come e quanto il caso Ilva rappresenti una vicenda emblematica dal punto di vista del bilanciamento di diritti fondamentali e di pari rango, quali tutela della salute, tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e, allo stesso modo, tutela del binomio produzione-occupazione e quanto l'art. 41 Cost., ai commi 1° e 2°, vada a tutelare tanto l'iniziativa privata libera dell'imprenditore, quanto una produttività generale che trovi ragione nell'utilità sociale e nel rispetto della salute del lavoratore-cittadino<sup>333</sup>, in ossequio a tutto l'impianto normativo in materia predisposto dall'ordinamento italiano e da quello europeo (2° co.: *“Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana”*).

A questa costante esigenza di ricercare il giusto equilibrio tra valori equiparati si è provveduto sempre tramite la decretazione d'urgenza, fino ai tempi a noi più recenti, al punto che in dottrina si è affermato che *“l'emergenza, spesso associata all'esigenza di semplificare, pare dunque diventata il combustibile preferito per alimentare il motore dell'agire politico e amministrativo”*<sup>334</sup>.

---

<sup>333</sup> Sulla questione di legittimità costituzionale: AMENDOLA G., *“Ilva e il diritto alla salute. La Corte Costituzionale ci ripensa?”*, in *Questione giustizia*, 2018, Ed. Magistratura democratica; MORELLI A., *“Il decreto ILVA: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali”*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013, Ed. Associazione “Progetto giustizia penale”.

<sup>334</sup> BONI M., *“Le politiche pubbliche dell'emergenza tra bilanciamento e “ragionevole” compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale sul caso ILVA (n. 85 del 2013), in federalismi.it*, 2018, Ed. Giappichelli, p. 7. Sul punto: “La stagione

Il decreto legge è stato lo strumento prediletto per la gestione dell'emergenza<sup>335</sup>, sulla base dei presupposti della necessità e l'urgenza di dover far fronte a ingenti conseguenze dal punto di vista della tutela della produttività dell'azienda e dell'occupazione generale.

La disciplina d'urgenza del gruppo Ilva è stata normata dapprima con d.l. 61/2003, convertito in l. 89/2013, con lo specifico "*fine di garantire la continuità produttiva ed occupazionale nel rispetto delle norme ambientali di impianti di interesse strategico nazionale*" e poi dal d.l. 347/2003, convertito in l. 39/2004, contenente la disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi, con relative modifiche e specifiche integrazioni proprio in relazione alla specifica vicenda tarantina<sup>336</sup>.

### **1.1. La procedura di Amministrazione Straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza**

La procedura di Amministrazione Straordinaria rientra nell'ambito delle procedure concorsuali, ma rispetto al fallimento (*rectius*: liquidazione

---

delle c.d. gestioni commissariali ha prodotto profonde alterazioni al sistema costituzionale. Da un lato si è esteso a dismisura il presupposto che consente l'intervento emergenziale, consentendo interventi *extra ordinem* non solo per fatti impreveduti ed imprevedibili, ma anche per altri che, all'opposto, erano stati programmati da tempo. Dall'altro è stato prolungato il periodo emergenziale, oppure sono state emanate ordinanze "madre" dalla spiccata propensione a divenire continuamente gravide di ordinanze "figlie". Tali deviazioni sono state aggravate dalla compressione dei controlli giurisdizionali" (p.9).

<sup>335</sup> FERRONI M. V., "*I profili pubblicistici dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza ed il caso ILVA*", in *federalismi.it*, 2019, Ed. Giappichelli, pp. 2ss. Sul punto, si veda: BERNABEI G., "*Carattere provvedimentale della decretazione d'urgenza: l'amministrazione con forza di legge*", 2017, Ed. CEDAM; DEMURO G., "*Le delegificazioni e la decretazione d'urgenza*", in *Giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2012, Ed. Giuffrè, pp. 3729ss.

<sup>336</sup> Sull'evoluzione normativa sulla vicenda, si veda:

[https://temi.camera.it/leg17/post/ILVA\\_xvii\\_legislatura.html?tema=temi/l\\_amministrazione\\_straordinaria\\_del\\_gruppo\\_ilva\\_e\\_gli\\_interventi\\_di\\_sostegno](https://temi.camera.it/leg17/post/ILVA_xvii_legislatura.html?tema=temi/l_amministrazione_straordinaria_del_gruppo_ilva_e_gli_interventi_di_sostegno)

giudiziale<sup>337</sup>) è connotata da un capovolgimento della scala di valori protetti: obiettivi cardine divengono la tutela dei complessi produttivi ed il mantenimento dei complessi occupazionali, evitando dunque la disgregazione dei complessi aziendali, cui consegue la perdita dei posti di lavoro per i dipendenti<sup>338</sup>. Le esigenze che possono richiedere il bilanciamento degli interessi dei creditori dell'imprenditore in crisi e di interessi di diversa entità sono<sup>339</sup>:

- l'impatto sull'indotto;
- l'impatto della crisi sul tessuto sociale nell'ambito del quale l'impresa opera;
- l'impatto della crisi sull'economia territoriale di riferimento;
- l'impatto della crisi sull'erogazione dei "servizi pubblici essenziali";
- l'impatto della crisi su imprese che gestiscono stabilimenti "di interesse strategico nazionale".

La necessità di uno strumento come quello dell'amministrazione straordinaria si fece sentire nel corso degli anni Settanta, quando il Paese venne investito da una ingente crisi economica, che evidenziò le insufficienze del sistema delle procedure concorsuali, introdotto dalla c.d.

---

<sup>337</sup> In merito, va precisato che la nuova disciplina in materia di crisi di impresa tende a garantire un migliore temperamento tra le esigenze dei creditori e la tutela dell'occupazione.

Sul punto, cfr.: AGLIATA M., *"Il tormentato rapporto tra lavoro e crisi di impresa"*, in *La nuova giurisprudenza civile tormentata*, 2019, Ed. CEDAM; COSATTINI L. A., *"Codice della crisi e dell'insolvenza: nuove norme di tutela del rapporto di lavoro"*, ne *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2019, Ed. IPSOA; IMBERTI L., *"Profili lavoristici del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza"*, 2020, Ed. Giappichelli; PATTI A., *"Rapporti di lavoro e impresa in crisi"*, in *Questione Giustizia*, 2019, Ed. Magistratura democratica.

<sup>338</sup> FERRONI M. V., *"I profili pubblicistici dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza ed il caso ILVA"*, cit., pp. 2ss.

Sul punto: AMBROSINI S., *"Profili di riforma delle leggi in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza"*, *XXIV Convegno Annuale di Studi dell'Associazione Albese degli Studi di Diritto Commerciale: "Crisi e ristrutturazione delle grandi imprese"*, in *Il nuovo diritto delle società*, 2018, Ed. Giappichelli; BONFATTI S., *"Amministrazione straordinaria delle grandi imprese"*, in *Enciclopedia di diritto*, 2017, Ed. Giuffrè, pp. 28ss.; CAMPOBASSO G. F., *"Diritto commerciale"*, vol. 3, Milano, 2017, Ed. UTET, pp. 453ss.

<sup>339</sup> BONFATTI S., *"Amministrazione straordinaria delle grandi imprese"*, *ibidem*.

*Legge fallimentare* (r.d. 267/1942), che includeva le procedure di fallimento, concordato preventivo e amministrazione controllata. Questi strumenti non erano sostanzialmente in grado di offrire adeguati strumenti per perseguire lo scopo ultimo della ristrutturazione delle imprese, per una serie di ragioni<sup>340</sup>.

Il fallimento aveva carattere essenzialmente “liquidativo”; il concordato preventivo mostrava la pecca di essere riservato all’iniziativa del debitore, seppur potendo svolgere funzioni “conservative”; l’amministrazione controllata, oggi abrogata, per parte sua, era legata al presupposto della “risanabilità nel breve periodo”.

Ad introdurre la procedura di Amministrazione Straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza è stato il d.l. 26/1979, convertito in l. 95/1979 (la c.d. *Legge Prodi*), predisponendo una disciplina che favorisse i processi di ristrutturazione industriale e finanziaria, sempre però mirando alla salvaguardia della integrità degli organismi produttivi e alla protezione dei livelli occupazionali<sup>341</sup>, con la previsione di ingenti aiuti di Stato<sup>342</sup>, come previsto all’art. 2-*bis* d.l. 26/1979, inserito in sede di conversione (1° co.: “*Il Tesoro dello Stato può garantire in tutto o in parte i debiti che le imprese in amministrazione straordinaria contraggono con istituzioni*

---

<sup>340</sup> CAMPOBASSO G. F., “*Diritto commerciale*”, *ibidem*. Cfr.: BONFATTI S., “*Amministrazione straordinaria delle grandi imprese*”, *ibidem*.

<sup>341</sup> BONFATTI S., “*Amministrazione straordinaria delle grandi imprese*”, *ivi*, pp. 30ss.  
Si veda: COZZOLI V., “*L’amministrazione straordinaria e le prospettive di riforma*”, ne *Il nuovo diritto delle società*, 2016, Ed. Giappichelli, pp. 7ss.; MICOSSI S., “*Grandi imprese in crisi, una storia infinita: dagli anni Trenta del secolo scorso alle imprese a partecipazione statale, dalla legge Prodi ai dissesti ILVA e Alitalia*”, *XXIV Convegno Annuale di Studi dell’Associazione Albese degli Studi di Diritto Commerciale: “Crisi e ristrutturazione delle grandi imprese*”, in *Il nuovo diritto delle società*, 2018, Ed. Giappichelli, pp. 513ss.; VIETTI M., “*Le ragioni dell’amministrazione straordinaria tra logiche imprenditoriali ed esigenze di conservazione dell’esistente*”, *XXIV Convegno Annuale di Studi dell’Associazione Albese degli Studi di Diritto Commerciale: “Crisi e ristrutturazione delle grandi imprese*”, in *Il nuovo diritto delle società*, 2018, Ed. Giappichelli, pp. 533ss.

<sup>342</sup> Sul punto, si veda: TAVASSI M., “*La ristrutturazione della grande impresa e aiuti di Stato*”, *XXIV Convegno Annuale di Studi dell’Associazione Albese degli Studi di Diritto Commerciale: “Crisi e ristrutturazione delle grandi imprese*”, in *Il nuovo diritto delle società*, 2018, Ed. Giappichelli, pp. 557ss.

*credizie per il finanziamento della gestione corrente e per la riattivazione ed il completamento di impianti, immobili ed attrezzature industriali”*).

Per “*aiuto di Stato*” si intende un’agevolazione concessa in qualunque forma e senza corrispettivo, da parte dello stato, a soggetti che svolgono attività imprenditoriale, conferendo loro un vantaggio. L’aiuto di Stato, ai sensi dell’art. 107 del TFUE, per qualificarsi come tale deve possedere contemporaneamente quattro elementi: concessione da parte dello Stato o mediante risorse statali, presenza di un vantaggio selettivo, incidenza sulla concorrenza e incidenza sugli scambi tra gli Stati membri<sup>343</sup>.

Notevoli erano gli inconvenienti di una normativa di questo tipo e non mancarono critiche a seguito della sua applicazione. Si contestava, innanzitutto, il ruolo marginale dell’autorità giudiziaria, a fronte di un ruolo fortemente accentuato dell’autorità amministrativa, in quanto il Ministro dell’industria, del commercio e dell’artigianato (oggi Ministro dello sviluppo economico, *MISE*) aveva in effetti il potere di disporre l’assoggettamento alla procedura concorsuale e ampie prerogative in tema di programma di ristrutturazione; criticata fortemente era pure l’automaticità dell’apertura della procedura, che doveva essere “speciale”, al verificarsi del presupposto dello stato di insolvenza che avrebbe dovuto, di regola, comportare l’apertura del fallimento, al di là della sussistenza di un giudizio prognostico sulle concrete prospettive di recupero da parte dell’impresa, al fine di far sopravvivere l’organismo produttivo e con esso posti di lavoro e indotto<sup>344</sup>.

Altra questione rilevante era quella concernente gli aiuti di Stato, date le censure insuperabili ad opera della Corte di Giustizia e della Commissione europea, che hanno rilevato un forte contrasto con la disciplina prevista dal

---

<sup>343</sup> Sulle conseguenze economiche e sociali del dissesto di grandi complessi aziendali, si veda: BIANCA M., “*La dichiarazione dello stato di insolvenza nell’amministrazione straordinaria delle grandi imprese*”, Milano, 2001, Ed. Giuffrè, p. 1ss.

<sup>344</sup> BONFATTI S., “*Amministrazione straordinaria delle grandi imprese*”, cit., pp. 30ss.

Trattato di Roma in materia di concorrenza, sul divieto degli aiuti di Stato, determinando così la necessità di formulare un nuovo impianto normativo. Intervenne, in tal senso, la c.d. *Legge Prodi-bis*, il d.lgs. 270/1999, ancora in vigore, abrogando e sostituendo la *legge Prodi*, allo scopo proprio di rimediare agli inconvenienti dettati dalla prima disciplina. L'innovazione principale riguardava la sottoposizione alla procedura concorsuale del fallimento anche delle "grandi imprese" insolventi, laddove non si fosse rilevata realizzabile, alla data di adozione della procedura o nel corso della stessa o, ancora, alla sua cessazione, l'auspicata ristrutturazione industriale. La nuova procedura concorsuale è riservata ad imprese commerciali, anche individuali, soggette, pertanto, alla procedura del fallimento (dunque non applicabile ad imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa<sup>345</sup>, dunque le imprese bancarie). I requisiti di accesso, indicati agli artt. 2 e 27 del d.lgs. 207/1999, sono costituiti da:

- numero di dipendenti non inferiore a duecento da un anno almeno;
- debiti per un ammontare complessivo di almeno due terzi del totale dell'attivo dello stato patrimoniale e dei ricavi derivanti dalle vendite e dalle prestazioni dell'ultimo esercizio;
- stato di insolvenza;
- concrete possibilità di recupero dell'equilibrio economico, da accertare dopo la dichiarazione dello stato di insolvenza<sup>346</sup>.

La prima fase della procedura è sostanzialmente caratterizzata dall'accertamento dello stato di insolvenza, disciplinato al titolo II del *Prodi-bis*, da parte del tribunale del luogo ove l'impresa ha sede principale,

---

<sup>345</sup> Per un maggiore approfondimento in merito, si veda: CAMPOBASSO G. F., "*Diritto commerciale*", cit., pp. 335ss.

<sup>346</sup> CAMPOBASSO G. F., "*Diritto commerciale*", *ivi*, pp. 454ss.

Sul punto, si veda: COZZOLI V., "*L'amministrazione straordinaria e le prospettive di riforma*", cit., pp. 7ss.; MICOSSI S., "*Grandi imprese in crisi, una storia infinita: dagli anni Trenta del secolo scorso alle imprese a partecipazione statale, dalla legge Prodi ai dissesti ILVA e Alitalia*", cit., pp. 527ss.; VIETTI M., "*Le ragioni dell'amministrazione straordinaria tra logiche imprenditoriali ed esigenze di conservazione dell'esistente*", cit., pp. 533.

il quale emette sentenza dichiarativa dopo aver accertato la sussistenza del requisito occupazionale e quello dell'ammontare complessivo dei debiti, come previsto dall'art. 3<sup>347</sup>. Solo dopo la dichiarazione si avvia quel procedimento volto ad accertare le “*concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico*” e che può condurre a due esiti differenti: in caso di esito positivo, l'apertura dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi; in caso di esito negativo, la dichiarazione di fallimento. Con la stessa sentenza, il tribunale nomina il giudice delegato, uno o tre Commissari giudiziali e dà avvio al procedimento per la formazione dello stato passivo<sup>348</sup>.

Per quanto attiene agli effetti, l'imprenditore insolvente mantiene l'amministrazione dei beni e l'esercizio dell'impresa, in ogni caso sotto la vigilanza del commissario giudiziale, fatto salvo il caso in cui il tribunale affidi la gestione aziendale al commissario con la stessa sentenza dichiarativa o con decreto appositamente emesso, causando in tal modo la perdita dell'amministrazione dei beni per l'imprenditore insolvente. I creditori dell'imprenditore non possono, nel corso della procedura, iniziare

---

<sup>347</sup> Sulla dichiarazione dello stato di insolvenza, si veda: BIANCA M., “*La dichiarazione dello stato di insolvenza nell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese*”, cit., pp. 121ss.

<sup>348</sup> Art. 8: “Con la sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza il tribunale: a) nomina il giudice delegato per la procedura; b) nomina uno o tre commissari giudiziali, in conformità dell'indicazione del Ministro dell'industria, ovvero autonomamente, se l'indicazione non è pervenuta nel termine stabilito a norma dell'articolo 7, comma 3; c) ordina all'imprenditore di depositare entro due giorni in cancelleria le scritture contabili e i bilanci, se non vi si è provveduto a norma dell'articolo 5, comma 2; d) assegna ai creditori e ai terzi, che vantano diritti reali mobiliari su beni in possesso dell'imprenditore, un termine non inferiore a novanta giorni e non superiore a centoventi giorni dalla data dell'ammissione della sentenza per la presentazione in cancelleria delle domande; e) stabilisce il luogo, il giorno e l'ora dell'adunanza in cui, nel termine di trenta giorni da quello indicato nella lettera a, si procederà all'esame dello stato passivo davanti al giudice delegato; f) stabilisce se la gestione dell'impresa, fino a quando non si proceda a norma dell'articolo 30, è lasciata all'imprenditore insolvente o è affidata al commissario giudiziale.

La nomina di tre commissari giudiziali è limitata ai casi di eccezionale rilevanza e complessità della procedura.

La sentenza è comunicata ed affissa nei modi e nei termini stabiliti dall'articolo 17, primo e secondo comma, della legge fallimentare, salvo quanto previsto dall'articolo 94 del presente decreto. A cura del cancelliere, essa è altresì comunicata entro tre giorni al Ministro dell'industria.”

o proseguire azioni esecutive individuali o acquisire diritti di prelazione senza autorizzazione del giudice delegato<sup>349</sup>.

Per quanto concerne le “*concrete prospettive di recupero dell’equilibrio economico*”, queste ultime possono trovare efficace realizzazione tramite la cessione dei complessi aziendali, in base ad un *programma di cessione* che deve concludersi entro un anno, oppure tramite un *programma di ristrutturazione* economica e finanziaria dell’impresa, da concludersi entro due anni.

Proseguendo, il commissario giudiziale redige una relazione motivata sull’esistenza o meno delle condizioni, da trasmettere ai creditori e al MISE, dovendo quest’ultimo emettere parere non vincolante; entro trenta giorni, se il tribunale ritiene sussistenti le condizioni, apre la procedura di amministrazione straordinaria con decreto, tenendo conto del parere del Ministro e delle eventuali osservazioni dei creditori e dell’imprenditore.

Gli organi della procedura sono i commissari straordinari (uno o tre), nominati e vigilati dal MISE, un Comitato di sorveglianza nominato dallo stesso (tre o cinque membri), che esprime pareri sull’operato dei commissari, allorquando il ministro lo ritenga opportuno.

Specifica attenzione è data dall’art. 50, ai contratti in corso di svolgimento, volta ad agevolare la prosecuzione dell’attività e il risanamento; si prevede che i contratti continuino a produrre i loro effetti fino a quando il commissario non decida se subentrarvi o scioglierli, con delle eccezioni a tale regola, tra cui i contratti di lavoro subordinato, in rapporto ai quali restano ferme le vigenti disposizioni in tema di licenziamento<sup>350</sup>.

Entro sessanta giorni dall’apertura della procedura, il commissario straordinario deve presentare al MISE un programma da lui predisposto,

---

<sup>349</sup> CAMPOBASSO G. F., “*Diritto commerciale*”, cit., pp. 454ss.

<sup>350</sup> CAMPOBASSO G. F., “*Diritto commerciale*”, cit., pp. 457ss.

Cfr.: BIANCA M., “*La dichiarazione dello stato di insolvenza nell’amministrazione straordinaria delle grandi imprese*”, cit., pp. 121ss.; CAGNASSO O., PANZANI L., “*Crisi di impresa e procedure concorsuali*”, tomo III, 2016, Ed. UTET, pp. 4020ss.

optando per uno degli indirizzi di cui sopra: programma di cessione ovvero programma di ristrutturazione.

La cessione dei complessi aziendali si realizza nella prospettiva della finalità manutentiva della procedura; il limite temporale del programma di cessione è prorogabile oltre l'anno esclusivamente nell'ipotesi in cui la conclusione dell'operazione sia prossima. Nelle more del periodo di prosecuzione dell'attività funzionale alla cessione, le attività necessarie al trasferimento verranno svolte dal commissario straordinario, includendo tra esse le azioni revocatorie per il recupero di cespiti utili e l'esecuzione di investimenti che siano finalizzati alla cessione d'azienda, potendosi avvalere del ricavato della vendita dei singoli beni<sup>351</sup>.

Per quanto concerne l'alternativa alla cessione, cioè il programma di risanamento, questo prelude al recupero, da parte dell'impresa, della capacità di soddisfare le obbligazioni anche pregresse, con regolarità. La difficoltà maggiore nella ristrutturazione economica e finanziaria sta nella necessità di recuperare risorse che consentano di avviare il piano volto ad una riorganizzazione, una riconversione o un ridimensionamento; questo giustifica il diverso limite temporale, data la maggiore difficoltà di attuazione, in particolare per il motivo che gli interventi che il commissario intende predisporre dovranno ottenere il consenso della compagine sociale ai fini della propria concreta realizzazione, a seconda delle regole del tipo societario<sup>352</sup>.

La procedura volge alla chiusura, disposta con decreto motivato del tribunale, in due casi: mancata presentazione della domanda di ammissione al passivo nei termini stabiliti dalla sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza ovvero recupero da parte dell'imprenditore della capacità di

---

<sup>351</sup> CAGNASSO O., PANZANI L., *“Crisi di impresa e procedure concorsuali”*, *ibidem*.

<sup>352</sup> CAGNASSO O., PANZANI L., *“Crisi di impresa e procedure concorsuali”*, *ibidem*.

Per approfondire maggiormente in dettaglio la procedura, si veda anche: FRASCAROLI SANTI E., *“Il diritto fallimentare e delle procedure concorsuali”*, 2016, Ed. CEDAM.

soddisfare con regolarità le proprie obbligazioni, con conseguente eliminazione dello stato di insolvenza<sup>353</sup>.

La disciplina così delineata in tema di amministrazione straordinaria, però, richiese presto un cambio radicale, a seguito del dissesto del gruppo Parmalat; venne rilevato che, alla luce di quella che era la peculiare dimensione dell'impresa e l'importanza strategica di quest'ultima nella generale economia nazionale, fosse necessario disporre un sistema normativo innovativo che fosse stato in grado di garantire una continuità produttiva.

Venne così varato il c.d. *decreto legge Marzano*, d.l. 347/2003, convertito in l. 39/2004 (la c.d. legge Parmalat), che prevedeva l'applicabilità di detta procedura alle imprese con la presenza di almeno mille dipendenti e di un indebitamento di almeno un miliardo di euro (le c.d. imprese di "grandissime" dimensioni<sup>354</sup>). Sussistendo questi presupposti, la procedura di amministrazione straordinaria "speciale" viene disposta direttamente dal Ministro dello Sviluppo Economico, sulla base della richiesta da parte dell'impresa in stato di dissesto. Una volta emesso il decreto di apertura, il debitore viene spossessato e l'impresa viene gestita dal Commissario straordinario.

È da considerare la disposizione di cui all'art. 8 del d.l. 347/2003, in forza del quale "*Per quanto non disposto diversamente dal presente decreto, si applicano le norme di cui al decreto legislativo n. 207, in quanto compatibili*", costituendo dunque norma di chiusura, volendo significare che per tutte le regole non espressamente derogatorie, va applicata la disciplina generale.

---

<sup>353</sup> CAMPOBASSO G. F., "*Diritto commerciale*", cit., pp. 462ss.

<sup>354</sup> CAMPOBASSO G. F., "*Diritto commerciale*", cit., pp. 464ss.

Sul punto, si veda: BONFATTI S., "*Amministrazione straordinaria delle grandi imprese*", *ivi*, pp. 31ss.; MICOSSI S., "*Grandi imprese in crisi, una storia infinita: dagli anni Trenta del secolo scorso alle imprese a partecipazione statale, dalla legge Prodi ai dissesti ILVA e Alitalia*", cit., pp. 413ss.

Dunque, si distinguono oggi una disciplina dell'amministrazione straordinaria per far fronte all'insolvenza di imprese di "grandi" dimensioni (amministrazione straordinaria "normale"), di cui al d.l. 270/1999, e una disciplina dell'amministrazione straordinaria per le imprese di "rilevanti" (o "grandissime") dimensioni, di cui al d.l. 347/2003, come poi modificato dalla l. 6/2005, (amministrazione straordinaria "speciale"). In particolare, con il d.l. 281/2004, convertito in l. 6/2005, ribattezzata legge *VolareWeb* per il nome del gruppo per il quale è stata "confezionata", il Governo provvede a ridurre i requisiti, data l'impossibilità del gruppo di potervi accedere altrimenti.

Nello specifico, i requisiti richiesti da quest'ultima modifica erano, anche alternativamente<sup>355</sup>:

- un livello occupazionale costituito da almeno 500 lavoratori subordinati, compresi (come del resto in precedenza) quelli soggetti alla Cassa Integrazione Guadagni;
- un livello di indebitamento pari ad almeno 300 milioni di euro.

Sussistendo questi requisiti, l'ammissione alla procedura viene disposta dal Ministro dello Sviluppo Economico, sulla base di una richiesta proveniente dall'impresa in stato di dissesto; con il decreto di apertura del ministro, il debitore viene spossessato dei beni aziendali e della gestione dell'impresa, che viene assunta dal commissario straordinario e sorge il divieto di intraprendere azioni esecutive individuali<sup>356</sup>.

L'accertamento giudiziale dello stato di insolvenza, in questo caso, avviene ad amministrazione straordinaria già aperta, con commissario già insediato; infatti, l'impresa è tenuta a presentare ricorso al tribunale del luogo della sua sede principale per l'accertamento dello stato di insolvenza. Peculiare è poi la circostanza che non sia previsto alcun accertamento giudiziale

---

<sup>355</sup> BONFATTI S., "Amministrazione straordinaria delle grandi imprese", *ivi*, pp. 44ss.

<sup>356</sup> CAMPOBASSO G. F., "Diritto commerciale", *cit.*, pp. 464ss.

Sul punto, BONFATTI S., "Amministrazione straordinaria delle grandi imprese", *ibidem*.

sull'effettiva possibilità di recupero dell'impresa, in quanto ogni valutazione è rimessa all'autorità governativa<sup>357</sup>.

Gli effetti che si producono a seguito della sentenza che dichiara lo stato di insolvenza sono quelli tipici dell'amministrazione straordinaria, che agiscono *ex tunc*, a partire dall'emissione del decreto di ammissione alla procedura concorsuale; una rilevante eccezione riguarda la possibilità del commissario straordinario di proporre azioni revocatorie anche in caso di autorizzazione del programma di esecuzione, purché tali azioni si sostanzino in un vantaggio per i creditori, come disposto dall'art. 6,1 del decreto *Marzano*.

Un'altra peculiarità rispetto alla disciplina del *Prodi-bis* vi è poi in fase di attuazione del programma di risanamento, che può avere durata biennale anche in caso di cessione dei complessi aziendali.

Ai fini della salvaguardia dell'impresa e del gruppo, il commissario straordinario, anche prima dell'approvazione del programma ha alcune facoltà: pagare i debiti anteriori all'apertura della procedura; compiere azioni necessarie alla salvaguardia della continuità produttiva; può ottenere che le imprese del gruppo accedano alla procedura accelerata di cui al d.lgs. 347/2003, in caso di insolvenza e di concrete prospettive di risanamento o si mostri opportuna per qualunque ragione la gestione unitaria dell'insolvenza dell'intero gruppo, pur non sussistendo i requisiti dimensionali; in questo caso è il commissario ad avere l'opzione di attuare le procedure relative alle imprese del gruppo<sup>358</sup>.

---

<sup>357</sup> CAMPOBASSO G. F., "Diritto commerciale", cit., pp. 464ss.

<sup>358</sup> CAMPOBASSO G. F., "Diritto commerciale", *ibidem*.

Sul punto, BONFATTI S., "Amministrazione straordinaria delle grandi imprese", *ibidem*; CAGNASSO O., PANZANI L., "Crisi di impresa e procedure concorsuali", cit., pp. 4020ss.

Il commissario straordinario è l'unico legittimato a proporre il concordato<sup>359</sup> che fa parte del programma di ristrutturazione e che si propone con istanza al giudice delegato.

Il legislatore è intervenuto sull'amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi nuovamente nel 2008; principale obiettivo era quello di poter permettere l'accesso alla procedura al Gruppo Alitalia, il quale, del resto, possedeva già tutti i requisiti necessari per accedere alla procedura di amministrazione straordinaria di cui al d.lgs.270/1999. Il Governo ritenne, in ogni caso, preferibile adottare la procedura prevista dall'impianto delineato dal d.l. 347/2003, poi modificato dal d.l. 281/2003 (la c.d. procedura "speciale"), pur non presentando il gruppo i requisiti necessari per l'accesso. La difficoltà operativa stava nel fatto che la c.d. Legge Parmalat richiedeva che l'obiettivo del *"recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali"* avrebbe dovuto essere perseguito con il "programma di ristrutturazione" di cui all'art. 27, 2° co., lett. b); questo non era possibile nel caso Alitalia, in quanto il gruppo non sarebbe stato in grado di attuare *"la ristrutturazione economica o finanziaria dell'impresa sulla base di un piano di risanamento di durata non superiore a due anni"*<sup>360</sup>.

In questo contesto sorse il d.l. 134/2008, convertito con l.166/2008, che andò a modificare l'art. 1 del d.l. 347/2003, consentendo di avvalersi della procedura concorsuale "speciale" anche alle imprese di rilevanti dimensioni che, non essendosi avvalse del "programma di ristrutturazione" di cui al Prodi-bis, avessero inteso adottare il "programma di cessione", di cui all'art. 27, 2° co., lett. a) dello stesso decreto. Le modificazioni della disciplina non

---

<sup>359</sup> Per una maggiore trattazione della procedura, si veda: CAMPOBASSO G. F., *"Diritto commerciale"*, *ibidem*.

<sup>360</sup> BONFATTI S., *"Amministrazione straordinaria delle grandi imprese"*, cit., pp. 32ss.

Per una più ampia trattazione della vicenda sul Gruppo Alitalia, si veda: CUCCUINI A., *"Alitalia: la "crisi" nelle relazioni industriali"*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2007, Ed. Giuffrè; MICOSI S., *"Grandi imprese in crisi, una storia infinita: dagli anni Trenta del secolo scorso alle imprese a partecipazione statale, dalla legge Prodi ai dissesti ILVA e Alitalia"*, cit.

andarono soltanto a riguardare l'aspetto dei presupposti, quanto anche quello inerente agli effetti connessi al settore particolare di "azione" del gruppo Alitalia, quello dei "servizi pubblici essenziali"<sup>361</sup>.

Nel caso Ilva di nostro interesse, le norme sono state a mano a mano integrate dalla decretazione d'urgenza, integrando e modificando la normativa "madre"<sup>362</sup> di cui alla legge Marzano, rivolta soprattutto a far fronte alla salvaguardia ambientale, della salute, occupazionale e della produzione, accentuando i poteri e le funzioni amministrative del Ministro dello Sviluppo Economico e fornendo ai commissari straordinari nominati per Ilva poteri ingenti e atipici, tali da fungere da deroga rispetto alla normativa vigente.

## **1.2. *Aspetti lavoristici dell'Amministrazione Straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza: il ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni straordinaria***

Illustrata la disciplina con susseguenti modifiche in materia di amministrazione straordinaria, appare chiaro come il programma di risanamento implichi al contempo una tutela volta al soddisfacimento delle ragioni creditorie e alla salvaguardia dei livelli occupazionali.

Gli istituti lavoristici, che si applicano in modo differenziato a seconda che si applichi un programma di ristrutturazione ovvero un programma di cessione dei beni aziendali, sono la riduzione del personale, la Cassa Integrazione Guadagni straordinaria, il trasferimento d'azienda, i contratti di solidarietà<sup>363</sup>.

---

<sup>361</sup> BONFATTI S., "Amministrazione straordinaria delle grandi imprese", *ibidem*.

<sup>362</sup> FERRONI M. V., "I profili pubblicistici dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza ed il caso ILVA", cit., p. 6.

Sugli interventi sulla disciplina dell'amministrazione straordinaria, si veda:

[https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105098.pdf?\\_1567356479256](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105098.pdf?_1567356479256)

<sup>363</sup> RIVERSI C., "Le vicende dei rapporti di lavoro nell'amministrazione straordinaria", pp. 20ss. Cfr.: FICARI L., "I lavoratori nella grande impresa insolvente", Torino, 2003, Ed. Giappichelli.

In generale, le operazioni volte alla riconversione, riorganizzazione o cessione vanno proprio orientate alla salvaguardia dei posti di lavoro, ma una problematica rilevante in materia sta nella mancata previsione di una disciplina specifica, con seguente rinvio alla disciplina generale del diritto del lavoro.

Importante principio, in questo settore, è quello per cui la tutela del singolo lavoratore vada ricondotta ad una più generale tutela dell'occupazione che talvolta potrebbe addirittura determinare una compressione delle tutele del singolo lavoratore considerato<sup>364</sup>.

Si è già detto circa i due possibili scenari di risanamento: cessione dei beni aziendali; ristrutturazione dell'impresa, entrambi adottati dal commissario straordinario in via alternativa, anche alla luce delle differenti problematiche che l'adozione dell'uno e dell'altro possono causare. Nella cessione dei beni aziendali ciò che maggiormente acquisterà rilievo dal punto di vista lavoristico, sarà l'impegno che l'acquirente si assumerà in relazione alla continuità dell'azienda ed alle garanzie per i lavoratori ceduti; nella ipotesi della ristrutturazione dell'impresa, invece, sarà necessario concentrarsi sull'ammissione dell'impresa in amministrazione straordinaria alla cassa integrazione guadagni straordinaria ed alle eventuali procedure di mobilità in caso di eccedenza del personale o in caso di mancato riassorbimento dei prestatori di lavoro beneficiari del trattamento di integrazione salariale straordinario<sup>365</sup>.

L'alternatività dei due programmi di risanamento prospetta diversi scenari altresì in merito ai rapporti sindacali: nell'ipotesi di cessione il soggetto sindacale avrà l'esigenza di partecipare agli accordi sottesi al trasferimento e, soprattutto, onere del sindacato è quello di spingere verso il bilanciamento tra la tutela dei diritti già in capo ai lavoratori dell'azienda

---

<sup>364</sup> FICARI L., *"I lavoratori nella grande impresa insolvente"*, *ivi*, pp. 14ss.

<sup>365</sup> RIVERSI C., *"Le vicende dei rapporti di lavoro nell'amministrazione straordinaria"*, *ivi*, pp. 24ss.

Sul punto, si veda: FICARI L., *"I lavoratori nella grande impresa insolvente"*, *ibidem*.

ceduta e la salvaguardia del maggior numero dei posti di lavoro; nell'ipotesi della ristrutturazione, invece, il ruolo del soggetto sindacale muta, in quanto quest'ultimo avrà ipoteticamente un ruolo rilevante in merito agli aspetti relativi al trattamento di integrazione salariale ed alla eventuale procedura di mobilità, avendo particolare riguardo per il numero e la scelta dei lavoratori<sup>366</sup>.

Venendo più nel merito della questione, la regola della continuità dei rapporti di lavoro al momento dell'ammissione dell'impresa alla procedura ben si abbraccia con i presupposti richiesti per invocare lo strumento della Cassa integrazione guadagni straordinaria, previsti dal d.lgs. 148/2015 (*"Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro"*), nell'ipotesi di situazioni di esubero temporaneo che il commissario si trovi a fronteggiare. In effetti, proprio per fronteggiare tali situazioni, il quadro normativo ha subito cambiamenti dettati dalla necessità di adeguarsi ai mutati scenari economici, come, del resto, la legislazione delle procedure concorsuali è andata nella direzione di accrescere gli strumenti di tutela delle situazioni di continuità dell'attività e di salvaguardia dei valori aziendali<sup>367</sup>.

Sull'utilizzo degli ammortizzatori sociali, si vede come in principio l'art. 3<sup>368</sup> della l. 223/1991 garantiva la sospensione del rapporto di lavoro in caso

---

<sup>366</sup> RIVERSI C., *"Le vicende dei rapporti di lavoro nell'amministrazione straordinaria"*, *ibidem*. In materia, si veda anche: ROCCA G., CORRADO D., *"Le amministrazioni straordinarie fra salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento"*, Milano, 2018, Ed. Fondazione Commercialisti ODCEC.

<sup>367</sup> ROCCA G., CORRADO D., *"Le amministrazioni straordinarie fra salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento"*, *ivi*, pp. 84ss. Sul punto, si veda: ALESSI G., *"L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi"*; BONFATTI S., *"Amministrazione straordinaria delle grandi imprese"*, *cit.*; CAGNASSO O., PANZANI L., *"Crisi di impresa e procedure concorsuali"*, *cit.*; FICARI L., *"I lavoratori nella grande impresa insolvente"*, *ibidem*; RIVERSI C., *"Le vicende dei rapporti di lavoro nell'amministrazione straordinaria"*, *ibidem*.

<sup>368</sup> "Il trattamento straordinario di integrazione salariale è concesso, con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, ai lavoratori delle imprese soggette alla disciplina dell'intervento straordinario di integrazione salariale, nei casi di dichiarazione di fallimento, di emanazione del provvedimento di liquidazione coatta amministrativa ovvero di sottoposizione all'amministrazione straordinaria, quando sussistano prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività e di

---

salvaguardia, anche parziale, dei livelli di occupazione, da valutare in base a parametri oggettivi definiti con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Il trattamento straordinario di integrazione salariale è altresì concesso nel caso di ammissione al concordato preventivo consistente nella cessione dei beni. In caso di mancata omologazione, il periodo di integrazione salariale fruito dai lavoratori sarà detratto da quello previsto nel caso di dichiarazione di fallimento. Il trattamento viene concesso, su domanda del curatore, del liquidatore o del commissario, per un periodo non superiore a dodici mesi.

Entro il termine di scadenza del periodo di cui al comma 1, quando sussistano fondate prospettive di continuazione o ripresa dell'attività e di salvaguardia, anche parziale, dei livelli di occupazione tramite la cessione, a qualunque titolo, dell'azienda o di sue parti, il trattamento straordinario di integrazione salariale può essere prorogato, su domanda del curatore, del liquidatore o del commissario, previo accertamento da parte del CIPI, per un ulteriore periodo non superiore a sei mesi. La domanda deve essere corredata da una relazione, approvata dal giudice delegato o dall'autorità che esercita il controllo, sulle prospettive di cessione dell'azienda o di sue parti e sui riflessi della cessione sull'occupazione aziendale.

Quando non sia possibile la continuazione dell'attività, anche tramite cessione dell'azienda o di sue parti, o quando i livelli occupazionali possano essere salvaguardati solo parzialmente, il curatore, il liquidatore o il commissario hanno facoltà di collocare in mobilità, ai sensi dell'articolo 4 ovvero dell'articolo 24, i lavoratori eccedenti. In tali casi il termine di cui all'articolo 4, comma 6, è ridotto a trenta giorni. Il contributo a carico dell'impresa previsto dall'articolo 5, comma 4, non è dovuto. L'imprenditore che, a titolo di affitto, abbia assunto la gestione, anche parziale, di aziende appartenenti ad imprese assoggettate alle procedure di cui al comma 1, può esercitare il diritto di prelazione nell'acquisto delle medesime. Una volta esaurite le procedure previste dalle norme vigenti per la definitiva determinazione del prezzo di vendita dell'azienda, l'autorità che ad essa proceda provvede a comunicare entro dieci giorni il prezzo così stabilito all'imprenditore cui sia riconosciuto il diritto di prelazione. Tale diritto deve essere esercitato entro cinque giorni dal ricevimento della comunicazione.

Le disposizioni in materia di mobilità ed il trattamento relativo si applicano anche al personale il cui rapporto sia disciplinato dal regio decreto 8 gennaio 1931, n. 148, e successive estensioni, modificazioni e integrazioni, che sia stato licenziato da imprese dichiarate fallite, o poste in liquidazione, successivamente alla data del 1° gennaio 1993. Per i lavoratori che si trovino nelle indicate condizioni e che maturino, nel corso del trattamento di mobilità, il diritto alla pensione, la retribuzione da prendere a base per il calcolo della pensione deve intendersi quella dei dodici mesi di lavoro precedenti l'inizio del trattamento di mobilità.

Ferma restando la previsione dell'articolo 4 della legge 12 luglio 1988, n. 270, e limitatamente ai lavoratori licenziati successivamente al 1° agosto 1993, nei casi di fallimento, di concordato preventivo, di amministrazione controllata e di procedure di liquidazione, le norme in materia di mobilità e del relativo trattamento trovano applicazione anche nei confronti delle aziende di trasporto pubblico che hanno alle proprie dipendenze personale iscritto al Fondo per la previdenza del personale addetto ai pubblici servizi di trasporto. Per i lavoratori che si trovino nelle indicate condizioni e che maturino, nel corso del trattamento di mobilità, il diritto alla pensione, la retribuzione da prendere a base per il calcolo della pensione deve intendersi quella del periodo di lavoro precedente l'inizio del trattamento di mobilità.

Sono abrogati l'articolo 2 della legge 27 luglio 1979, n. 301, e successive modificazioni, e l'articolo 2 del decreto-legge 21 febbraio 1985, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 aprile 1985, n. 143, e successive modificazioni.

La disciplina dell'intervento straordinario di integrazione salariale e di collocamento in mobilità prevista dal presente articolo per le ipotesi di sottoposizione di imprese a procedure concorsuali si applica, fino a concorrenza massima di lire dieci miliardi annui, previo parere motivato del prefetto fondato su ragioni di sicurezza e di ordine pubblico, ai lavoratori delle aziende che, ai sensi della

di cessazione o mancata prosecuzione dell'attività imprenditoriale nell'ipotesi di ammissione a procedure concorsuali di tipo liquidatorio, tra le quali l'amministrazione straordinaria; oggi ci si è spostati, invece, verso una visione dinamica, volta a tutelare esclusivamente le situazioni di continuità, con l'abrogazione di ogni ammortizzatore sociale in caso di cessazione dell'attività<sup>369</sup>. In effetti, la CIGs c.d. concorsuale venne abrogata dall'art. 2, 70° co., della legge 28 giugno 2012, n. 92 (c.d. *Legge Fornero*).

Già l'art. 1, 2° co., lett. a), punto n. 3, della Legge delega n. 183/2014 (di cui è attuazione il d.lgs. 148/2015) aveva limitato la *“necessità di regolare l'accesso alla cassa integrazione guadagni solo a seguito di esaurimento delle possibilità contrattuali di riduzione dell'orario di lavoro, eventualmente destinando una parte delle risorse attribuite alla cassa integrazione a favore dei contratti di solidarietà”*<sup>370</sup>. Come causali d'accesso alla CIGs, il d.lgs. 148/2015, all'art. 21, contempla esclusivamente: riorganizzazione aziendale; crisi aziendale; contratti di solidarietà.

Il programma di riorganizzazione aziendale, nozione che include ristrutturazione, riorganizzazione o conversione, è finalizzato ad un incisivo

---

legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, siano sottoposte a sequestro o confisca, o nei cui confronti sia stata emessa dal Prefetto un'informazione antimafia interdittiva e siano state adottate le misure di cui all'articolo 32 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. A tale fine l'amministratore dei beni nominato ai sensi dell'articolo 2-sexies della citata legge n. 575 del 1965 o i soggetti nominati in sostituzione del soggetto coinvolto ai sensi dell'articolo 32 del decreto-legge n. 90 del 2014, esercitano le facoltà attribuite dal presente articolo al curatore, al liquidatore e al commissario nominati in relazione alle procedure concorsuali.”

<sup>369</sup> ROCCA G., CORRADO D., *“Le amministrazioni straordinarie fra salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento”*, cit., pp. 84ss.

<sup>370</sup> Al fine di salvaguardare l'occupazione ed evitare, ove possibile, la riduzione del personale o gli esuberi, i datori di lavoro e i sindacati maggiormente rappresentativi sul piano nazionale possono stipulare contratti di solidarietà interna, anche detti “difensivi” che contemplano in sostanza una riduzione dell'orario lavorativo.

Per un maggiore approfondimento, si veda: SANTORO-PASSARELLI G., *“Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale”*, cit., pp. 3061.

recupero occupazionale del personale interessato alle sospensioni o alle riduzioni dell'orario di lavoro<sup>371</sup>.

Il programma di gestione della crisi aziendale prevede la presenza di un piano di risanamento volto a fronteggiare squilibri di natura produttiva, finanziaria, gestionale o derivanti da condizionamenti esterni, che deve indicare gli interventi correttivi da adottare e gli obiettivi realizzabili finalizzati alla continuazione dell'attività aziendale e alla salvaguardia occupazionale<sup>372</sup>.

I contratti di solidarietà c.d. *difensivi* sono accordi collettivi di livello aziendale, riconducibili ai soggetti sindacali ovvero alle rappresentanze indicate dall'art. 51 del d.lgs. n. 81/2015, i quali “*stabiliscono una riduzione dell'orario di lavoro al fine di evitare, in tutto o in parte, la riduzione o la dichiarazione di esubero del personale anche attraverso un suo più razionale impiego*”. L'esubero del personale in virtù del quale sorge il contratto di solidarietà, deve essere quantificato e motivato nel contratto stesso (come previsto dall'art. 4, decreto ministeriale del 13 gennaio 2016, n. 94033); da questo momento, la possibilità di procedere ad un licenziamento collettivo, per l'intera durata del trattamento, è sospesa (*rectius*: soggetta ad una facoltà di opposizione da parte dei lavoratori interessati dall'accordo). Nell'ipotesi di accordo di solidarietà con funzione difensiva, la riduzione media oraria non può essere superiore al 60% dell'orario dei lavoratori interessati, mentre la riduzione complessiva dell'orario non può superare il 70% nell'arco dell'intero periodo per il quale il contratto di solidarietà è stipulato. Può poi verificarsi la necessità che l'impresa, per soddisfare *temporanee* esigenze di maggior lavoro, debba modificare in aumento, nei limiti del normale orario di lavoro, l'orario ridotto. In questo caso, il maggior lavoro prestato comporta una

---

<sup>371</sup> SANTORO-PASSARELLI G., “*Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*”, *ivi*, pp. 3039.

<sup>372</sup> SANTORO-PASSARELLI G., “*Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*”, *ibidem*.

corrispondente riduzione del trattamento e vanno necessariamente specificate le modalità attraverso cui l'impresa ricorre a questa modifica<sup>373</sup>. La durata massima del trattamento di integrazione salariale è di 24 mesi, fruibili anche in via continuativa, da considerare in un quinquennio mobile e avendo riguardo alla singola unità produttiva, non all'intera organizzazione del datore di lavoro, mentre la vecchia disciplina prevedeva un limite massimo di 36 mesi, da considerarsi in un quinquennio mobile. Inoltre, fino al 31 dicembre 2015, in virtù di una modifica operata dal decreto sviluppo sull'art. 3 della l. 92/2012, in caso sussistessero prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività e di salvaguardia, anche parziale, dei livelli di occupazione, l'istituto era ancora ammesso; la sussistenza di prospettiva era però da valutarsi in base a parametri oggettivi predisposti dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali con decreto<sup>374</sup>.

I contratti di solidarietà c.d. *difensivi* sono fortemente incentivati; pertanto, la durata dei trattamenti straordinari di integrazione concessi a tale titolo, entro il limite di 24 mesi, vengono computati la metà; per intero vengono computati invece gli ulteriori periodi, sempre con il limite massimo dei 36 mesi.

L'impresa oggi può accedere al trattamento presentando un piano di recupero occupazionale che contempli appositi percorsi di politiche attive del lavoro in accordo con la Regione e volti alla rioccupazione dei lavoratori, dichiarando contestualmente di non poter ricorrere al trattamento CIGS né secondo le disposizioni del presente decreto né secondo le

---

<sup>373</sup> SANTORO-PASSARELLI G., "Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale", *ibidem*.

Sul punto, cfr. ROCCA G., CORRADO D., "Le amministrazioni straordinarie fra salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento", cit., pp. 84ss.

<sup>374</sup> SANTORO-PASSARELLI G., "Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale", *ibidem*.

Sul punto, si veda: DEL PUNTA R., SCARPELLI F., "Codice commentato del lavoro", Milano, 2019, Ed. IPSOA; MAZZOTTA O., "Manuale di diritto del lavoro", Padova, 2020, Ed. CEDAM.

disposizioni attuative dello stesso (si tratta di un esempio di previsione legale di trattamenti salariali in deroga).

La CIGS viene finanziata prevalentemente dallo Stato (differentemente dalla Cassa Integrazione Guadagni ordinaria) e, dunque, dalla fiscalità generale, venendo in rilievo solo in via secondaria i contributi dei lavoratori e delle imprese *in bonis* che ne usufruiscano; in seguito, al finanziamento posto a carico dello Stato sono state aggiunte aliquote poste a carico dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro (0,3% a carico dei lavoratori beneficiari; 0,6% a carico dei datori di lavoro destinatari della CIGS).

Il d.lgs. 148/2015 è intervenuto sul contributo addizionale gravante sulle aziende durante la fruizione del trattamento, portandolo al 9% della retribuzione globale (come per la CIGO) che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate, relativamente ai periodi di Cassa fruiti nell'ambito di interventi concessi fino ad un limite complessivo di 52 settimane entro un quinquennio mobile, del 12% fino a 104 settimane entro il quinquennio e del 15% per i periodi fruiti oltre tale limite; altro intervento del decreto è stato fatto nel senso di abrogare la previsione di un'esenzione del versamento del contributo addizionale per le aziende che ricorrono all'intervento straordinario in seguito alla stipula di contratti di solidarietà<sup>375</sup>.

Sempre ad opera del d.lgs. 148/2015, è stata introdotta una soglia massima di ore di sospensione per le causali di riorganizzazione aziendale e di crisi aziendale, pari all'80% delle ore lavorabili nell'unità produttiva nel periodo di cui al programma autorizzato; la *ratio*, comune alla CIGO, sta

---

<sup>375</sup> SANTORO-PASSARELLI G., "Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale", *ibidem*.

Cfr.: ROCCA G., CORRADO D., "Le amministrazioni straordinarie fra salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento", cit., pp. 84ss.

nell'impedire la sospensione integrale dell'attività da parte del datore di lavoro e nel favorire la rotazione del personale sospeso<sup>376</sup>.

Per quanto attiene all'iter da seguire per la concessione del trattamento di integrazione salariale di cui alla CIGS, gli artt. 24<sup>377</sup> e 25<sup>378</sup> del d.lgs.

---

<sup>376</sup> SANTORO-PASSARELLI G., *“Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale”*, *ibidem*.

<sup>377</sup> “L'impresa che intende richiedere il trattamento straordinario di integrazione salariale per le causali di cui all'articolo 21, comma 1, lettere a), e b), è tenuta a comunicare, direttamente o tramite l'associazione imprenditoriale cui aderisce o conferisce mandato, alle rappresentanze sindacali aziendali o alla rappresentanza sindacale unitaria, nonché alle articolazioni territoriali delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, le cause di sospensione o di riduzione dell'orario di lavoro, l'entità e la durata prevedibile, il numero dei lavoratori interessati.

Entro tre giorni dalla predetta comunicazione è presentata dall'impresa o dai soggetti di cui al comma 1, domanda di esame congiunto della situazione aziendale. Tale domanda è trasmessa, ai fini della convocazione delle parti, al competente ufficio individuato dalla regione del territorio di riferimento, qualora l'intervento richiesto riguardi unità produttive ubicate in una sola regione, o al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, qualora l'intervento riguardi unità produttive ubicate in più regioni. In tale caso il Ministero richiede, comunque, il parere delle regioni interessate.

Costituiscono oggetto dell'esame congiunto il programma che l'impresa intende attuare, comprensivo della durata e del numero dei lavoratori interessati alla sospensione o riduzione di orario e delle ragioni che rendono non praticabili forme alternative di riduzioni di orario, nonché delle misure previste per la gestione delle eventuali eccedenze di personale, i criteri di scelta dei lavoratori da sospendere, che devono essere coerenti con le ragioni per le quali è richiesto l'intervento, e le modalità della rotazione tra i lavoratori o le ragioni tecnico-organizzative della mancata adozione di meccanismi di rotazione.

Salvo il caso di richieste di trattamento presentate da imprese edili e affini, le parti devono espressamente dichiarare la non percorribilità della causale di contratto di solidarietà di cui all'articolo 21, comma 1, lettera c).

L'intera procedura di consultazione, attivata dalla richiesta di esame congiunto, si esaurisce entro i 25 giorni successivi a quello in cui è stata avanzata la richiesta medesima, ridotti a 10 per le imprese che occupano fino a 50 dipendenti.

Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro 60 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, è definito l'incremento della contribuzione addizionale, applicabile a titolo di sanzione per il mancato rispetto delle modalità di rotazione tra i lavoratori di cui al comma 3.”

<sup>378</sup> “La domanda di concessione di trattamento straordinario di integrazione salariale è presentata entro sette giorni dalla data di conclusione della procedura di consultazione sindacale o dalla data di stipula dell'accordo collettivo aziendale relativo al ricorso all'intervento e deve essere corredata dell'elenco nominativo dei lavoratori interessati dalle sospensioni o riduzioni di orario. Tali informazioni sono inviate dall'INPS alle Regioni e Province Autonome, per il tramite del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, ai fini delle attività e degli obblighi di cui all'articolo 8, comma 1. Per le causali di cui all'articolo 21, comma 1, lettere a), e b), nella domanda di concessione dell'integrazione salariale l'impresa comunica inoltre il numero dei lavoratori mediamente occupati presso l'unità produttiva oggetto dell'intervento nel semestre precedente, distinti per orario contrattuale.

148/2015 scandiscono i tempi della procedura di consultazione sindacale e del procedimento amministrativo che dovrà compiere il commissario che intenda richiedere il trattamento. Il Commissario dovrà comunicare direttamente o tramite l'associazione imprenditoriale di categoria alle rappresentanze sindacali aziendali o alla rappresentanza sindacale unitaria e alle articolazioni territoriali delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale le informazioni circa la decisione presa: in particolare, le cause di sospensione o di riduzione dell'orario di lavoro, il numero dei lavoratori coinvolti, l'entità e la durata prevedibile<sup>379</sup>.

Una peculiarità rispetto alla disciplina previgente (art. 1, 7° co., l. 223/1991: *“I criteri di individuazione dei lavoratori da sospendere nonché le modalità*

---

La sospensione o la riduzione dell'orario così come concordata tra le parti ha inizio entro trenta giorni dalla data di presentazione della domanda di cui al comma 1.

In caso di presentazione tardiva della domanda, il trattamento decorre dal trentesimo giorno successivo alla presentazione della domanda medesima.

Qualora dalla omessa o tardiva presentazione della domanda derivi a danno dei lavoratori la perdita parziale o totale del diritto all'integrazione salariale, l'impresa è tenuta a corrispondere ai lavoratori stessi una somma di importo equivalente all'integrazione salariale non percepita.

La domanda di concessione del trattamento straordinario di integrazione salariale deve essere presentata in unica soluzione contestualmente al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e alle Direzioni territoriali del lavoro competenti per territorio. La concessione del predetto trattamento avviene con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'intero periodo richiesto. Fatte salve eventuali sospensioni del procedimento amministrativo che si rendano necessarie a fini istruttori, il decreto di cui al secondo periodo è adottato entro 90 giorni dalla presentazione della domanda da parte dell'impresa.

Le Direzioni territoriali del lavoro competenti per territorio, nei tre mesi antecedenti la conclusione dell'intervento di integrazione salariale, procedono alle verifiche finalizzate all'accertamento degli impegni aziendali. La relazione ispettiva deve essere trasmessa al competente ufficio ministeriale entro 30 giorni dalla conclusione dell'intervento straordinario di integrazione salariale autorizzato. Nel caso in cui dalla relazione ispettiva emerga il mancato svolgimento, in tutto o in parte, del programma presentato dall'impresa, il procedimento amministrativo volto al riesame del decreto di cui al comma 5 si conclude nei successivi 90 giorni con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, fatte salve eventuali sospensioni che si rendano necessarie ai fini istruttori. L'impresa, sentite le rappresentanze sindacali aziendali o la rappresentanza sindacale unitaria, o in mancanza le articolazioni territoriali delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, può chiedere una modifica del programma nel corso del suo svolgimento.”

<sup>379</sup> ROCCA G., CORRADO D., *“Le amministrazioni straordinarie fra salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento”*, cit., pp. 84ss.

della rotazione prevista nel comma 8 devono formare oggetto delle comunicazioni e dell'esame congiunto previsti dall'articolo 5 della legge 20 maggio 1975, n. 164<sup>380</sup>) sta nel fatto che nella fase iniziale non sembra essere più obbligatoria né l'indicazione dei criteri di scelta dei lavoratori da sospendere, né quella relativa alle modalità di rotazione degli stessi, in quanto verranno ad essere oggetto dell'esame congiunto di cui al 3° co. dell'art. 24 del d.lgs. 148/2015, così come il programma cui l'impresa intende dare attuazione, che comprende la durata e il numero dei lavoratori da sospendere e le ragioni che rendono inattuabili strategie differenti di riduzione dell'orario di lavoro.

Peraltro, nella Circolare dell'8 agosto 2016, n. 27., del Ministero del Lavoro sono presenti una serie di indicazioni volte a verificare il mancato rispetto delle modalità di rotazione dei lavoratori indicate nella domanda di concessione del trattamento straordinario di integrazione salariale o concordate in sede di esame congiunto, sanzionato con un incremento del contributo addizionale previsto dall'art. 5 del d.lgs. 148/2015 in misura pari all'1%<sup>381</sup>.

Va ricordato che gli accordi sindacali conclusi in sede di esame congiunto hanno natura di *"accordi di proceduralizzazione"*, volti, pertanto, a limitare proprio il potere datoriale; quest'ultimo resta pur sempre un potere unilaterale, sottoposto tuttavia ad un sindacato giudiziale circa il rispetto di quegli stessi limiti, interni (coerenza con le finalità tipiche dell'istituto che giustificano l'attribuzione del potere) ed esterni (divieto di atti discriminatori diretti o indiretti e rispetto dei principi di correttezza e di

---

<sup>380</sup> La giurisprudenza aveva inteso l'obbligo nel senso che fosse "illegittima la collocazione in CIGS per genericità dei criteri in base ai quali pervenire all'individuazione dei dipendenti interessati alla sospensione" ed "il vizio inficiante la comunicazione non poteva ritenersi sanato dall'accordo sindacale successivamente raggiunto, perché il sindacato, a causa dei vizi della comunicazione, non era a conoscenza del contenuto specifico dei dati da trattare". Cfr.: Cass. civ., sez. lav., 26 marzo 2012, n. 4807.

<sup>381</sup> ROCCA G., CORRADO D., *"Le amministrazioni straordinarie fra salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento"*, cit., pp. 84ss.

buona fede)<sup>382</sup>. In effetti, sul punto la Suprema Corte<sup>383</sup> ha ritenuto che il criterio di scelta dei lavoratori da porre in CIGS, non può subire successive modifiche o disapplicazioni, allo scopo di non consentire di lasciare al mero potere discrezionale del datore di lavoro l'individuazione dei singoli destinatari dei provvedimenti datoriali, in quanto ciò recherebbe pregiudizio all'interesse dei lavoratori ad una gestione trasparente e affidabile della mobilità e della riduzione del personale<sup>384</sup>. Pertanto, si potrà far valere la responsabilità risarcitoria del datore di lavoro che non rispetti i criteri di rotazione stabiliti in fase di consultazione sindacale<sup>385</sup>.

Per quanto attiene all'onere alla prova, il datore di lavoro deve provare il nesso di causalità fra la sospensione del singolo lavoratore e le ragioni per le quali la legge gli riconosce tale potere; sul lavoratore interessato grava, invece, l'onere della prova del mancato rispetto dei principi generali di correttezza e buona fede nella scelta dei lavoratori da sospendere. Il lavoratore, in realtà, deve inoltre dimostrare che l'applicazione di questi criteri avrebbe condotto alla sospensione di un altro lavoratore ovvero che la sospensione fosse dettata da motivi discriminatori<sup>386</sup>.

I contratti collettivi che scaturiscono da queste consultazioni potrebbero contenere le c.d. *clausole di rientro*; si tratta di disposizioni che attribuiscono ai lavoratori il diritto soggettivo a rientrare in servizio ad una data fissata con efficacia normativa.

Il d.m. 94033/2016 ha disposto un ulteriore onere per il datore di lavoro: l'obbligo di indicare nella richiesta del trattamento di integrazione salariale l'eventuale piano di gestione degli esuberi previsti all'esito o nel corso del

---

<sup>382</sup> SANTORO-PASSARELLI G., *“Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale”*, cit., pp. 3052ss.

<sup>383</sup> Cass. civ., sez. lav., 22 marzo 2010, n. 6841.

<sup>384</sup> SANTORO-PASSARELLI G., *“Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale”*, cit., pp. 3052ss.

<sup>385</sup> Cass. civ., sez. lav., 17 dicembre 1998, n. 12646; Cass. civ., sez. lav., 21 settembre 2011, n. 19235; Cass. civ., sez. lav., 14 maggio 2012, n. 7459.

<sup>386</sup> SANTORO-PASSARELLI G., *“Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale”*, cit., pp. 3052ss.

trattamento; si tratta della gestione e della individuazione preventive di potenziali eccedenze di personale, rispetto (quantomeno) alle ipotesi di riorganizzazione aziendale e crisi aziendale.

Va detto che l'omessa, generica o tardiva comunicazione alle associazioni sindacali si configura come ipotesi di condotta antisindacale e, allo stesso tempo, causa diretta di illegittimità del provvedimento finale, in quanto investe un elemento fondamentale della fattispecie, perché impedisce il perseguimento dello scopo previsto dalla legge, pertanto, il mancato rispetto di questa garanzia procedimentale incide direttamente sul medesimo provvedimento finale di concessione del beneficio, stante la mancata attuazione del principio di trasparenza. Cosicché, in caso di inosservanza, il lavoratore potrà agire davanti al giudice ordinario per ottenere il ripristino del rapporto ed il pagamento della retribuzione piena e non integrata<sup>387</sup>. Inoltre, la giurisprudenza di legittimità (Cass. civ., sez. lav., 9 novembre 2001, n. 13926) ha reputato che il diritto a chiedere ed ottenere il risarcimento possa essere esercitato anche collettivamente attraverso le OOSS firmatarie dell'accordo<sup>388</sup>.

Durante il periodo di sottoposizione alla Cassa Integrazione, il lavoratore ha in ogni caso diritto ad esercitare i diritti sindacali, come la partecipazione alle assemblee sindacali, e più in generale a tutti i diritti che non implicano l'effettività della prestazione lavorativa. I periodi di sospensione si computano ai fini del calcolo e dell'accantonamento del TFR e nella retribuzione annua accantonata ai fini del TFR si considera l'equivalente della retribuzione che sarebbe spettata per la normale esecuzione della

---

<sup>387</sup> Tra le altre, si veda: Cass. civ., sez. lav., 4 maggio 2009, n. 10236; Cass. civ., sez. lav., 5 ottobre 2011, n. 20387.

<sup>388</sup> SANTORO-PASSARELLI G., *“Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale”*, cit., pp. 3052ss.

prestazione e non quello del trattamento CIGS anticipato dal datore di lavoro e pagato a conguaglio dall'INPS<sup>389</sup>.

### **1.3. I contratti di solidarietà c.d. difensivi**

Si è già detto che gli accordi di solidarietà c.d. difensivi, stipulati tra datore di lavoro-imprenditore e associazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, prevedono una diminuzione dell'orario lavorativo del singolo dipendente al fine di tutelare e garantire il più possibile l'occupazione e, al contempo, evitare gli esuberi. Presentano una peculiarità rispetto alle altre cause di intervento, in quanto la situazione di difficoltà rileva solo come presupposto della stipula dei contratti di solidarietà i quali, per parte loro, sono riconosciuti a pieno titolo come terza possibile causale di intervento CIGS di cui al d.lgs. 148/2015<sup>390</sup>.

Come disposto dall'art. 4<sup>391</sup> del d.m. 94033/2016, l'esubero, in quanto presupposto dell'accordo di solidarietà, va motivato, in quanto il semplice

---

<sup>389</sup> SANTORO-PASSARELLI G., *“Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale”*, *ivi*, pp. 3052ss.

Sul punto, si veda anche: <https://www.interconselling.com/wp-content/uploads/2016/09/CIGS-PER-CRISI-E-RISTRUTTURAZIONE-AZIENDALE.pdf>

<sup>390</sup> SANTORO-PASSARELLI G., *“Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale”*, *ivi*, pp. 3061ss.

Sul punto, si veda: MASSI E., *“Contratti di solidarietà difensivi: problemi e prospettive”*, in *Diritto e pratica del lavoro*, Milano, 2009, Ed. Wolters Kluwer, pp. 635ss.

I contratti di solidarietà difensivi si differenziano da quelli c.d. *estensivi*, disciplinati oggi dall'art. 41 del d.lgs. 148/2015 (in origine dall'art. 2, l. 863/94), i quali favoriscono le nuove assunzioni a tempo indeterminato attraverso una contestuale e programmata riduzione dell'orario di lavoro e della retribuzione dei lavoratori già presenti in azienda, favorendo in tal modo una solidarietà generazionale tra occupati e inoccupati. Per un approfondimento sul tema, si veda: CAGNIN V., *“Diritto del lavoro e sviluppo sostenibile”*, Padova, 2018, Ed. CEDAM, pp. 95ss.

<sup>391</sup> “L'esubero del personale, in relazione al quale viene sottoscritto tra le parti il contratto di solidarietà, deve essere quantificato e motivato nel contratto stesso.

Qualora le parti, per soddisfare temporanee esigenze di maggior lavoro, ritengano di derogare, nel senso di una minore riduzione dell'orario, a quanto già concordato nel contratto di solidarietà, le modalità di tale deroga devono essere previste nel contratto medesimo. L'azienda è tenuta a comunicare l'avvenuta variazione di orario al competente ufficio del Ministero del lavoro e delle

accordo collettivo di solidarietà interna non è sufficiente a legittimare la riduzione di orario, poiché l'assenso delle rappresentanze sindacali non è in sé considerato idoneo a disporre dei diritti individuali dei dipendenti<sup>392</sup>.

La concreta disciplina dei contratti di solidarietà varia a seconda che l'impresa usufruisca del trattamento straordinario di integrazione salariale o meno. Per le imprese che hanno adottato l'istituto della CIGS, il contratto di solidarietà rappresenta l'ipotesi privilegiata dal legislatore, poiché l'art. 24, 4° co. impone alle parti di dichiarare la non percorribilità della causale di contratto di solidarietà, in caso di richiesta di CIGS per riorganizzazione aziendale o crisi aziendale. Quanto alla durata effettiva del trattamento, questa può giungere ad un massimo di 36 mesi, a norma dell'art. 22, 5° co., d.lgs. 148/2015, in misura dunque dimezzata rispetto alle altre causali CIGS. A questo si accompagnano una serie di vantaggi fiscali; in particolare, è previsto per i datori di lavoro che stipulino accordi di solidarietà una riduzione degli obblighi contributivi previdenziali ed assistenziali in misura pari al 35% del dovuto, per ciascun lavoratore sospeso in misura superiore al 20% dell'orario. Questa predilezione del legislatore, però, ha una valenza meramente formale, se pensiamo alle disposizioni che controbilanciano tale impostazione, fino a depauperarla di rilevanza; anzi, l'inserimento del contratto di solidarietà difensivo nelle causali CIGS ha eliminato il vantaggio in precedenza qualificante: la disciplina precedente, infatti, non poneva alcun limite massimo legale al

---

politiche sociali e all'INPS. In tutti i casi in cui la deroga comporti, invece, una maggiore riduzione di orario è necessario stipulare un nuovo contratto di solidarietà.

In linea generale, non sono ammesse prestazioni di lavoro straordinario per i lavoratori posti in solidarietà

Nel corso del trattamento straordinario di integrazione salariale a seguito di stipula di un contratto di solidarietà – al fine di consentire la gestione non traumatica degli esuberanti di personale – è possibile attivare la procedura di licenziamento collettivo solo con la non opposizione dei lavoratori.”

<sup>392</sup> SANTORO-PASSARELLI G., *“Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale”*, *ivi*, pp. 3061ss.

Cfr.: CAGNIN V., *“Diritto del lavoro e sviluppo sostenibile”*, *cit.*, pp. 95ss.

trattamento di integrazione, oggi invece i limiti posti all'erogazione sono quelli tipici degli altri trattamenti CIGS, rivalutati a cadenza annuale<sup>393</sup>.

Il contratto di solidarietà può essere adottato sia nell'ambito di una procedura di mobilità, ai sensi della l. 223/1991, sia al di fuori di essa e, peraltro, in vigore dell'accordo, senza previo consenso (*rectius*, mancata opposizione) dei dipendenti interessati dall'istituto, non sarà possibile adottare una procedura di licenziamento collettivo.

Per le imprese non soggette al trattamento straordinario di integrazione salariale, la possibilità di adottare l'istituto del contratto di solidarietà era stata ricomdotta all'art. 5, 5° co.<sup>394</sup>, d.l. 148/1993, convertito in l. 236/1993, modificata dall'art. 19, 14° co., d.l. n. 185/2008. La relativa disciplina ha subito una serie di modifiche e integrazioni nel tempo, in riferimento ai presupposti, all'erogazione, alla prestazione; è stabilito che venga garantita, dal Fondo di Integrazione salariale, l'erogazione di un trattamento economico, l'assegno di solidarietà, ai dipendenti di datori di lavoro che occupino mediamente più di 15 dipendenti, appartenenti a settori, tipologie e classi dimensionali non rientranti nell'ambito di applicazione del Trattamenti di integrazione salariale e che non abbiano costituito fondi di solidarietà bilaterali. In realtà, dal luglio 2016, anche i datori di lavoro che occupino mediamente più di 5 e fino a 15 dipendenti

---

<sup>393</sup> SANTORO-PASSARELLI G., *“Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale”*, *ibidem*.

Sul punto, si veda: TURSI A., VARESI P. A., *“Istituzioni di diritto del lavoro”*, Padova, 2016, Ed. CEDAM, pp. 480ss.

<sup>394</sup> “5. Alle imprese non rientranti nel campo di applicazione dell'articolo 1 del decreto-legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863, che, al fine di evitare o ridurre le eccedenze di personale nel corso della procedura di cui all'articolo 24 della legge 23 luglio 1991, n. 223, o al fine di evitare licenziamenti plurimi individuali per giustificato motivo oggettivo, stipulano contratti di solidarietà, viene corrisposto, per un periodo massimo di due anni, un contributo pari alla metà del monte retributivo da esse non dovuto a seguito della riduzione di orario. Il predetto contributo viene erogato in rate trimestrali e ripartito in parti uguali tra l'impresa e i lavoratori interessati. Per questi ultimi il contributo non ha natura di retribuzione ai fini degli istituti contrattuali e di legge, ivi compresi gli obblighi contributivi previdenziali ed assistenziali. Ai soli fini pensionistici si terrà conto, per il periodo della riduzione, dell'intera retribuzione di riferimento. La presente disposizione non trova applicazione in riferimento ai periodi successivi al 31 dicembre 1995.”

hanno la facoltà di richiedere l'assegno di solidarietà per gli eventi di sospensione o riduzione di lavoro verificatisi. Previo riconoscimento dell'assegno è necessaria la stipulazione tra i datori di lavoro e le Organizzazioni Sindacali comparativamente più rappresentative di accordi collettivi aziendali che stabiliscano una riduzione dell'orario di lavoro, al fine di evitare che si verifichino (o perlomeno ridurre) eccedenze di personale nell'ambito di procedure di licenziamento collettivo ex art. 24, L. n. 223/1991, o licenziamenti individuali plurimi per giustificato motivo oggettivo<sup>395</sup>.

La durata massima del trattamento è di 12 mesi in un biennio mobile e, per quanto concerne le soglie di riduzione oraria media e complessiva, vanno rispettate quelle previste dalla causale Cassa Integrazione Guadagni straordinaria; dunque, rispettivamente, 60% e 70%.

#### **1.4. *La gestione definitiva degli esuberanti tramite i licenziamenti collettivi***

Nell'ordinamento italiano, la disciplina in materia di licenziamenti collettivi (Legge 23 luglio 1991, n. 223) prevede due tipologie di eccedenze "definitive" del personale, entrambe finalizzate alla immediata e definitiva espulsione dei lavoratori in eccedenza. Si tratta di ipotesi facenti entrambe riferimento ad imprese che occupino più di quindici dipendenti, sia per espresso riferimento dell'art. 24, sia per implicito richiamo dell'art. 4 all'ambito di applicazione della Cassa Integrazione, applicabile in presenza di requisiti dimensionali più ampi.

La prima tipologia viene adottata dall'impresa ammessa al trattamento straordinario di integrazione salariale, la quale, però, nel tentativo di

---

<sup>395</sup> SANTORO-PASSARELLI G., *"Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale"*, cit. pp. 3061ss.

Sul punto, si veda: CAGNIN V., *"Diritto del lavoro e sviluppo sostenibile"*, cit., pp. 95ss.; TURSI A., VARESI P. A., *"Istituzioni di diritto del lavoro"*, cit., pp. 480ss.

attuazione di uno dei programmi per riorganizzazione aziendale, crisi d'impresa o contratto di solidarietà, deduca di non essere in grado di garantire il reimpiego alla totalità dei lavoratori sospesi e di non poter ricorrere a misure alternative a quella del licenziamento<sup>396</sup>.

La seconda tipologia di eccedenza definitiva consiste nel licenziamento collettivo, procedura per la riduzione di personale che le imprese con più di quindici dipendenti devono esperire a norma dell'art. 24 a seguito di riduzione o trasformazione di attività o di lavoro che renda necessario effettuare almeno cinque licenziamenti, nell'arco di centoventi giorni, in ciascuna unità produttiva, o in più unità produttive nell'ambito del territorio di una stessa provincia, a prescindere dall'ammissione al trattamento straordinario di integrazione salariale<sup>397</sup>.

La procedura è costituita da una fase di consultazione sindacale e una fase amministrativa; nel corso di entrambe va esperito tra le parti il tentativo di trovare soluzioni alternative al licenziamento, in azienda, se in fase sindacale, o dinnanzi agli uffici deputati della Regione o della Provincia delegata dalla Regione competente per territorio, in fase amministrativa.

La comunicazione da parte del datore di apertura della procedura di riduzione del personale deve necessariamente avere forma scritta e essere inviata, entro sette giorni dalla data di versamento del *contributo d'ingresso* (solo se imprenditore) alle Rappresentanze Sindacali Aziendali costituite ai sensi dell'art. 19 della legge n. 300/1970 e alle rispettive Associazioni di categoria e, in mancanza di tali rappresentanze, alle associazioni di categoria aderenti alle Confederazioni maggiormente rappresentative sul piano nazionale. Per quanto attiene al contenuto della comunicazione di

---

<sup>396</sup> ROCCA G., CORRADO D., *“Le amministrazioni straordinarie fra salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento”*, cit., pp. 87ss.

<sup>397</sup> ROCCA G., CORRADO D., *“Le amministrazioni straordinarie fra salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento”*, *ibidem*.

Per un maggiore approfondimento sui licenziamenti collettivi, si veda: COLOMBO A., RAUSEI P., RIPA A., VARESI A., *“Licenziamento 2021”*, Milano, 2021, Ed. Wolters Kluwer, pp. 266ss.

apertura della procedura di riduzione di personale, questo deve riportare (ai sensi dell'art. 4, 3° co., l. 223/1991):

- le ragioni che hanno determinato la situazione di eccedenza di personale;
- i motivi tecnici, produttivi o organizzativi per i quali si ritiene di non poter adottare misure idonee a porre rimedio alla situazione di eccedenza di personale ed evitare, totalmente o parzialmente, il licenziamento collettivo;
- il numero, la collocazione aziendale e i profili professionali del personale in esubero e di quello abitualmente impiegato;
- i tempi di attuazione del programma di riduzione del personale;
- le eventuali misure programmate per fronteggiare le conseguenze sul piano sociale;
- il metodo di calcolo di tutte le attribuzioni patrimoniali diverse da quelle previste dalla legislazione vigente e dalla contrattazione collettiva<sup>398</sup>.

Nella procedura di consultazione sindacale il ruolo delle parti sociali è fondamentale; entro 7 giorni dalla data di ricevimento della comunicazione di apertura, queste possono richiedere un esame congiunto della vicenda allo scopo di valutare le cause che hanno concorso a generare l'esubero e le possibilità di una diversa collocazione aziendale di quel personale in eccedenza, incentivando anche forme flessibili di lavoro o contratti di solidarietà. Nell'ipotesi in cui la riduzione di personale sia inevitabile, va valutata la possibilità di ricorrere a misure sociali di accompagnamento dirette a facilitare la riqualificazione e la riconversione dei lavoratori

---

<sup>398</sup> COLOMBO A., RAUSEI P., RIPA A., VARESI A., *“Licenziamento 2021”*, *ivi*, pp.267ss.  
Cfr.: MAZZOTTA O., *“Manuale di diritto del lavoro”*, cit., pp. 567ss.; SANTORO-PASSARELLI G., *“Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale”*, cit., pp. 1579ss.; TATARELLI M., *“Il licenziamento individuale e collettivo”*, Padova, 2015, Ed. CEDAM, pp. 419ss.; TURSÌ A., VARESI P. A., *“Istituzioni di diritto del lavoro”*, cit., pp. 553ss.

licenziati e, le rappresentanze sindacali, hanno la possibilità, se ritengano opportuno, di farsi assistere da esperti<sup>399</sup>.

Il datore di lavoro ha, successivamente, il dovere di comunicare l'esito della consultazione agli uffici anzidetti dell'amministrazione locale e, eventualmente, i motivi del mancato accordo. L'organo amministrativo competente ha il potere di convocare le parti quando l'esame congiunto ha dato esito negativo o quando non è stato effettuato perché non richiesto dalle organizzazioni sindacali. Si evince dalle disposizioni in materia la volontà del legislatore di ricercare, attraverso la consultazione tra le parti, un rimedio alternativo alla riduzione del personale. Questa seconda fase amministrativa deve esaurirsi entro trenta giorni dal ricevimento da parte dell'organo amministrativo della comunicazione del datore di lavoro concernente l'esito della preventiva consultazione sindacale. Laddove tutti i mezzi possibili non diano esiti, l'imprenditore è autorizzato a procedere al licenziamento collettivo<sup>400</sup>.

## **2. La crisi del gruppo Ilva**

La crisi del gruppo Ilva, costituito da Ilva S.p.A. e da un insieme di società strutturalmente collegate alla stessa società e funzionali al suo processo produttivo, che rappresentano insieme fino al 75% del PIL della provincia di Taranto, trova le sue radici nel 2007, con la procedura per il rilascio dell'AIA<sup>401</sup>, poi avvenuta nel 2011, di cui si è detto in precedenza. Si è già

---

<sup>399</sup> COLOMBO A., RAUSEI P., RIPA A., VARESI A., *“Licenziamento 2021”*, *ivi*, pp. 272ss.

<sup>400</sup> COLOMBO A., RAUSEI P., RIPA A., VARESI A., *“Licenziamento 2021”*, *ibidem*.

Sul punto, si veda: MAZZOTTA O., *“Manuale di diritto del lavoro”*, *ibidem*; SANTORO-PASSARELLI G., *“Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale”*, *ibidem*; TATARELLI M., *“Il licenziamento individuale e collettivo”*, *ibidem*; TURSI A., VARESI P. A., *“Istituzioni di diritto del lavoro”*, *ibidem*.

<sup>401</sup> CAVANNA V., *“Aia: riesame ed efficacia alla luce della vicenda relativa allo stabilimento Ilva di Taranto”*, in *Ambiente e sviluppo*, 2013, Ed. IPSOA, pp. 201ss.

ripercorsa la vicenda giudiziaria che, partendo dal primo sequestro degli stabilimenti senza facoltà d'uso a seguito di un contenzioso generato dal mancato rispetto delle misure da parte dell'Ilva, è culminata, nella pronuncia della Corte costituzionale sulla legittimità rispetto ai parametri della Carta del decreto *Salva-Ilva* del 2012<sup>402</sup>.

A seguito del d.l. 207/2012 si constatò la permanenza di una grave situazione di pericolo ambientale derivante dalla scelta di consentire l'uso degli stabilimenti; questo portò il Governo ad emanare nel giugno 2013, il d.l. n. 61, rubricato "*Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale*", convertito in l. 89/2013. Il provvedimento in questione disponeva, in premessa, che fosse priorità nazionale quella di ottemperare agli interventi richiesti dall'Autorizzazione Integrata Ambientale e dalla magistratura, il tutto garantendo la continuità dei livelli occupazionali<sup>403</sup>.

Più nel dettaglio, all'art.1 si prevedeva la procedura di Commissariamento Straordinario, disposta dal Consiglio dei ministri su proposta del Presidente del Consiglio, per quell'impresa che avesse i seguenti requisiti:

- numero di occupati pari ad almeno mille;
- gestione di almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale, ai sensi dell'art. 1, d.l. 207/2012, convertito in l. 231/2012;
- l'attività produttiva che comporti o abbia comportato "*pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute a causa dell'inosservanza reiterata dell'Autorizzazione Integrata Ambientale*".

---

Cfr. FERRONI M. V., "*I profili pubblicistici dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza ed il caso ILVA*", *ivi*, pp. 7ss.

<sup>402</sup> VIVALDI E., "*Il caso ILVA: la "tensione" tra i poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali*", in *federalismi.it*, 2013, Ed. Giappichelli.

<sup>403</sup> FERRONI M. V., "*I profili pubblicistici dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza ed il caso ILVA*", *cit.*, p. 9.

A seguire, l'art. 2 disciplinava il commissariamento della società, sulla base della sussistenza dei requisiti richiesti<sup>404</sup>.

Il 14 marzo 2014 venne approvato, con D.P.C.M., il Piano ambientale, pubblicato in Gazzetta Ufficiale l'8 maggio, il quale disponeva numerosi interventi nel rispetto delle prescrizioni AIA che rendevano necessario il reperimento di risorse finanziarie volte a sostenere il Piano, che prevedeva una serie di investimenti obbligatori. Dato il mancato impegno del gruppo Ilva, il commissario si attivò alla ricerca di potenziali investitori; a mostrare interesse furono principalmente il gruppo italiano *Acciaieria Arvedi S.p.A.*, le società *ArcelorMittal* e *Marcegaglia S.p.A.* e la *Companhia Siderurgica Nacional*, disponibili a procedere all'acquisto di un ramo d'azienda<sup>405</sup>.

Al contempo, la disciplina venne innovata dal d.l. 1/2015, convertito con modificazioni in l. 20/2015, rubricato "*Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto*" e atto ad apportare un rafforzamento della disciplina per le imprese che gestiscono almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale. In forza dell'art. 1 del d.l. 1/2015, il commissario Ilva presentò, il 21 gennaio 2015, istanza di ammissione alla procedura concorsuale di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza e così, il Ministro dello Sviluppo Economico decretò l'apertura della procedura di amministrazione straordinaria, nominando quelli che sarebbero stati i tre commissari straordinari, Piero Gnudi, Corrado Carrubba ed Enrico Laghi, e, con successivi decreti (20 febbraio 2015, 17 marzo 2015, 5 dicembre 2016), ammise alla procedura concorsuale le altre società parti del gruppo Ilva<sup>406</sup>, nello specifico: *Ilva*

---

<sup>404</sup> BONFATTI S., "*Amministrazione straordinaria delle grandi imprese*", cit., pp. 32ss.

<sup>405</sup> FERRONI M. V., "*I profili pubblicistici dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza ed il caso ILVA*", *ibidem*.

<sup>406</sup> [https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105098.pdf?\\_1567356479256](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105098.pdf?_1567356479256)

*Servizi Marittimi S.p.A., Innse Cilindri S.r.l., Sanac S.p.A., Taranto Energia S.r.l., Socova S.a.s., Tillet S.a.s. e Partecipazioni industriali S.p.A.*

Il subentro nella procedura di amministrazione straordinaria sta sostanzialmente a significare la cessazione del Commissariamento straordinario e il subentro dei commissari nei poteri previsti dal D.P.C.M del 14 marzo 2014, per quanto attiene ai piani e alle azioni di bonifica<sup>407</sup>.

Si è detto che la procedura di amministrazione straordinaria di cui al d.l. 347/2003 “*non ha rapporto di continuità rispetto all’amministrazione tradizionale*”<sup>408</sup>, nel senso che il decreto legge del 2003 prevede che l’accesso alla procedura sia “diretto”: il MISE, su richiesta dell’impresa o del commissario, valuta la sussistenza dei requisiti occupazionali e debitori e procede con decreto, disponendo in tal caso di un ampio potere discrezionale; altra peculiarità è che il commissario o i commissari sono svincolati dal controllo o vigilanza da parte del giudice delegato, potendo procedere, a norma dell’art. 5, ad operazioni di cessione di beni, cessione di azienda o rami di azienda, in qualunque momento si verifichi l’urgenza.

Nella vicenda Ilva, i commissari straordinari, alla luce dei poteri loro attribuiti dal d.l. 347/2003 e dalle integrazioni *ad Ilvam* e in forza dell’art. 8<sup>409</sup> del d.l. 347 cit., si sono sostituiti coattivamente agli organi dell’impresa, assumendone la gestione temporanea, pur rimanendo sotto la temporanea

---

<sup>407</sup> FERRONI M. V., “*I profili pubblicistici dell’amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza ed il caso ILVA*”, cit., pp. 10ss.

<sup>408</sup> MEO G., “*L’amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi*”, in *Trattato di diritto fallimentare – volume IV le altre procedure concorsuali* a cura di Gabrelli, Luiso, Vassalli, Torino, 2014, Ed. Giappichelli, pp. 1120ss.

Sul punto, si veda: ALESSI G., “*L’amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi*”, Milano, 2000, Ed. Giuffrè, pp. 33ss; MARRAFFA R., “*Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi e tutela dei creditori*”, Torino, 2012, Ed. Giappichelli, pp. 17ss.

<sup>409</sup> “Per quanto non disposto diversamente dal presente decreto, si applicano le norme di cui al decreto legislativo n. 270.”

vigilanza del Governo e, nello specifico, del Ministro dello Sviluppo Economico<sup>410</sup>.

La sostituzione amministrativa trova radici, nella vicenda Ilva, nell'art. 2, comma 2-*bis*<sup>411</sup> del d.l. 347/2003, disponendo esso che al commissario spetti la gestione dell'impresa e l'amministrazione dei beni dell'imprenditore in stato di insolvenza; si tratta di una sostituzione definita "totale": ha ad oggetto l'esercizio di tutte le competenze che, originariamente, spettavano agli organi del complesso industriale, seppur temporaneamente; peraltro, non riguarda la sostituzione della titolarità di un ufficio (cioè, di una competenza amministrativa), quanto la sostituzione da parte di un commissario straordinario nominato dal governo della titolarità e dei poteri dell'imprenditore privato (dunque, la pubblica amministrazione si sostituisce nell'esercizio di attività private<sup>412</sup>).

Quello che emerge dalla disciplina dell'amministrazione straordinaria cucita su misura del dissesto del gruppo Ilva è che è stata la stessa legge a conferire ai commissari vere e proprie "potestà pubbliche", volte alla tutela di interessi pubblicistici superiori, pur non essendo essi preposti ad un

---

<sup>410</sup> FERRONI M. V., *"I profili pubblicistici dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza ed il caso ILVA"*, cit., pp. 10ss.

Sul commissario straordinario, si veda: AVANZINI G., *"Il commissario straordinario"*, Torino, 2013, Ed. Giappichelli.

Per una più approfondita trattazione della sostituzione amministrativa, si veda: BOMBARDELLI M., *"La sostituzione amministrativa"*, Padova, 2005, Ed. CEDAM.

<sup>411</sup> "Il decreto di cui al comma 2 determina lo spossessamento del debitore e l'affidamento al commissario straordinario della gestione dell'impresa e dell'amministrazione dei beni dell'imprenditore insolvente. Determina altresì gli effetti di cui all'articolo 48 del decreto legislativo n. 270 e agli articoli 42, 44, 45, 46 e 47 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267. Nelle controversie, anche in corso, relative a rapporti di diritto patrimoniale dell'impresa, sta in giudizio il commissario straordinario."

<sup>412</sup> "L'effetto del commissariamento sul piano organizzativo non è un'alterazione delle competenze predeterminate, che si spostano da un organo o ente pubblico ad un altro, ma consiste nell'esercizio di funzioni private o di funzioni anche di natura pubblicistica da parte di una figura organizzativa di nomina governativa. Il commissario esercita tutte le funzioni e tutti i poteri di amministrazione dell'imprenditore insolvente iure privatorum." AVANZINI G., *"Il commissario straordinario"*, cit., p. 102.

Cfr.: FERRONI M. V., *"I profili pubblicistici dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza ed il caso ILVA"*, cit., pp. 14ss.

ufficio dell'amministrazione, svolgendo funzioni e prerogative sotto la direzione e il controllo del Ministro dello Sviluppo Economico. È proprio il MISE che attribuisce ai commissari un *munus* pubblico<sup>413</sup>, agendo questi ultimi come soggetti preposti all'attività amministrativa<sup>414</sup>, per la tutela di interessi pubblici collettivi, e come pubblici ufficiali dotati di difficile qualificazione.

Il Consiglio di Stato ha avuto occasione, peraltro, di pronunciarsi sulle funzioni commissariali, stabilendo in particolare che *“Il conferimento di funzioni commissariali per la gestione delle grandi imprese in stato di insolvenza non dà luogo a un rapporto che possa essere omologato a quello di pubblico impiego di tipo dirigenziale, con approvazione di tutte le guarentigie peculiari di detta posizione di status”*<sup>415</sup>.

Durante lo svolgimento di detta attività, il commissario (o i commissari) agisce mantenendo un legame con il Ministro dello Sviluppo Economico, che ha il compito di vigilare sulle scelte commissariali e sul corretto svolgimento della procedura concorsuale dell'amministrazione straordinaria dell'impresa di interesse strategico nazionale. Caratteri della vigilanza della p.a. sulle attività economiche sono la non necessaria inerenza della vigilanza a rapporti di organizzazione; il fatto che riguarda l'intera attività della vigilanza nel settore sensibile; la tipizzazione dei poteri esercitabili dal vigilante, che possono essere qualificati come poteri di regolamentazione secondaria, di imposizione di precetti, di autorizzazione a svolgere attività e poteri continui di informazione e ispezione<sup>416</sup>.

---

<sup>413</sup> FERRONI M. V., *“I profili pubblicistici dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza ed il caso ILVA”*, *ibidem*.

<sup>414</sup> Si veda, art. 1, comma 1-ter, legge 241/1990: *“I soggetti privati preposti all'esercizio di attività amministrative assicurano il rispetto dei principi di cui al comma 1, con un livello di garanzia non inferiore a quello cui sono tenute le pubbliche amministrazioni in forza delle disposizioni di cui alla presente legge.”*

Cfr.: NAPOLITANO G., *“L'esercizio privato di attività amministrative”*, in *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, a cura di CERULLI-IRELLI, Napoli, 2006, Ed. Jovene.

<sup>415</sup> Cons. St., sez. IV, 27 dicembre 2010, n. 9423.

<sup>416</sup> FERRONI M. V., *“I profili pubblicistici dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza ed il caso ILVA”*, cit., pp. 16ss.

La funzione di vigilanza trova fondamento nell'art. 37<sup>417</sup> del d.lgs. 270/1999, in virtù dell'art. 8 del d.l. 347/2003 e trova, poi, centrale esplicazione con riguardo alla formulazione del programma redatto dal commissario straordinario, appunto, sotto la vigilanza del Ministro dello Sviluppo Economico<sup>418</sup>.

Il programma viene ad essere strumento fondamentale di politica industriale del Ministero; strumento che serve a rispondere all'esigenza della salvaguardia dell'unità operativa dei complessi aziendali; strumento che consenta di recuperare l'equilibrio economico e finanziario dell'attività di impresa.

## **2.1. Il tema degli aiuti di Stato**

La disciplina dell'amministrazione straordinaria e tutti i successivi adattamenti sono soggetti all'applicazione dei Regolamenti europei n. 1346/2000 e n. 2015/848 sulle procedure di insolvenza (il primo si applica alle procedure di insolvenza aperte prima del 26 giugno 2017, il secondo a quelle avviate successivamente a tale data) che disciplinano la competenza internazionale ad aprire procedure di insolvenza. Non contenendo essi

---

<sup>417</sup> “La procedura di amministrazione straordinaria si svolge ad opera di uno o tre commissari straordinari, sotto la vigilanza del Ministero dell'industria, salve le competenze del tribunale e del giudice delegato nelle materie ad essi affidate.

Ai fini dell'esercizio delle funzioni previste dal presente decreto il Ministero può avvalersi dell'opera di esperti o di società specializzate, a norma dell'articolo 3 della legge 11 maggio 1999, n. 140.

Il Ministero dell'industria può altresì avvalersi del personale della Guardia di finanza per le verifiche ed i controlli necessari ai fini dell'espletamento dell'attività di vigilanza e dell'adozione degli atti e dei provvedimenti di propria competenza.”

<sup>418</sup> FERRONI M. V., “*I profili pubblicistici dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza ed il caso ILVA*”, cit., pp. 16ss.

Sul punto, si veda: ALESSI G., “*L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi*”, cit.; BONFATTI S., “*Amministrazione straordinaria delle grandi imprese*”, cit.; MARRAFFA R., “*Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi e tutela dei creditori*”, cit.; MEO G., “*L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi*”, cit.

disposizioni specificamente applicabili alle amministrazioni straordinarie, ben si adattano a tutte le procedure e, in caso di contrasto tra la normativa italiana e quella europea contenuta nei regolamenti, si applicano questi ultimi, in virtù del principio della prevalenza del diritto europeo su quelli dei singoli Stati membri<sup>419</sup>.

La competenza ad aprire la procedura di insolvenza è attribuita ai giudici dello Stato membro in cui è collocato il centro degli interessi principali del debitore (COMI: Centre Of Main Interests<sup>420</sup>). È irrilevante, ai fini dell'accertamento della localizzazione del COMI, che le scelte decisionali dell'impresa figlia siano effettivamente prese della società capogruppo; infatti, il COMI si presume sussistere nello Stato membro in cui l'impresa ha la propria sede legale, fatto salvo il caso in cui venga data prova, in modo percepibile per i terzi, che il COMI si trovi in uno Stato diverso<sup>421</sup>.

La questione più delicata che attiene ai rapporti tra normativa europea e disciplina italiana in tema di amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi emerge, come anticipato al §3.1.1, in relazione al divieto

---

<sup>419</sup> C. cost., 8 giugno 1984, 170, G.U.

Sul punto, si veda: ROCCA G., CORRADO D., *“Le amministrazioni straordinarie fra salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento”*, cit., pp. 44ss.

<sup>420</sup> Il regolamento CE 1346/2000, poi abrogato dal regolamento di rifusione UE n. 848/2015, ha individuato nel COMI il criterio per l'attribuzione della competenza internazionale ad aprire una procedura di insolvenza transfrontaliera. La funzione fondamentale dell'istituto è quella di fungere da criterio per incardinare l'apertura di una procedura d'insolvenza transfrontaliera: il luogo entro il quale si individua il centro degli interessi principali del debitore, è quello in cui sussiste la competenza internazionale ad aprire la procedura “principale”. Le procedure principali si contrappongono alle procedure secondarie, o territoriali disciplinate dal secondo paragrafo dell'art. 3 del regolamento, aperte negli Stati nei quali vi è meramente una dipendenza.

Sul punto, si veda: DE CESARI P., MONTELLA G., *“Il nuovo diritto europeo della crisi d'impresa”*, Torino, 2017, Ed. Giappichelli; GHINELLI G., *“Il centro degli interessi principali del debitore: dai regolamenti europei al nuovo Codice della crisi d'impresa”*, in *L'aula civile*, 2019, Ed. Diritto.it.

<sup>421</sup> ROCCA G., CORRADO D., *“Le amministrazioni straordinarie fra salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento”*, cit., pp. 44ss.

di matrice europea di aiuti di Stato di cui gli artt. 107<sup>422</sup> e 108<sup>423</sup> T.F.U.E (si è già parlato, infatti, dei problemi sorti proprio alla luce di questi vincoli in

---

<sup>422</sup> “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.

Sono compatibili con il mercato interno: a) gli aiuti a carattere sociale concessi ai singoli consumatori, a condizione che siano accordati senza discriminazioni determinate dall'origine dei prodotti; b) gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali; c) gli aiuti concessi all'economia di determinate regioni della Repubblica federale di Germania che risentono della divisione della Germania, nella misura in cui sono necessari a compensare gli svantaggi economici provocati da tale divisione. Cinque anni dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare una decisione che abroga la presente lettera.

Possono considerarsi compatibili con il mercato interno: a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, nonché quello delle regioni di cui all'articolo 349, tenuto conto della loro situazione strutturale, economica e sociale; b) gli 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; c) gli aiuti destinati ad agevolare lo sviluppo di talune attività o di talune regioni economiche, sempre che non alterino le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse; d) gli aiuti destinati a promuovere la cultura e la conservazione del patrimonio, quando non alterino le condizioni degli scambi e della concorrenza nell'Unione in misura contraria all'interesse comune; e) le altre categorie di aiuti, determinate con decisione del Consiglio, su proposta della Commissione.”

<sup>423</sup> “La Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti

in questi Stati. Essa propone a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal

funzionamento del mercato interno.

Qualora la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto concesso da uno Stato, o mediante fondi statali, non è compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, oppure che tale aiuto è attuato in modo abusivo, decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale decisione entro il termine stabilito, la Commissione o qualsiasi altro Stato interessato può adire direttamente la Corte di giustizia dell'Unione europea, in deroga agli articoli 258 e 259. A richiesta di uno Stato membro, il Consiglio, deliberando all'unanimità, può decidere che un aiuto, istituito o da istituirsi da parte di questo Stato, deve considerarsi compatibile con il mercato interno, in deroga alle disposizioni dell'articolo 107 o ai regolamenti di cui all'articolo 109, quando circostanze eccezionali giustificano tale decisione. Qualora la Commissione abbia iniziato, nei riguardi di tale aiuto, la procedura prevista dal presente paragrafo, primo comma, la richiesta dello Stato interessato rivolta al Consiglio avrà per effetto di sospendere tale procedura fino a quando il Consiglio non si sia pronunciato al riguardo. Tuttavia, se il Consiglio non si è pronunciato entro tre mesi dalla data della richiesta, la Commissione delibera. Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal

relazione alla c.d. Legge *Prodi* e di quelle che sono le caratteristiche di un “aiuto di Stato”<sup>424</sup> al cit. §3.1.1).

Nella vicenda dell’Ilva di Taranto di nostro interesse l’atteggiamento della Commissione europea è stato quello di applicare la normativa sugli aiuti di Stato secondo una prospettiva sociale, tendendo, talvolta, a non applicarla *in toto*. L’azione dello Stato italiano, nella vicenda, si è infatti esplicata in una serie di interventi di natura finanziaria e normativa, come le deroghe alla legislazione sulla tutela dell’ambiente, nell’ottica di una amministrazione straordinaria peculiare e dichiaratamente *ad personam*, di cui al d.l. 1/2015, convertito con l. 20/2015<sup>425</sup>. Nel gennaio 2016, in effetti, la Commissione avviò formalmente un’indagine per stabilire se l’azione di sostegno da parte dello Stato italiano fosse conforme alla normativa UE; ciononostante, per oltre un anno, non sono stati adottati provvedimenti, né rilasciate notizie sull’andamento dell’indagine.

Nel giugno 2016, come detto, il MISE autorizzò, con decreto ministeriale, l’aggiudicazione dell’azienda di Ilva ad un terzo, dichiarando che, una volta perfezionata la vendita, lo Stato avrebbe ottenuto l’integrale rimborso dei finanziamenti erogati ad Ilva durante la procedura di amministrazione straordinaria. Tale previsione aveva l’innegabile intento di arginare il più possibile ogni censura di aiuto di Stato da parte della Commissione<sup>426</sup>.

---

paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale.

La Commissione può adottare regolamenti concernenti le categorie di aiuti di Stato per le quali il Consiglio ha stabilito, conformemente all’articolo 109, che possono essere dispensate dalla procedura di cui al paragrafo 3 del presente articolo.”

<sup>424</sup> Per un approfondimento, si veda: ROCCA G., CORRADO D., “*Le amministrazioni straordinarie fra salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento*”, cit., pp. 46ss.

<sup>425</sup> ROCCA G., CORRADO D., “*Le amministrazioni straordinarie fra salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento*”, *ivi*, pp. 53ss.

<sup>426</sup> PALMIOTTI D., “*Ilva, Ue conferma indagine su sospetti aiuti di Stato ma non blocca risanamento*”, ne *Il Sole 24 Ore*, 20 gennaio 2016.

Cfr. ROCCA G., CORRADO D., “*Le amministrazioni straordinarie fra salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento*”, *ivi*, pp. 53ss.

Più di un anno dopo, il 21 dicembre 2017, la Commissione europea annunciò di aver concluso l'indagine approfondita sui possibili aiuti di Stato e, pertanto, l'esecutivo europeo, decise di chiedere al governo italiano il recupero di 84 milioni concessi illegittimamente dallo Stato al gruppo industriale. Ciononostante, e sorprendentemente, venne dichiarato che le altre misure di sostegno non fossero trasmutate in illegittimi aiuti di Stato<sup>427</sup>. Quello che comunque emerge, in linea tendenziale, dall'atteggiamento della Commissione è un'inclinazione a non decidere, stante la preoccupazione di non incidere più di tanto in una vicenda con una enorme rilevanza sociale, soprattutto dal punto di vista occupazionale.

## **2.2. *La cessione dei complessi aziendali***

La decisione dei Commissari straordinari ILVA è stata quella di attuare il programma di cessione dei complessi aziendali, previa autorizzazione del Ministro dello Sviluppo Economico vigilante; questa autorizzazione, rientrando nei poteri del MISE, ha come scopo quello di valutare la rispondenza dell'atto agli interessi coinvolti. Il programma di cessione è volto sicuramente alla liquidazione e alla soddisfazione dei creditori, ma perlopiù è mirato al risanamento effettivo, al ripristino del patrimonio produttivo e alla salvaguardia dei livelli occupazionali dell'impresa

---

<sup>427</sup> BEDA R., «*Aiuti di Stato per l'Ilva*». *La Ue chiede all'Italia di recuperare 84 milioni*, ne *Il Sole 24 Ore*, 21 dicembre 2017.

Sul punto, si veda: OTTAVIANO F., «*Aiuti di stato: la vicenda Ilva e la decisione della commissione europea del 21 dicembre 2017 sugli aiuti di stato e sulle misure cui l'Italia ha dato attuazione in favore di Ilva S.p.A. in amministrazione straordinaria. il criterio dell'operatore privato in un'economia di mercato (MEOP)*», in *ForoEuropa*, 2019, Ed. Istituto di Studi Europei "Alcide De Gasperi".

insolvente<sup>428</sup>. Come chiarito dalla giurisprudenza<sup>429</sup>, gli atti del programma di cessione si sostanziano in atti amministrativi, in quanto espressione del potere amministrativo al fine di tutela di interessi pubblici, “*che travalicano quello dei creditori dell’impresa in crisi*”.

La procedura di vendita dei beni aziendali si è esplicata nella pubblicazione di una manifestazione di interesse (*lex specialis* della procedura di gara) con requisiti di accesso alla gara, modalità e termini di svolgimento, criteri di valutazione delle offerte, documenti da esporre del piano di prosecuzione delle attività presentato dall’offerente. I commissari, a norma dell’art. 1, 4° co.<sup>430</sup>, d.l. 1/2015, di integrazione dell’art. 4, d.l. 347/2003, sono stati tenuti

---

<sup>428</sup> FERRONI M. V., “*I profili pubblicistici dell’amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza ed il caso ILVA*”, *ivi*, pp. 18ss.

Cfr.: <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105098.pdf?1567356479256>  
[https://www.deputatipd.it/files/documenti/124\\_Cessione\\_complessi\\_aziendali\\_Ilva\\_0.pdf](https://www.deputatipd.it/files/documenti/124_Cessione_complessi_aziendali_Ilva_0.pdf)

<sup>429</sup> Cass. civ., sez. lav., 27 maggio 2009, n. 12247.

Sul punto, si veda: Cons. St., sez. IV, 17 marzo 2009, n. 1585: “L’amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi dà luogo ad una procedura che si caratterizza, secondo la stessa nozione dell’istituto delineata dall’articolo 1 del Decreto legislativo n.270/99, per gli scopi preminenti di conservazione del patrimonio produttivo agli effetti occupazionali e del rilievo che ciò assume nell’economia del Paese. La cessione di singoli cespiti, ancorché effettuata con strumenti privatistici ed a garanzia patrimoniale dei creditori, viene a coordinarsi con le innanzi indicate finalità di rilievo pubblico. Segue che il provvedimento che autorizza la vendita assume a riferimento, accanto all’interesse ordinario dei creditori, valutazioni di politica industriale e di conservazione delle unità produttive che sono espressione della sfera di discrezionalità di cui dispone l’autorità di vigilanza. A fronte di siffatta determinazione, le posizioni soggettive dei privati coinvolti nel procedimento assumono consistenza di interesse legittimo e non di diritto soggettivo.”

<sup>430</sup> “All’articolo 4 del decreto-legge n. 347, il comma 4-quater è sostituito dal seguente: «4-quater. Fermo restando il rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione per ogni operazione disciplinata dal presente decreto, in deroga al disposto dell’articolo 62 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, e con riferimento alle imprese di cui all’articolo 2, comma 2, secondo periodo, e alle imprese del gruppo, 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 dell’intervento e il rispetto dei requisiti previsti dalla legislazione nazionale e dai Trattati sottoscritti dall’Italia. Il canone di affitto o il prezzo di cessione non sono inferiori a quelli di mercato come risultanti da perizia effettuata da primaria istituzione finanziaria con funzione di esperto indipendente, individuata con decreto del Ministro dello sviluppo economico. Si applicano i commi terzo, quinto e sesto dell’articolo 104-bis del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267. L’autorizzazione di cui al quinto comma dell’articolo 104-bis del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, è rilasciata dal Ministro dello sviluppo economico e al comitato dei creditori previsto dal terzo e quinto comma si sostituisce il comitato di sorveglianza.

ad individuare l'acquirente o affittuario in trattativa privata tra quei soggetti che avrebbero garantito al meglio la continuità produttiva dello stabilimento, soprattutto avendo riguardo del mantenimento dei livelli occupazionali e dell'efficienza dell'intervento.

Entrando nel merito, il 5 gennaio 2016 l'amministrazione straordinaria del gruppo ha reso noto l'invito a manifestare interesse<sup>431</sup> in merito al trasferimento dei beni aziendali, da perfezionarsi mediante cessione o concessione in affitto, con un'operazione di acquisto, degli stessi complessi aziendali (punto 1.3 della manifestazione). Al punto 2.2 dell'invito è stato ribadito che il fine dell'operazione era quello della salvaguardia della comunità operativa dei complessi aziendali della società, con garanzie idonee di mantenimento dei livelli occupazionali, con l'implementazione delle misure di tutela ambientale e sanitaria e degli altri investimenti opportuni per ottimizzare gli impianti produttivi. Successivamente, al punto 6, sono state disciplinate le fasi successive della procedura; in particolare, a seguito della scadenza del termine per la presentazione della manifestazione di interesse, ai soggetti ammessi sarebbe stata inviata una lettera di invito a partecipare alla procedura, che avrebbe contenuto la regolamentazione:

- la durata della fase della *due diligence*<sup>432</sup>;

---

Si applicano i commi dal quarto al nono dell'articolo 105 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267.»

<sup>431</sup> <http://www.fallcoweb.it/home/pdf/ilva/001%20Corriere%20275x404.pdf>

<sup>432</sup> L'espressione inglese *due diligence* (di matrice, però francese) identifica il processo investigativo che viene attuato per analizzare il valore e le condizioni di un'azienda, o di un ramo di essa, per la quale vi siano all'orizzonte acquisizioni, fusioni o investimenti. A livello più strettamente finanziario, si indica quell'insieme di attività svolte dall'investitore, necessarie per giungere ad una valutazione dell'azienda che comprenda anche i rischi di un eventuale fallimento dell'operazione e delle sue potenzialità. Essa si sostanzia nell'analisi di tutte le informazioni relative all'impresa oggetto di studio, con particolare riferimento alla struttura societaria ed organizzativa, all'attività da essa svolta, al mercato, ai fattori critici, alle strategie commerciali, alle procedure gestionali e amministrative, ai dati economici e finanziari nonché agli aspetti fiscali e legali. Lo scopo è quello di verificare, attraverso un'adeguata raccolta di informazioni, la sussistenza delle condizioni di fattibilità di una determinata operazione, costruendo al contempo una solida base per la negoziazione delle condizioni contrattuali dell'operazione medesima. <https://www.diritto.it/due-diligence-uno-strumento-imprescindibile-nella-valutazione-delle-aziende/>

- i contenuti e le modalità di offerte vincolanti da presentare, aventi ad oggetto termini e condizioni proposti per l'implementazione dell'operazione;
- le modalità per espletare una o più fasi di rilancio<sup>433</sup>.

Nella procedura di cessione, benché soggetta ad una disciplina privatistica e non al Codice dei contratti pubblici, è comunque previsto che vada rispettato il canone dell'evidenza pubblica, del principio della predeterminazione e non modificabilità dei parametri e criteri già esposti nella manifestazione di interesse, dei principi di imparzialità, trasparenza e parità di trattamento di tutti i potenziali concorrenti. In particolare, sulla disciplina della cessione dell'Ilva sono intervenuti il d.l. 98/2016 (*“Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del gruppo ILVA”*) e il d.l. 244/2016 (*“Proroga e definizione dei termini”*).

In data 5 giugno 2017, il Ministro dello Sviluppo Economico Carlo Calenda ha firmato il decreto che autorizzava i Commissari straordinari a procedere all'aggiudicazione dei complessi aziendali del gruppo Ilva S.p.A ad *Am Investco Italy S.r.l* (il cui capitale sociale risulta detenuto da *ArcelorMittal Italy Holding S.r.l.* (51%), *ArcelorMittal S.A.* (34%) e *Marcegaglia Carbon Steel S.p.A.* (15%)). L'offerta di Am Investco Italy S.r.l prevedeva la realizzazione entro il 2023 degli interventi rientranti nel piano ambientale e, nel 28 giugno 2018, è intervenuta la stipula del contratto di trasferimento<sup>434</sup>.

Come ArcelorMittal vinse la gara per l'acquisizione dei complessi Ilva contro Acciaitalia non si spiega soltanto per il fatto che la multinazionale presentò l'offerta più elevata (1,8 miliardi presentati da ArcelorMittal contro gli 1,2 presentati dalla concorrente), ma sia i commissari straordinari, sia i

---

<sup>433</sup> FERRONI M. V., *“I profili pubblicistici dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza ed il caso ILVA”*, cit., pp. 18ss.

<sup>434</sup> [https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105098.pdf?\\_1567356479256](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105098.pdf?_1567356479256)

sindacati vennero colpiti e convinti dalla visione strategica superiore, che propendeva verso una innovazione tecnologica basata sulla “cattura” del carbone<sup>435</sup>.

*“La conclusione della procedura di acquisizione di Ilva costituisce un’importante tappa strategica per ArcelorMittal: Ilva è un asset di qualità che offre un’opportunità unica di espandere e rafforzare la nostra presenza in Europa, acquisendo il sito di produzione di acciaio più grande d’Europa. Per ArcelorMittal si tratta di un’ottima opportunità di creazione di valore che si inserisce perfettamente nel percorso verso il raggiungimento dell’obiettivo di investire in progetti di crescita, nei quali possiamo sfruttare la nostra esperienza operativa per rafforzare l’Ebitda<sup>436</sup> e liberare flusso di cassa nel lungo periodo.”* Queste erano state le parole pronunciate da Lakshmi Mittal, Presidente e CEO di ArcelorMittal, a seguito della transazione<sup>437</sup>.

Non mancarono però, contestazioni allo svolgimento della procedura di cessione; infatti, con lettera del 10 luglio 2018, il Presidente della Regione Puglia Michele Emiliano ne avanzò qualche dubbio sulla legittimità. Fu a seguito di ciò che il Ministro dello Sviluppo Economico inviò una richiesta di parere all’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). In particolare, il Ministro sollevò un’eccezione sulla mancata attuazione del procedimento di rilancio delle offerte. Il punto 6 cit., in effetti, aveva statuito che sarebbe stata inviata ai soggetti ammessi al prosieguo della procedura una lettera di invito a partecipare, indicando *“le modalità per l’espletamento di una o più fasi di rilancio cui potranno essere invitati tutti o parte degli offerenti”*; la

---

<sup>435</sup> PALMIOTTI D., *“Come ArcelorMittal vinse la gara per l’Ilva”*, ne *Il Sole 24 Ore*, 22 luglio 2018.

<sup>436</sup> EBITDA è l’acronimo di *Earning Before Interest Taxes Depreciation & Amortization*, e indica il profitto dell’impresa prima di onorare il pagamento di interessi, tasse, svalutazioni ed ammortamenti.

<https://www.infinance.it/assets/Uploads/inFinance-DoF-EBITDA.pdf>

<sup>437</sup> <https://italia.arcelormittal.com/it/news-and-documentation/announcements/2018/nov/01-11-2018>

stessa ANAC riscontrò che questo aspetto non era stato adeguatamente disciplinato<sup>438</sup>.

Malgrado la carente regolamentazione, l'Autorità non ritenne ciò sufficiente a poter considerare caducata la norma.

Le contestazioni non si arrestarono, poiché con una nota del 23 luglio 2018 il Ministro dello Sviluppo Economico avviò, a norma dell'art. 7<sup>439</sup> della l. 241/1990, un procedimento per l'ottenimento dell'annullamento in autotutela<sup>440</sup>, ai sensi dell'art. 21-*nonies*<sup>441</sup> della l. 241 cit. del decreto del Ministro dello Sviluppo Economico di autorizzazione all'aggiudicazione dei complessi aziendali dell'Ilva del 5 giugno 2017. Su tale procedimento di autotutela venne chiesto parere dell'Avvocatura Generale dello Stato, pronunciato il 21 agosto 2018<sup>442</sup>.

L'Avvocatura venne chiamata a pronunciarsi sugli stessi quesiti sui quali si era pronunciata l'ANAC; venne ribadito che una fase di rilanci era stata prevista soltanto nella manifestazione di interesse e non nella lettera di

---

<sup>438</sup> FERRONI M. V., *“I profili pubblicistici dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza ed il caso ILVA”*, cit., pp. 21ss.

<sup>439</sup> “Ove non sussistano ragioni di impedimento derivanti da particolari esigenze di celerità del procedimento, l'avvio del procedimento stesso è comunicato, con le modalità previste dall'articolo 8, ai soggetti nei confronti dei quali il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti ed a quelli che per legge debbono intervenire. Ove parimenti non sussistano le ragioni di impedimento predette, qualora da un provvedimento possa derivare un pregiudizio a soggetti individuati o facilmente individuabili, diversi dai suoi diretti destinatari, l'amministrazione è tenuta a fornire loro, con le stesse modalità, notizia dell'inizio del procedimento.

Nelle ipotesi di cui al comma 1 resta salva la facoltà dell'amministrazione di adottare, anche prima della effettuazione delle comunicazioni di cui al medesimo comma 1, provvedimenti cautelari.”

<sup>440</sup> Sul punto, si veda: SANDULLI M. A., *“Autotutela”*, ne *Il libro dell'anno del diritto*, Roma, 2015, Ed. Treccani.

<sup>441</sup> “Il provvedimento amministrativo illegittimo ai sensi dell'articolo 21-*octies*, esclusi i casi di cui al medesimo articolo 21-*octies*, comma 2, può essere annullato d'ufficio, sussistendone le ragioni di interesse pubblico, entro un termine ragionevole, comunque non superiore a diciotto mesi dal momento dell'adozione dei provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, inclusi i casi in cui il provvedimento si sia formato ai sensi dell'articolo 20, e tenendo conto degli interessi dei destinatari e dei controinteressati, dall'organo che lo ha emanato, ovvero da altro organo previsto dalla legge. Rimangono ferme le responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo.”

<sup>442</sup> FERRONI M. V., *“I profili pubblicistici dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza ed il caso ILVA”*, cit., pp. 21ss.

invito, confermando così il disallineamento tra lettera di invito e manifestazione di interesse, entrambe parti della *lex specialis* della procedura di gara, regolata dai principi di parità di trattamento, trasparenza e non discriminazione, alla luce dell'art. 1, 2° co.<sup>443</sup>, d.l. 191/2015. La questione, *in nuce*, aveva riguardato la mancata presa di posizione sull'offerta in rilancio presentata da Acciaitalia, nel corso della procedura di gara, insieme al mancato riferimento all'attività istruttoria eventualmente svolta. Le motivazioni dell'omissione di valutazione si sarebbero potute dedurre solo dalla relazione di ArcelorMittal nell'ambito del procedimento, secondo il quale le ragioni sarebbero dipese *“dal fatto che la missiva fosse a firma non del legale rappresentante di Acciaitalia ma solo di due consiglieri di amministrazione su quattro in assenza degli altri e dell'amministratore delegato. Deponendo, ad avviso dei commissari, per la non affidabilità a tutti i soggetti della cordata compresa Cassa Depositi e Prestiti<sup>444</sup>”*. L'Avvocatura, sul punto, in linea di continuità con l'ANAC, ha ritenuto che, malgrado mancasse una regolamentazione espressa della possibilità di presentare un'offerta di rilancio nella lettera di invito a manifestare interesse, essa sarebbe dovuta essere considerata ammissibile<sup>445</sup>.

Nonostante la mancata decisione di procedere all'annullamento in autotutela, quello che è innegabile, come visto, nella procedura di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza è

---

<sup>443</sup> “Entro il 30 giugno 2016, i commissari del Gruppo ILVA in amministrazione straordinaria espletano, nel rispetto dei principi di parità di trattamento, trasparenza e non discriminazione, le procedure per il trasferimento dei complessi aziendali individuati dal programma commissariale ai sensi ed in osservanza delle modalità di cui all'articolo 4, comma 4-quater, del decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39, assicurando la discontinuità, anche economica, della gestione da parte del o dei soggetti aggiudicatari.”

<sup>444</sup> Parere dell'Avvocatura di Stato, p. 21.

Sul punto, si veda: FERRONI M. V., *“I profili pubblicistici dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza ed il caso ILVA”*, cit., pp. 21ss.

<sup>445</sup> FERRONI M. V., *“I profili pubblicistici dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza ed il caso ILVA”*, *ibidem*.

la forte e marcata incidenza e centralità del potere pubblico; è importante, però, capirne l'evoluzione.

Con la Legge *Prodi* (l. 95/1979) la crisi era stata pensata come congiunturale; dunque, l'intervento legislativo era perlopiù inteso come aiuto a superare la crisi, una crisi gestita tramite un procedimento quasi automatico, basato su presupposti sostanzialmente "quantitativi" e neutrali sull'esito finale della procedura concorsuale. Successivamente, con l'acquisizione di una maggiore consapevolezza da parte del potere pubblico, il *Prodi-bis* (d.lgs. 270/1999) aveva dato rilievo a requisiti "qualitativi" e ad una maggiore attribuzione di discrezionalità dell'organo politico-amministrativo per una soluzione efficace della crisi imprenditoriale<sup>446</sup>.

Più tardi, col c.d. decreto *Marzano* (d.l. 347/2003), ci sono state svariate deviazioni dal modello, in particolare attraverso l'utilizzo di "salvataggi" appositamente stabiliti per specifiche situazioni. Come si è detto, lo strumento attraverso il quale questa deviazione dal modello e questi salvataggi *ad hoc* sono stati compiuti è stato quello del decreto legge, la cui ratio era stata trovata non tanto nello stato di crisi e di insolvenza dell'impresa, quanto piuttosto nella esigenza di far fronte all'emergenza ambientale e ai rischi sulla salute di lavoratori e popolazione e nella necessità di garantire il mantenimento dei livelli occupazionali; valorizzato era, pertanto, l'interesse pubblicistico alla tutela di interessi costituzionalmente garantiti e di pari rango<sup>447</sup>.

---

<sup>446</sup> FERRONI M. V., "I profili pubblicistici dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza ed il caso ILVA", *ibidem*.

<sup>447</sup> FERRONI M. V., "I profili pubblicistici dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza ed il caso ILVA", *ibidem*.

### 3. La nuova gestione ArcelorMittal<sup>448</sup>

#### 3.1. *L'accordo sindacale*

L'accordo del 2018, unico accordo sindacale stipulato dal gigante indiano, rappresentava sicuramente un punto di forza per i sindacati; sindacati che hanno agito nella vicenda eccezionalmente con una linea comune, scontrandosi piuttosto con città e Regione, ormai nemiche dello stabilimento. Travagliato è stato però l'*iter* che ha condotto alla conclusione dell'intesa.

Il 6 ottobre 2017, AM InvestCo ed i Commissari Straordinari inviarono una comunicazione ai ministeri interessati ed alle Organizzazioni Sindacali per il trasferimento dei rami d'azienda di Ilva in ArcelorMittal, allegando le seguenti condizioni per l'assunzione dei lavoratori:

- passaggio di soli 10.000 lavoratori determinando, di conseguenza, l'esubero dei rimanenti 4.200 dipendenti;
- passaggio dei lavoratori senza il mantenimento dei livelli retributivi, di inquadramento e di anzianità lavorativa per tutti i lavoratori, con una perdita di retribuzione stimata in circa 7.000 euro lordi l'anno;
- passaggio dei lavoratori solo a condizione di "rinuncia" a far valere nei confronti delle società ogni pretesa connessa a qualsiasi titolo<sup>449</sup>.

Tale impostazione venne strenuamente rigettata da tutto il fronte sindacale, che avviò il confronto sul Piano Industriale e Ambientale tra le OO.SS. ed i rappresentanti di InvestCo Italy per addivenire ad un accordo sui livelli

---

<sup>448</sup> ArcelorMittal, considerato il più grande produttore d'acciaio al mondo, si stima fatturare circa 80 miliardi di euro annui. Ha sede in Lussemburgo e possiede stabilimenti in più di sessanta paesi. L'azienda, controllata dall'indiano Lakshmi Mittal, nasce nel 2006, quando il magnate indiano acquisisce la Arcelor, una grossa acciaieria franco-spagnola, per 30 miliardi di euro.

<https://www.ilmessaggero.it/t/arcelormittal/>

<sup>449</sup> ULM – Relazione per l'audizione della X Commissione Industria, Commercio, Turismo, 31 luglio 2019.

PALOMBELLA R., Segretario Generale UILM, *intervista diretta*, 17 marzo 2021.

[https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/021/801/2019\\_07\\_31\\_-\\_UILM.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/021/801/2019_07_31_-_UILM.pdf)

occupazionali che fosse vincolante ai fini della procedura di cessione. L'Addendum al Piano Ambientale venne presentato il 30 luglio 2018 da ArcelorMittal a seguito delle lunghe, travagliate e spesso interrotte trattative.

L'accordo sindacale venne poi siglato il 6 settembre 2018 presso il Ministero dello Sviluppo Economico a seguito della cessione e rappresenta senza dubbio un nodo cruciale. All'incontro parteciparono Ilva S.p.A. in amministrazione straordinaria, Ilvaform S.p.A. in amministrazione straordinaria, Taranto Energia S.r.l. in amministrazione straordinaria e Ilva Servizi Marittimi S.p.A. in amministrazione straordinaria nelle persone dei tre commissari straordinari previamente designati (Enrico Laghi, Piero Gnudi e Corrado Carruba), AM InvestCo Italy S.r.l., le Organizzazioni Sindacali (FIM-CISL, FIOM-CGIL, UILM-UIL, USB, UGL-METALMECCANICI; FILCTEM-CGIL, FLAEI-CISL, UILTEC-UIL, UGL-CHIMICI; FILT-CGIL, UILTEC-UIL, FIT-CISL; FEDERMANAGER) e una rappresentanza delle R.S.U. appositamente delegata<sup>450</sup>.

L'accordo occupazionale prevedeva innanzitutto l'assunzione iniziale di 10.700 lavoratori (a fronte degli 8.000 inizialmente proposti da ArcelorMittal) provenienti da Ilva S.p.A. in Amministrazione Straordinaria, con il mantenimento dei livelli retributivi, di inquadramento e di anzianità lavorativa, e l'impegno al passaggio in AM InvestCo Italy S.r.l. della restante parte dei lavoratori (1.700 lavoratori di Ilva in Amministrazione Straordinaria) nel periodo dal 23 agosto 2023 al 30 settembre 2025. Nello specifico, le società ArcelorMittal Italia S.p.A., ArcelorMittal Italy Tubular S.r.l., ArcelorMittal Italy Maritime Services S.r.l. e ArcelorMittal Italy Energy S.r.l. (c.d. *Affiliate*), costituite il 18 maggio 2018 al fine di dare

---

<sup>450</sup> Verbale di accordo, 6 settembre 2018 presso il MISE, siglato da: Commissari straordinari del gruppo Ilva in A.S., AMInvestCo Italy S.r.l. e OO.SS.  
[https://www.usb.it/fileadmin/archivio/lavoroprivato/Testo\\_Accordo.pdf](https://www.usb.it/fileadmin/archivio/lavoroprivato/Testo_Accordo.pdf)

attuazione al Piano, avrebbero preso in affitto rispettivamente i rami d'azienda Ilva, Ilvaform, Ilva Servizi Marittimi e Taranto Energia. Successivamente, avrebbero stipulato i contratti di assunzione, secondo le esigenze tecniche, organizzative e produttive, sulla base delle attività ritenute necessarie al funzionamento del ciclo di produzione e di lavorazione dell'acciaio, in linea con il Piano Industriale<sup>451</sup>.

Nell'accordo si delineava, pertanto, il criterio di individuazione dei lavoratori da assumere:

- sarebbero stati individuati i lavoratori collocati, in data dell'accordo (6 settembre 2018), nei reparti e nelle funzioni aziendali rientranti nel perimetro delle attività ritenute necessarie al funzionamento del ciclo di produzione e lavorazione dell'acciaio;
- se, in applicazione di quanto detto, il numero di dipendenti fungibili in relazione alle specifiche funzioni risulti superare le esigenze tecniche, organizzative e produttive, sarebbero stati individuati i lavoratori, fermo il criterio delle competenze professionali, che avrebbero conseguito il punteggio più alto in base alla media ponderata della somma dei punti derivanti dall'applicazione dei criteri di anzianità, complessivamente maturata in una o più società del gruppo, e dei carichi di famiglia, determinati alla luce delle detrazioni fiscali presenti alla data dell'accordo<sup>452</sup>.

Ai sensi dell'accordo, i dipendenti sarebbero stati assunti *ex novo* con rapporto di lavoro con la società affiliata, a norma dell'art. 5, co. 2-ter<sup>453</sup>,

---

<sup>451</sup> Verbale di accordo, cit., §III.A.1.

<sup>452</sup> Verbale di accordo, cit., §III.A.3.

<sup>453</sup> “Nel caso di ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria di imprese di cui all'articolo 2, comma 2, secondo periodo, e ai fini della concessione degli ammortizzatori sociali di cui all'articolo 1-bis, comma 1, del decreto-legge 5 ottobre 2004, n. 249, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 2004, n. 291, e successive modificazioni, i termini di cui all'articolo 4, commi 6 e 7, della legge 23 luglio 1991, n. 223, di cui all'articolo 2, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 10 giugno 2000, n. 218, e di cui all'articolo 47, comma 1, della legge 29 dicembre 1990, n. 428, sono ridotti della metà. Nell'ambito delle consultazioni di cui all'articolo 63, comma 4, del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, ovvero esaurite le stesse infruttuosamente, il Commissario e il cessionario possono concordare il trasferimento solo parziale

d.l. 347/2003, entro i tre mesi (periodo transitorio) decorrenti dalla data di efficacia del contratto, a seguito della cessazione del rapporto di lavoro con le società Ilva e della sottoscrizione del verbale di conciliazione da parte dei dipendenti, ai sensi dell'art. 411<sup>454</sup> cod. proc. civ.

Proseguendo in merito al contenuto dell'accordo, si prevedeva che, al solo fine di incentivarne l'esecuzione e favorire l'assunzione dei dipendenti presso le società affiliate, le società Ilva avrebbero potuto procedere al distacco dei lavoratori per un numero pari all'impegno occupazionale assunto da AM InvestCo, per non oltre tre mesi<sup>455</sup>, in linea con quanto stabilito all'art. 8, 3° co. del d.l. 148/1993, convertito con l. 236/1996 (*“Gli accordi sindacali, al fine di evitare le riduzioni di personale, possono regolare il comando o il distacco di uno o più lavoratori dall'impresa ad altra per una durata temporanea”*).

I punti più rilevanti dell'accordo e quelli che lo hanno reso, del resto, un accordo eccezionale sono sicuramente quelli relativi alla salvaguardia

---

di complessi aziendali o attività produttive in precedenza unitarie e definire i contenuti di uno o più rami d'azienda, anche non preesistenti, con individuazione di quei lavoratori che passano alle dipendenze del cessionario. I passaggi anche solo parziali di lavoratori alle dipendenze del cessionario possono essere effettuati anche previa collocazione in cassa integrazione guadagni straordinaria o cessazione del rapporto di lavoro in essere e assunzione da parte del cessionario.”

<sup>454</sup> “Se la conciliazione esperita ai sensi dell'articolo 410 riesce, anche limitatamente ad una parte della domanda, viene redatto separato processo verbale sottoscritto dalle parti e dai componenti della commissione di conciliazione. Il giudice, su istanza della parte interessata, lo dichiara esecutivo con decreto.

Se non si raggiunge l'accordo tra le parti, la commissione di conciliazione deve formulare una proposta per la bonaria definizione della controversia. Se la proposta non è accettata, i termini di essa sono riassunti nel verbale con indicazione delle valutazioni espresse dalle parti. Delle risultanze della proposta formulata dalla commissione e non accettata senza adeguata motivazione il giudice tiene conto in sede di giudizio.

Ove il tentativo di conciliazione sia stato richiesto dalle parti, al ricorso depositato ai sensi dell'articolo 415 devono essere allegati i verbali e le memorie concernenti il tentativo di conciliazione non riuscito. Se il tentativo di conciliazione si è svolto in sede sindacale, ad esso non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 410. Il processo verbale di avvenuta conciliazione è depositato presso la Direzione provinciale del lavoro a cura di una delle parti o per il tramite di un'associazione sindacale. Il direttore, o un suo delegato, accertatane l'autenticità, provvede a depositarlo nella cancelleria del tribunale nella cui circoscrizione è stato redatto. Il giudice, su istanza della parte interessata, accertata la regolarità formale del verbale di conciliazione, lo dichiara esecutivo con decreto.”

<sup>455</sup> Verbale di accordo, cit., §III.A.5.

occupazionale. Il piano industriale di AM InvestCo non prevedeva licenziamenti collettivi, con una specifica clausola di salvaguardia: veniva escluso il ricorso a questi ultimi per ben cinque anni, a fronte dei due anni riconosciuti dalla disciplina generale dell'Amministrazione Straordinaria. In più, man mano che salivano i livelli di produzione, i lavoratori sarebbero stati, come detto, riassorbiti e ci sarebbe stata la piena occupazione all'interno della nuova società<sup>456</sup>. Un altro aspetto rimarchevole atteneva allo strumento della Cassa Integrazione Guadagni, non prevista dall'accordo all'insediamento della società e, punto, come vedremo, che è stato disatteso dai vertici dell'impresa.

In relazione alla parte dei lavoratori non aventi perfezionato un nuovo contratto con AM InvestCo e con le relative affiliate, le società del gruppo Ilva avrebbero mantenuto l'integrale ed esclusiva titolarità della responsabilità. In particolare, le società predette avrebbero fatto ricorso alla procedura di cui alla l. 223/1991, ferme restando le proprie esigenze tecniche, organizzative e produttive e di quelle dell'affittuario<sup>457</sup>.

In conclusione, venendo alla clausola di salvaguardia occupazionale, questa prevedeva che, nel momento dell'emissione del decreto di cessazione dell'amministrazione straordinaria (quindi dell'esercizio di impresa delle società Ilva), qualora vi fossero ancora dei lavoratori alle dipendenze di queste ultime, AM InvestCo avrebbe formulato una proposta di assunzione a quei lavoratori che non avessero beneficiato di altre misure previste dallo stesso accordo, che non avessero già ricevuto una proposta di assunzione da alcuna delle società affiliate e che fossero stati impiegati presso le società Ilva alla data di sottoscrizione del contratto fino alla cessazione dell'amministrazione straordinaria, cioè i c.d. dipendenti in organico Amministrazione Straordinaria<sup>458</sup>

---

<sup>456</sup> PALOMBELLA R., Segretario Generale UILM, *intervista diretta*, cit.

<sup>457</sup> Verbale di accordo, cit., §IV.2.

<sup>458</sup> Verbale di accordo, cit., §V.1.

### 3.2. *Il c.d. scudo penale*

La vicenda Ilva, dal punto di vista penalistico, è stata affrontata tramite due diversi paradigmi di gestione della questione sanitaria e ambientale: da una parte, si è visto un approccio repressivo, soprattutto ad opera delle iniziative della magistratura, dall'altra parte, la diversa logica di governo dell'emergenza, che ha fatto sì che fosse garantita la prosecuzione dell'attività produttiva, con conseguente conservazione, per quanto possibile, dei livelli occupazionali, nonostante l'intervenuto provvedimento di sequestro e la spiccata pericolosità della stessa produzione<sup>459</sup>. La "bulimia normativa"<sup>460</sup> che si è configurata negli anni nella questione Tarantina trova una sua ragion d'essere proprio nella scelta governativa di impedire il blocco della produzione, per scongiurarne gli effetti pregiudizievoli.

Uno dei tasselli più importanti dell'intricato mosaico della questione è caratterizzato ancora una volta dal d.l. 1/2015, in particolare dalla previsione del c.d. scudo penale, un'esenzione da responsabilità penale per gli illeciti commessi nella gestione dell'impianto, come previsto dall'art. 2, 6° co., d.l. cit. (*"L'osservanza delle disposizioni contenute nel Piano di cui al D.P.C.M. 14 marzo 2014, nei termini previsti dai commi 4 e 5 del presente articolo, equivale all'adozione ed efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione, previsti dall'articolo 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, ai fini della valutazione delle condotte strettamente connesse all'attuazione dell'A.I.A. e delle altre norme a tutela dell'ambiente, della salute e dell'incolumità pubblica. Le condotte poste in*

---

<sup>459</sup> PENCO E., *Esenzione da responsabilità per attività autorizzata nella vicenda ILVA: considerazioni a margine del c.d. "scudo penale"*, in *La Legislazione penale*, 2020, pp. 1ss. Cfr.: GRECO C., *"Lo "scudo penale" dell'ILVA tra qualificazione giuridica e diritti fondamentali"*, in *La Legislazione penale*, 2020, Ed. Jovene, pp. 1ss.; ZIRULIA S., *"La (perenne) crisi dell'Ilva e il c.d. scudo penale: tra reati ambientali e sicurezza sul lavoro"*, 2019, Ed. Sistema penale.

<sup>460</sup> GRECO C., *"Lo "scudo penale" dell'ILVA tra qualificazione giuridica e diritti fondamentali"*, *ibidem*.

*essere in attuazione del Piano di cui al periodo precedente non possono dare luogo a responsabilità penale o amministrativa del commissario straordinario e dei soggetti da questo funzionalmente delegati, in quanto costituiscono adempimento delle migliori regole preventive in materia ambientale, di tutela della salute e dell'incolumità pubblica e di sicurezza sul lavoro.”).*

Il tema dell'esimente penale assume rilevanza, oltre che dal punto di vista penalistico, anche nella trattativa relativa al rinnovo del contratto tra AM InvestCo Italy S.p.A. (per mezzo della quale si è mossa la multinazionale indiana ArcelorMittal) e i commissari straordinari delle società del gruppo Ilva<sup>461</sup>. Immediatamente dopo l'introduzione dello scudo penale, sono iniziate le procedure di cui si è detto volte alla cessione dei complessi aziendali (§3.2.2), conclusesi con la stipula del contratto con la multinazionale nell'estate del 2017: contratto che prevedeva un periodo iniziale di affitto di azienda, instaurato il 31 ottobre 2018, con seguente cessione entro il 23 agosto 2023. È dal 1° novembre del 2018 che inizia la difficile gestione di ArcelorMittal, che affermò espressamente di aver stipulato l'accordo proprio per la condizione dell'esistenza della protezione legale, estesa ad affittuario o acquirente e soggetti loro delegati<sup>462</sup>.

La potenzialità dell'esimente, però, viene fortemente limitata con l'art. 46<sup>463</sup>, d.l. 34/2019, convertito con l. 58/2019, rubricato “*Modifiche*

---

<sup>461</sup> PENCO E., *Esenzione da responsabilità per attività autorizzata nella vicenda ILVA: considerazioni a margine del c.d. “scudo penale”*, cit., pp. 1ss.

<sup>462</sup> GRECO C., “*Lo “scudo penale” dell'ILVA tra qualificazione giuridica e diritti fondamentali*”, cit., pp. 1ss.

Cfr.: PENCO E., *Esenzione da responsabilità per attività autorizzata nella vicenda ILVA: considerazioni a margine del c.d. “scudo penale”*, *ibidem*; ZIRULIA S., “*La (perenne) crisi dell'Ilva e il c.d. scudo penale: tra reati ambientali e sicurezza sul lavoro*”, cit.

<sup>463</sup> “All'articolo 2, comma 6, del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 marzo 2015, n. 20: a) al primo periodo, dopo la parola «Piano» è inserita la parola «Ambientale», le parole «nei termini previsti dai commi 4 e 5 del presente articolo» sono sostituite dalle parole «come modificato e integrato con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 settembre 2017» e le parole «e delle altre norme a tutela dell'ambiente, della salute e dell'incolumità pubblica» sono abrogate; b) al secondo periodo, dopo la parola «Piano» è inserita la parola: «Ambientale», dopo le parole «periodo precedente» sono inserite le parole: «nel

*all'articolo 2, comma 6 del decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1*". La modifica<sup>464</sup> comporta da un lato che le condotte di adempimento del piano ambientale vengono a costituire attuazione delle migliori regole preventive esclusivamente per la materia ambientale, non più anche di quelle in materia di tutela dell'incolumità pubblica, della salute e della sicurezza sul lavoro; dall'altro lato, viene apposto un termine finale certo allo scudo penale, il 6 settembre 2019. Nel frattempo, nonostante il disappunto manifestato dal colosso indiano in merito e l'avvertimento di un ipotetico recesso in caso di totale eliminazione dell'esimente, le disposizioni vengono mantenute in sede di conversione del d.l. con l. 58/2019<sup>465</sup>.

A tre giorni dalla scadenza dello scudo penale, interviene dunque il d.l. 101/2019 (*"Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la risoluzione di crisi aziendali"*) che, all'art. 14, prevede una serie di modifiche alla disposizione che aveva già subito travagliate vicende, allo scopo di prorogare il termine finale dell'esimente. In particolare, viene precisato che la responsabilità penale viene esclusa non solo in quanto le condotte si configurano come attuazione del Piano, ma soprattutto perché si tratta del *"doveri imposti da suddetto Piano Ambientale"* e che la scadenza del 6

---

rispetto dei termini e delle modalità ivi stabiliti,» e le parole «, di tutela della salute e dell'incolumità pubblica e di sicurezza sul lavoro» sono abrogate; c) il terzo periodo è sostituito dal seguente: «La disciplina di cui al periodo precedente si applica con riferimento alle condotte poste in essere fino al 6 settembre 2019».

<sup>464</sup> Art. 2, 6° co., d.l. 1/2015, come modificato dall'art. 46, d.l. 34/2019: "L'osservanza delle disposizioni contenute nel Piano Ambientale di cui al D.P.C.M. 14 marzo 2014, come modificato e integrato con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 settembre 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 229 del 30 settembre 2017, equivale all'adozione ed efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione, previsti dall'articolo 6 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, ai fini della valutazione delle condotte strettamente connesse all'attuazione dell'A.I.A. Le condotte poste in essere in attuazione del Piano Ambientale di cui al periodo precedente, nel rispetto dei termini e delle modalità ivi stabiliti, non possono dare luogo a responsabilità penale o amministrativa del commissario straordinario, dell'affittuario o acquirente e dei soggetti da questi funzionalmente delegati, in quanto costituiscono adempimento delle migliori regole preventive in materia ambientale. La disciplina di cui al periodo precedente si applica con riferimento alle condotte poste in essere fino al 6 settembre 2019."

<sup>465</sup> GRECO C., *"Lo "scudo penale" dell'ILVA tra qualificazione giuridica e diritti fondamentali"*, cit., pp. 2ss.

settembre 2019 si ritiene operosa solo in riferimento ai commissari, in quanto per acquirente o affittuario l'esclusione di responsabilità opera "sino alla scadenza dei termini di attuazione previsti dal Piano". In sede di conversione, avvenuta con l. 128/2019, però, l'art. 14 viene abrogato; pertanto, dopo questo complesso susseguirsi di eventi, la versione in vigore dello scudo penale viene ad essere quella risultante dalle modifiche di cui al d.l. 34/2019 convertito e, essendo decorso il termine fissato (per il commissario, 6 settembre 2019; per l'aggiudicatario, 2 novembre 2019), lo scudo penale si ritiene non più operante<sup>466</sup>.

È a questo punto che la già articolata vicenda si rende ancora più complessa. Il 4 novembre, ormai inoperante l'esimente, il colosso deposita atto di citazione al Tribunale di Milano<sup>467</sup> con il quale manifesta la volontà di recedere dal contratto di affitto e, conseguenzialmente, retrocedere l'azienda ai commissari straordinari di Ilva. In particolare, nella lettera indirizzata ai commissari (Francesco Ardito, Alessandro Danovi e Antonio Lupo), adduceva i motivi dell'intenzione di recedere: il venir meno dell'immunità penale sul piano ambientale; il rischio di veder spento l'Altoforno 2 per la mancata adozione delle prescrizioni di sicurezza e, per le stesse ragioni, anche degli Altiforni 1 e 4; "il generale clima di ostilità" che rendeva impossibile la gestione dell'azienda<sup>468</sup>.

---

<sup>466</sup> GRECO C., "Lo "scudo penale" dell'ILVA tra qualificazione giuridica e diritti fondamentali", *ibidem*.

Sul punto, si veda: PENCO E., *Esenzione da responsabilità per attività autorizzata nella vicenda ILVA: considerazioni a margine del c.d. "scudo penale"*, cit.; ZIRULIA S., "La (perenne) crisi dell'Ilva e il c.d. scudo penale: tra reati ambientali e sicurezza sul lavoro", cit.

<sup>467</sup> <https://www.ilcorriereedelgiorno.it/wp-content/uploads/2019/11/ARCELOR-MITTAL-citazione.pdf>

<sup>468</sup> PALMIOTTI D., "La lettera di ArcelorMittal ai commissari Ilva: ecco perché ce ne andiamo - Zingaretti apre a un nuovo scudo", ne *Il Sole 24 Ore*, 5 novembre 2019.

Sul punto, si veda: GRECO C., "Lo "scudo penale" dell'ILVA tra qualificazione giuridica e diritti fondamentali", cit., pp. 2ss.; PENCO E., *Esenzione da responsabilità per attività autorizzata nella vicenda ILVA: considerazioni a margine del c.d. "scudo penale"*, cit., pp. 3ss.; ZIRULIA S., "La (perenne) crisi dell'Ilva e il c.d. scudo penale: tra reati ambientali e sicurezza sul lavoro", cit.

Nel frattempo, il d.l. 1/2015 era stato interessato da una questione di legittimità costituzionale sollevata dal GIP di Taranto Benedetto Ruberto con ordinanza in data 8 febbraio 2019<sup>469</sup>, al fine di mettere in discussione il rinnovato modello di gestione della crisi di impresa che era stato pensato dal legislatore italiano.

Nello specifico, si chiedeva una pronuncia della Consulta in merito all'art. 2, 5° co.<sup>470</sup> del d.l. cit., con il quale veniva disposta una proroga del termine fino al mese di agosto del 2023 entro il quale attuare il Piano di risanamento, estendendo fino a tale momento la possibilità di proseguire l'attività produttiva (dunque la facoltà d'uso dell'impianto), seppure in costanza di sequestro dello stabilimento industriale; altra censura riguardata il successivo 6° co. della stessa disposizione, cioè lo scudo penale che è stato definito "una cappa di totale immunità" dallo stesso giudice<sup>471</sup>.

---

<sup>469</sup> Trib. ord. Taranto, ord. rem., 8 febbraio 2019.

<sup>470</sup> "Il piano di cui al D.P.C.M. 14 marzo 2014 si intende attuato se entro il 31 luglio 2015 sia stato realizzato, almeno nella misura dell'80 per cento, il numero di prescrizioni in scadenza a quella data. Entro il 31 dicembre 2015, il commissario straordinario presenta al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e all'ISPRA una relazione sulla osservanza delle prescrizioni del piano di cui al primo periodo. Fermo restando il rispetto dei limiti di missione previsti dalla normativa europea, il termine ultimo per l'attuazione del Piano, comprensivo delle prescrizioni di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 3 febbraio 2014, n. 53, è fissato al 30 giugno 2017. Tale termine può essere prorogato, su istanza dell'aggiudicatario della procedura di cui all'articolo 1 del decreto-legge 4 gennaio 2015, n. 191, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° febbraio 2016, n.13, formulata con la domanda prevista al comma 8.1 del medesimo articolo 1, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di approvazione delle modifiche del Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria e per un periodo non superiore a 18 mesi, conformemente alle risultanze dell'istruttoria svolta ai sensi del comma 8 dello stesso articolo 1. Tale termine si applica altresì ad ogni altro adempimento, prescrizione, attività o intervento di gestione ambientale e di smaltimento e gestione dei rifiuti inerente ILVA S.p.A. in amministrazione straordinaria e le altre società da essa partecipate anch'esse in amministrazione straordinaria e sostituisce ogni altro diverso termine intermedio o finale che non sia ancora scaduto alla data di entrata in vigore del presente decreto, previsto da norme di legge o da provvedimenti amministrativi comunque denominati. È conseguentemente prorogato alla medesima data il termine di cui all'articolo 3, comma 3, del decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231. Il comma 3-ter dell'articolo 2 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89, è abrogato."

<sup>471</sup> PENCO E., *Esenzione da responsabilità per attività autorizzata nella vicenda ILVA: considerazioni a margine del c.d. "scudo penale"*, cit., pp. 10ss.

Il giudice a quo riteneva che, mentre nella sentenza 85/2013 la Corte costituzionale aveva ritenuto di “salvare” il c.d. decreto *Salva-Ilva*, in quanto i vari interessi rilevanti e costituzionalmente garantiti (ricordiamo, la salvaguardia dell’ambiente, la tutela della salute e della sicurezza di lavoratori e cittadini, il diritto all’occupazione, la continuità produttiva) avevano trovato un ragionevole bilanciamento nella disposizione che consentiva la continuazione dell’attività produttiva malgrado il sequestro dell’impianto, essendo presenti in essa contrappesi e limiti, questo non poteva agevolmente dirsi dell’art. 2, d.l. 1/2015. In particolare, da una parte, il limite massimo di 36 mesi per la prosecuzione dell’attività era stato dilatato attraverso svariate proroghe; dall’altra, il d.l. 207/2012 non dava luogo a forme di esclusione di responsabilità penale, come invece espressamente dichiarato dal comma 6.

Veniva sollevata questione di legittimità in riferimento all’art. 3, poiché si sarebbe venuto a creare un irragionevole trattamento privilegiato per l’Ilva; all’art. 32, in quanto il diritto alla salute sarebbe stato irragionevolmente compresso; all’art. 35, in quanto non ci sarebbe una effettiva tutela del lavoro, senza che esso avvenga in condizioni di sicurezza; al 2° co. dell’art. 41, che pone dei limiti all’esercizio dell’attività di impresa<sup>472</sup>.

Non è stata data, tuttavia, una risposta adeguata dalla Consulta, la quale, con ordinanza 230/2019, aveva disposto la restituzione degli atti al giudice rimettente per una riesamina della rilevanza e della non manifesta infondatezza; ciononostante, la questione di legittimità costituzionale ha

---

Cfr.: GRECO C., “Lo “scudo penale” dell’ILVA tra qualificazione giuridica e diritti fondamentali”, cit.

<sup>472</sup> Trib. ord. Taranto, ord. rem., cit.

Sul punto, si veda: GRECO C., “Lo “scudo penale” dell’ILVA tra qualificazione giuridica e diritti fondamentali”, cit., pp. 6ss.; PENCO E., *Esenzione da responsabilità per attività autorizzata nella vicenda ILVA: considerazioni a margine del c.d. “scudo penale”*, cit., pp. 10ss.; ZIRULIA S., “La (perenne) crisi dell’Ilva e il c.d. scudo penale: tra reati ambientali e sicurezza sul lavoro”, cit.

aperto uno spunto interessante, soprattutto in ordine alla corretta qualificazione della natura giuridica del tanto contestato scudo penale<sup>473</sup>.

Il GIP, infatti, afferma di condividere la visione secondo la quale la normativa *ad Ilvam* si presenta come un tipo di legislazione emergenziale e, di conseguenza, derogatoria; conformemente a ciò, lo scudo penale verrebbe ricondotto, a parere del giudice a quo, tra le cause di giustificazione, più che tra le fonti di immunità<sup>474</sup>, anche se, in dottrina<sup>475</sup>, è stato evidenziato come questa posizione del giudice non sia pienamente condivisibile. Si è fatto notare che la disposizione andrebbe piuttosto inquadrata nella dimensione soggettiva, più che oggettiva, dell'illecito; la disposizione, infatti, non sembra negare l'antigiuridicità del fatto, quanto piuttosto l'impossibilità di muovere un rimprovero colposo a commissari, affittuario, acquirente e soggetti eventualmente delegati<sup>476</sup>.

In questo senso, pertanto, la norma positivizza il limite del rischio consentito, entro il cui ambito si esclude l'operare di un giudizio di responsabilità penale<sup>477</sup>. Questa riconduzione consente di superare, almeno in riferimento all'art. 2, 6° co., d.l. 1/2015, l'idea di legislazione emergenziale e derogatoria, avanzata dalla magistratura tarantina. In quest'ottica, vengono meno i dubbi di legittimità costituzionale prospettati in riferimento proprio all'esimente<sup>478</sup>.

---

<sup>473</sup> PENCO E., *Esenzione da responsabilità per attività autorizzata nella vicenda ILVA: considerazioni a margine del c.d. "scudo penale"*, cit., pp. 14ss.

Cfr.: GRECO C., *"Lo "scudo penale" dell'ILVA tra qualificazione giuridica e diritti fondamentali"*, cit.

<sup>474</sup> Trib. ord. Taranto, ord. rem., cit.

<sup>475</sup> ZIRULIA S., *"La (perenne) crisi dell'Ilva e il c.d. scudo penale: tra reati ambientali e sicurezza sul lavoro"*, cit.

<sup>476</sup> PENCO E., *Esenzione da responsabilità per attività autorizzata nella vicenda ILVA: considerazioni a margine del c.d. "scudo penale"*, cit., pp. 14ss.

<sup>477</sup> PENCO E., *Esenzione da responsabilità per attività autorizzata nella vicenda ILVA: considerazioni a margine del c.d. "scudo penale"*, *ibidem*.

Sul punto, si veda: CASTRONUOVO D., *"Fenomenologia della colpa in ambito lavorativo"*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016, Ed. Sistema penale; RUGA RIVA C., *"Il caso ILVA: profili penali-ambientali"*, cit.

<sup>478</sup> PENCO E., *Esenzione da responsabilità per attività autorizzata nella vicenda ILVA: considerazioni a margine del c.d. "scudo penale"*, *ivi*, pp. 19ss.

### 3.3. *Il Piano industriale*

Altro tassello imprescindibile della vicenda è costituito dal Piano Ambientale stipulato tramite “Addendum” al contratto di affitto dei rami di azienda tra le società del gruppo in Amministrazione Straordinaria e AM InvestCo Italy S.r.l.

In particolare, tra gli obiettivi dell’accordo (da attuare tra il 2018 e il 2023) primo tra tutti vi era quello della eliminazione o riduzione al minimo delle fonti inquinamento attraverso l’implementazione delle misure di tutela ambientale e l’accelerazione dei tempi di esecuzione degli interventi ambientali già esplicitati nel DPCM del 29 settembre 2017<sup>479</sup>. Seguivano, poi, altri obiettivi: vincolare l’incremento della produzione all’impiego di processi di produzione alimentati a gas o di processi alternativi a basso utilizzo di carbone; attuare misure di economia circolare; anticipare ed implementare l’avvio delle attività del Centro di Ricerca finalizzate all’individuazione di nuove tecniche produttive a minore impatto ambientale da impiegare nello stabilimento di Taranto; introdurre misure di conoscenza e trasparenza nei confronti delle comunità locali nonché di supporto alla crescita e al benessere delle stesse; attuare forme di tutela e promozione dell’utilizzo dei fornitori locali di beni e servizi; favorire la positiva conclusione della Procedura Sindacale (di cui si è detto al §3.3.1), tenendo conto della sostenibilità del Piano Industriale<sup>480</sup>.

---

Sul punto, si veda: GRECO C., “Lo “scudo penale” dell’ILVA tra qualificazione giuridica e diritti fondamentali”, cit.; ZIRULIA S., “La (perenne) crisi dell’Ilva e il c.d. scudo penale: tra reati ambientali e sicurezza sul lavoro”, cit.

<sup>479</sup> “Approvazione delle modifiche al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014, a norma dell’articolo 1, comma 8.1., del decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° febbraio 2016, n. 13.”

<sup>480</sup> Addendum al contratto di affitto con obbligo di acquisto di rami d’azienda, art. 2, p. 3.

[https://italia.arcelormittal.com/~media/Files/A/Arcelormittal-Italia/documents/ArcelorMittal%20Italia\\_Media%20Day%20Event\\_111218.pdf](https://italia.arcelormittal.com/~media/Files/A/Arcelormittal-Italia/documents/ArcelorMittal%20Italia_Media%20Day%20Event_111218.pdf)

Per quanto concerne il primo e fondamentale impegno, cioè l'eliminazione o riduzione al minimo delle fonti inquinamento, si mirava a tale proposito tramite l'implementazione delle seguenti misure:

l'anticipata realizzazione dell'intervento di copertura del parco minerale, del parchi fossile e coke; l'anticipata realizzazione della pavimentazione dei parchi AGL e del parco loppa; la chiusura dei nastri trasportatori; la chiusura degli edifici materiali pulvirulenti; l'eliminazione dei possibili impatti inquinanti delle acque meteoriche mediante pavimentazione delle aree non pavimentate ed adeguamento delle pavimentazioni già esistenti per una superficie totale di circa un milione di metri quadrati<sup>481</sup>.

Si trattava, sostanzialmente, di un piano ambientale quinquennale da 1,15 miliardi di euro, così suddivisi: 300 milioni di euro per la copertura delle aree di stoccaggio delle materie prime; 128 milioni di euro per la chiusura dei nastri trasportatori ed edifici; 172 milioni di euro per svariate misure di risanamento; 200 milioni di euro per la riduzione delle polveri nelle batterie di forni da coke; 167 milioni di euro per il trattamento delle acque reflue; 40 milioni di euro per il piano di aggiornamento antincendio; 35 milioni di euro per la depolverizzazione del sinterizzato; 30 milioni di euro per l'area GRF (gestione rottami ferrosi) e la desolforizzazione delle acciaierie<sup>482</sup>.

ArcelorMittal aveva, in effetti, brevettato a livello internazionale innovative soluzioni tecnologiche, rafforzate dalla promozione di pratiche innovative, per raggiungere l'obiettivo di ridurre l'impatto delle proprie attività sull'ambiente di azione. L'aspetto sicuramente più incisivo della politica ambientale di ArcelorMittal stava nel mettere in campo processi alternativi di produzione di acciaio a basso utilizzo di carbone. In particolare, il piano prevedeva di attuare presso lo stabilimento di Taranto gli standard operativi adottati da ArcelorMittal Europe Flat Products<sup>483</sup> allo scopo di ridurre, entro

---

<sup>481</sup> *Addendum*, cit., art. 3, p. 4.

<sup>482</sup> <https://italia.arcelormittal.com/it/our-sustainable-vision/our-environmental-plan>

<sup>483</sup> Si tratta del maggiore produttore di acciaio piatto in Europa.

Si veda: <https://europe.arcelormittal.com/aboutarcelormittaleurope/who/contactsflat>

il 2023, le emissioni di CO<sub>2</sub> per tonnellata di acciaio liquido del 15% rispetto ai dati del 2017<sup>484</sup> (per raggiungere il livello degli impianti europei in materia di emissioni di CO<sub>2</sub>).

### **3.4. Nuovi sviluppi di una politica incerta**

Occorre ora percorrere quelle che sono state le vicende dell'impresa dopo la stipulazione degli accordi. Come si è detto, la vicenda travagliata dell'esimente penale aveva condotto la multinazionale verso la scelta di recedere dal contratto di acquisizione dei complessi. In particolare, oltre al mancato scudo legale e ai provvedimenti del tribunale di Taranto, ArcelorMittal aveva argomentato che anche altri gravi eventi avevano *“contribuito a causare una situazione di incertezza giuridica e operativa che ne ha ulteriormente e significativamente compromesso la capacità di effettuare necessari interventi presso Ilva e di gestire lo stabilimento di Taranto<sup>485</sup>”*, creando inevitabilmente scompiglio e disagio sia negli ambienti politici che in quelli sindacali, nei quali si era definita la questione una *“bomba sociale”*. In particolare, il segretario generale della CGIL, Maurizio Landini, aveva cominciato ad auspicare l'ingresso della mano pubblica, così da poter introdurre nuove garanzie sia per il Governo, sia per ArcelorMittal<sup>486</sup>.

In ogni caso, l'*“accordo di modifica del contratto di affitto con obbligo di acquisto di ramo d'azienda”*, risultante da scrittura privata del 18 settembre 2018 tra Ilva, ArcelorMittal, prevedeva molto chiaramente, al punto 27.5 (*“Retrocessione di rami d'azienda”*) che, nel caso fosse venuta meno

---

<sup>484</sup> <https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/Addendum-presentazione-AM-30718.pdf>

<sup>485</sup> REDAZIONE ANSA, *“Ilva: ArcelorMittal si ritira. Scontro col governo. Allarme sindacale: 'Una bomba sociale'”*, Roma, 5 novembre 2019.

<sup>486</sup> REDAZIONE ANSA, *“Ilva: ArcelorMittal si ritira. Scontro col governo. Allarme sindacale: 'Una bomba sociale'”*, *ibidem*.

l'esimente penale, l'affittuario avrebbe avuto diritto di recedere dal contratto attraverso una comunicazione scritta indirizzata alle Concedenti, come era stato, del resto, compiutamente fatto dal colosso indiano, che aveva depositato atto di citazione proprio allo scopo di far accertare dai giudici la legittimità del recesso unilaterale dal contratto e, pertanto, far dichiarare dai magistrati la risoluzione dello stesso<sup>487</sup>.

Il venir meno dello scudo penale era, però, solo uno dei presupposti della volontà di recesso. Altra questione rilevante era quella degli inadempimenti civilistici di Ilva. Nel 2015 c'era stato un tragico avvenimento che aveva riguardato la morte di un operaio; a seguito di ciò la Procura aveva sequestrato l'Afo2, consentendo la ripresa dell'attività successivamente con una serie di prescrizioni destinate ai gestori commissariali. Nel 2018, con l'ingresso di ArcelorMittal, il custode giudiziario aveva inviato un rapporto in Procura, rilevando che tra le ventisette prescrizioni sulla sicurezza sul lavoro, ne erano state adempiute solo ventidue e proprio alla luce di questo, la Procura aveva fermato nuovamente l'altoforno, sbloccato successivamente solo dal Tribunale del Riesame sulla base di nuove prescrizioni che, per essere rispettate, avrebbero reso comunque necessario un nuovo stop per almeno un anno, come tutta la linea "a caldo"<sup>488</sup>.

A quel punto si mostravano aperti quattro scenari per lo stabilimento tarantino: un'amministrazione straordinaria generalizzata all'intero corpo aziendale, una nazionalizzazione "mascherata", una "mini-Ilva" e, nella peggiore delle ipotesi, un tentativo di sola bonifica.

Il primo scenario possibile, quello dell'amministrazione straordinaria che avrebbe coinvolto tutta l'azienda, era quello di un amministratore delegato con pieni poteri; il problema principale stava però nel fatto che l'impresa,

---

<sup>487</sup> GALIMBERTI A., "Ex Ilva, Arcelor: recesso legittimo in base ai contratti", ne *Il Sole 24 Ore*, 8 novembre 2019.

<sup>488</sup> GALIMBERTI A., "Ex Ilva, Arcelor: recesso legittimo in base ai contratti", *ibidem*.

seppur in perdita, non era tecnicamente in default e la procedura concorsuale avrebbe riportato la società nel pieno perimetro pubblico<sup>489</sup>.

La seconda possibilità, cui hanno guardato tutti dal fronte sia politico che sindacale, è quello della nazionalizzazione “mascherata”: l’intento era quello dell’ingresso di *Cassa Depositi e Prestiti*, o una società controllata, per finanziare una operazione che sarebbe costata 600 milioni di euro a parziale copertura delle perdite e 400 milioni per l’operatività. Non pochi problemi apriva questa ipotesi: chi l’avrebbe gestita, cosa ne avrebbero pensato l’Unione Europea, la stessa Cassa Depositi e Prestiti e i vertici di ArcelorMittal, che non avrebbero accettato senza garanzie giuridiche<sup>490</sup>.

L’ipotesi della “mini-Ilva” prevedeva invece che ArcelorMittal avrebbe rinunciato all’area a caldo, per mantenere invece solo l’area a freddo, in quanto, in effetti, la possibilità di chiudere la sola area a caldo era stata valutata e già invocata da più parti, poiché avrebbe ridotto l’impatto ambientale e riportato l’impianto a una dimensione più facilmente gestibile, in grado anche di risultare compatibile con i progetti sulla decarbonizzazione, particolarmente avallata dal Presidente della regione Puglia Michele Emiliano. Il problema maggiore di questa ipotesi stava però nel fronte occupazionale, in quanto il funzionamento della sola area a freddo avrebbe garantito occupabilità a soli 2.500 lavoratori (i lavoratori dell’area a freddo sono i c.d. *laminatori*), lasciando fuori ben 8.000 dipendenti. Il tema fondamentale stava nel fatto che la redditività industriale lorda consisteva nella metà per i laminatori rispetto ai produttori (lavoratori dell’area a caldo), di cui l’Ilva con il ciclo integrale di Taranto e gli insediamenti di Novi Ligure e Cornigliano è stata il maggior esemplare europeo, rendendo così l’impianto decisamente più debole dal punto di vista finanziario e industriale<sup>491</sup>.

---

<sup>489</sup> BRICCO P., “*Taranto, dalla mini Ilva alla nazionalizzazione: tutti gli scenari aperti*”, ne *Il Sole 24 Ore*, 8 novembre 2019.

<sup>490</sup> BRICCO P., “*Taranto, dalla mini Ilva alla nazionalizzazione: tutti gli scenari aperti*”, *ibidem*.

<sup>491</sup> BRICCO P., “*Taranto, dalla mini Ilva alla nazionalizzazione: tutti gli scenari aperti*”, *ibidem*.

Il quarto scenario era quello drastico della restituzione totale degli impianti, con lo Stato che avrebbe abbandonato la vocazione siderurgica e si sarebbe occupato solo dell'operazione di bonifica del territorio, come era stato auspicato trenta anni prima per Bagnoli, a seguito della chiusura dell'Italsider, con scarsi risultati e con un disagio occupazionale di dimensioni incontrollabili che non avrebbe mai garantito quel bilanciamento di interessi che ha caratterizzato la storia travagliata di questa industria<sup>492</sup>.

Nel frattempo, era stato convocato uno sciopero da parte dei sindacati in fervente stato di agitazione e avevano chiesto (in particolare era stato dichiarato dalla segretaria generale Fiom-Cgil Francesca Re David) che il Governo facesse garante di un quadro di certezze normative e del rispetto degli accordi. Le ventiquattr'ore di sciopero (7 novembre 2019) trovavano ragion d'essere, secondo le OOSS, nella modifica del Piano ambientale, nel ridimensionamento produttivo a quattro milioni di tonnellate e nella richiesta di licenziamento di 5.000 lavoratori, sommati ai 2.000 lavoratori in Amministrazione straordinaria di cui era discusso il rientro in azienda; ritenevano, inoltre, che l'unico accordo che potesse garantire il rilancio del

---

“Noi difendiamo i pugliesi costi quello che costi sull'ex Ilva non ci accontentiamo di una sentenza del Riesame che sta consentendo la prosecuzione dell'attività della fabbrica con un altoforno vecchio e che rischia comunque di continuare a inquinare e a mettere a rischio la vita degli operai. Noi chiediamo al Governo di superare questa sentenza del Riesame e di iniziare immediatamente la decarbonizzazione della fabbrica. Decarbonizzare la fabbrica significa chiudere le fonti inquinanti: e quindi per questa posizione voglio ringraziare il Presidente del Consiglio Conte e anche il segretario del mio partito Zingaretti, che hanno cambiato radicalmente la posizione sulla questione Ilva andando nella direzione della decarbonizzazione indicata dalla Regione Puglia. Io rivendico che questa posizione è stata tenuta solo dalla Regione Puglia per anni e che solo da qualche settimana a questa parte è diventata la posizione comune a Partito Democratico e Movimento Cinque Stelle: due soggetti politici che ci hanno sempre attaccato violentemente, per ragioni diverse, quando la Puglia parlava della decarbonizzazione quattro anni e mezzo fa”.

Questa, la posizione del Presidente Emiliano sulla decarbonizzazione dell'area.  
<https://press.regione.puglia.it/-/ex-ilva-e-tap-emiliano-noi-da-sempre-difendiamo-i-pugliesi-costi-quello-che-costi-e-continueremo-a-farlo->

<sup>492</sup> BRICCO P., “*Taranto, dalla mini Ilva alla nazionalizzazione: tutti gli scenari aperti*”, *ibidem*. PALMIOTTI D., *intervista diretta*, 10 marzo 2021.

gruppo e il risanamento del territorio fosse quello siglato il 6 settembre 2018.<sup>493</sup>

L'azione sindacale, però, non aveva prodotto i frutti sperati, data la bassa percentuale di adesione (27%) e l'assenza dei presidi sindacali. Il dato era che lo sciopero non riusciva più a far presa sui dipendenti diretti di ArcelorMittal, consci che se alla fine fossero diventati esuberanti, sarebbero stati in ogni caso presi in carico dall'amministrazione straordinaria, dunque dallo Stato<sup>494</sup>.

Questa travagliata vicenda di scontri trova un punto di svolta con un accordo siglato il 4 marzo 2020 a Milano, nello studio del notaio Marchetti, tra i commissari di Ilva in amministrazione straordinaria e ArcelorMittal Italia, nella persona dell'amministratore delegato Lucia Morselli, con disaccordo del sindaco di Taranto Rinaldo Melucci, che avrebbe preferito attendere un intervento del MISE Stefano Patuanelli, in quanto la città non sarebbe stata coinvolta nel negoziato, neppure a livello meramente informativo<sup>495</sup>.

Primo effetto dell'accordo sarebbe stato il ritiro da parte di ArcelorMittal dell'atto di citazione depositato al Tribunale di Milano nei confronti dei commissari Ilva, al quale avrebbe seguito il ritiro, da parte dei commissari, del ricorso cautelare urgente presentato contro ArcelorMittal al fine di bloccare il disimpegno. L'intesa, modificativa del precedente accordo, prevedeva una nuova finestra temporale: il nuovo piano industriale si sarebbe svolto per il periodo 2020-2025. Erano previsti il completamento delle attività AIA, il rifacimento totale dell'Altoforno 5; la suddivisione in quote paritarie tra ArcelorMittal e Ilva dei costi di adeguamento degli altiforni 1, 2 e 4; l'utilizzo del preridotto di ferro insieme a nuove tecnologie

---

<sup>493</sup> <https://www.fiom-cgil.it/net/index.php/siderurgia/ilva/6977-gruppo-arcelor-mittal-ex-ilva-proclamate-24-ore-di-sciopero>

<sup>494</sup> PALMIOTTI D., "Ex Ilva: fallito lo sciopero a Taranto, si ferma solo l'indotto. Impianto verso lo spegnimento", ne *Il Sole 24 Ore*, 8 novembre 2019.

<sup>495</sup> PALMIOTTI D., "Ex-Ilva: firmato l'accordo che mette fine al contenzioso con ArcelorMittal, ne *Il Sole 24 Ore*, 4 marzo 2020.

a minor impatto ambientale; la costruzione di un forno elettrico nell'ottica di una graduale decarbonizzazione. I livelli di produzione ottimale erano stati fissati in 8 milioni di tonnellate di acciaio e, infine, per quanto attiene ai livelli occupazionali, si era parlato di "tenuta" dei livelli con 10.700 risorse a regime, con conseguente calo dell'occupazione dato il ricorso agli ammortizzatori sociali con causale di ristrutturazione<sup>496</sup>.

In ogni caso, il contratto d'affitto modificato prevedeva che AM InvestCo avrebbe potuto esercitare il recesso, da comunicare entro il 31 dicembre 2020, nel caso in cui non fosse stato sottoscritto il Nuovo Contratto di Investimento entro il 30 novembre 2020, con il versamento di una caparra penitenziale di 500 milioni di euro<sup>497</sup>.

Nel frattempo, mentre i sindacati lamentavano la mancata interlocuzione, le vicende si fanno più calde, anche alla luce dell'emergenza sanitaria da Covid-19 e si cominciava a pensare ad un ritorno dello Stato nell'acciaio, come, del resto, prima dell'era Riva. In effetti, il 10 dicembre 2020 viene data la comunicazione: lo Stato entra in Arcelor Mittal Italia tramite Invitalia<sup>498</sup>, società del Ministero di Economia e Finanza. In particolare, l'accordo prevede un aumento di capitale di AmInvest Co Italy S.p.A. per 400 milioni di euro, con il 50% di diritti di voto della società a Invitalia; per il maggio 2022 è programmato un secondo aumento di capitale fino a 680 milioni da parte di Invitalia e fino a 70 milioni di parte di Arcelor Mittal e,

---

<sup>496</sup> PALMIOTTI D., *“Ex-Ilva: firmato l'accordo che mette fine al contenzioso con ArcelorMittal, ibidem.*

PALMIOTTI D., *intervista diretta, cit.*

<sup>497</sup> <https://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/news/taranto/1209594/taranto-firmato-accordo-tra-arcelor-mittal-e-commissari-ex-ilva.html>

<sup>498</sup> Invitalia è l'Agenzia nazionale per lo sviluppo, di proprietà del Ministero dell'Economia. Si occupa del rilancio delle aree di crisi, operando soprattutto nel Mezzogiorno d'Italia, gestisce tutti gli incentivi nazionali che favoriscono la nascita di nuove imprese e le startup innovative, finanzia i progetti, rivolgendosi ad imprenditori che abbiano soprattutto innovativi piani di sviluppo, offre servizi alla Pubblica Amministrazione per accelerare la spesa dei fondi comunitari e nazionali e per la valorizzazione dei beni culturali.

al termine dell'operazione, Invitalia sarebbe l'azionista di maggioranza con il 60% del capitale della società<sup>499</sup>.

Per quanto attiene al piano di investimenti industriali e ambientali, è previsto l'avvio del procedimento di decarbonizzazione dello stabilimento, con l'attivazione di un forno elettrico capace di produrre fino a 2,5 milioni di tonnellate l'anno, con l'obiettivo di trasformare lo stabilimento tarantino nel più grande impianto di produzione di acciaio "green" in Europa. Sotto il profilo occupazionale, viene previsto il completo assorbimento, nell'arco del piano, dei 10.700 lavoratori impegnati nello stabilimento<sup>500</sup>.

Di questo accordo, in ogni caso, non hanno fatto parte i sindacati, i quali hanno innanzitutto contestato la lungaggine del nuovo piano, che prevede il suo realizzo, appunto, entro il 2025. La questione fondamentale, però, attiene ai livelli occupazionali; *in primis*, i lavoratori di Ilva in amministrazione straordinaria con l'accordo 2018 avevano una salvaguardia occupazionale: man mano che salivano i livelli di produzione, questi sarebbero stati riassorbiti e ci sarebbe stata la piena occupazione all'interno della nuova società; nel nuovo accordo questi lavoratori sono completamente spariti.

Altro rilievo dei sindacati è quello attinente all'utilizzo degli strumenti di integrazione salariale: nell'accordo del 2018 non era stata previsto lo strumento della Cassa Integrazione per la società che si insediava; invece, a pochi mesi dalla stipula, già nel luglio 2019, si è fatta richiesta della Cassa Integrazione ordinaria; dal 1 gennaio 2019 sono stati assunti tutti i lavoratori, gli 8.200 a Taranto e i restanti negli altri stabilimenti; a giugno 2019 è stata chiesta una Cassa Integrazione straordinaria a sedici settimane

---

<sup>499</sup> BRICCO P., PALMIOTTI D., "Ex Ilva, firmato l'accordo Mittal-Invitalia. Lo Stato rientra nell'acciaio. Contrari Regione e sindaco", 10 dicembre 2020.

Si veda: Si veda: <https://www.invitalia.it/chi-siamo/area-media/notizie-e-comunicati-stampa/accordo-ilva>

<sup>500</sup> BRICCO P., PALMIOTTI D., "Ex Ilva, firmato l'accordo Mittal-Invitalia. Lo Stato rientra nell'acciaio. Contrari Regione e sindaco", *ibidem*.

motivata con problemi di mercato, in quanto bisognava ridurre a tre milioni di tonnellate di acciaio in Europa e un milione a Taranto, riduzione che implicava una richiesta di 1.480 in Cassa Integrazione a partire dal 1 luglio 2019<sup>501</sup>.

Si è avuto, poi, il via libera da parte dell'Unione Europea per l'acquisizione del controllo congiunto di Am InvestCo da parte di Invitalia e ArcelorMittal. La Commissione ha deciso che l'acquisizione proposta e notificata a Bruxelles il 6 gennaio non avrebbe sollevato problematiche di concorrenza, data la mancanza di sovrapposizioni e collegamenti verticali tra le attività delle società nello spazio economico europeo. Il "sì" della Commissione genera due effetti immediati: consente alla nuova società pubblico-privata di mettersi in azione e permette ad Invitalia di effettuare il primo investimento nel capitale della società dell'acciaio<sup>502</sup>.

A cinque mesi dalla stipula dell'accordo, il 14 aprile nasce formalmente *Acciaierie d'Italia Holding* e *Acciaierie d'Italia* diviene la principale società della holding. L'ingresso statale prevede, come detto, un investimento di 400 milioni di euro nel capitale sociale di Am InvestCo Italy e un secondo investimento successivo nel capitale da parte di Invitalia fino a 680 milioni., che servirà a finanziare il perfezionamento d'acquisto dei rami di azienda da parte di Acciaierie d'Italia entro il maggio 2022, solo al verificarsi, però, di determinate condizioni sospensive. Si tratta di condizioni già note, cioè le modifiche del Piano ambientale d'azienda, per tener conto del nuovo Piano industriale predisposto da ArcelorMittal e Invitalia, della revoca dei sequestri penali degli impianti di Taranto e dell'assenza di misure restrittive verso Acciaierie d'Italia nell'ambito dei

---

<sup>501</sup> PALOMBELLA R., Segretario Generale UILM, *intervista diretta*, cit.

<sup>502</sup> PALMIOTTI D., "ArcelorMittal-Invitalia c'è l'ok della Ue, la società può partire", ne *Il Sole 24 Ore*, 29 gennaio 2020.

Si veda:

[https://i2.res.24o.it/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/\\_Oggetti\\_Embedded/Documenti/2021/01/29/LetteraIlva.pdf](https://i2.res.24o.it/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/_Oggetti_Embedded/Documenti/2021/01/29/LetteraIlva.pdf)

procedimenti penali relativi a Ilva. Se queste condizioni venissero meno nel prossimo anno, Acciaierie d'Italia sarebbe svincolata dal concludere l'acquisto dell'ex Ilva e il capitale investito verrebbe restituito<sup>503</sup>.

L'operazione è stata accolta di buon grado anche dalle dirigenze sindacali, con la quale, come dichiarato da Roberto Benaglia, segretario generale Fim – Cisl, si registra “un atto concreto che deve sbloccare la situazione di stallo della vertenza” e viene chiesto di dar vita ad un piano di potenziamento produttivo che volga al celere riassorbimento dei lavoratori in Cassa Integrazione. Per Rocco Palombella, segretario generale Uilm, secondo il quale si conclude, grazie all'accordo con lo Stato, una esperienza fallimentare, diviene fondamentale abbandonare una gestione unilaterale e, soprattutto, autoritaria degli stabilimenti che non ha tenuto in considerazione la gravità della situazione per lavoratori e cittadini. Ad opinione di Francesca Re David, segretario generale Fiom – Cgil, le prospettive della nuova società andrebbero collocate “*dentro il piano nazionale per la siderurgia e l'utilizzo delle risorse del Recovery Fund*”<sup>504</sup>.

#### **4. L'emergenza sanitaria da Coronavirus per i colossi dell'acciaio**

Il settore siderurgico, uno dei principali settori produttivi del sistema industriale nazionale, è stato fortemente impattato dal Covid-19, e livello economico e, conseguenzialmente, occupazionale. È stato riscontrato che l'adozione di misure di contenimento a livello nazionale si sono rivelate più stringenti rispetto ai paesi europei e in generale esteri, al punto da provocare

---

<sup>503</sup> PALMIOTTI D., “*ArcelorMittal-Invitalia c'è l'ok della Ue, la società può partire*”, cit.

<sup>504</sup> PALMIOTTI D., “*Ex Ilva, si sblocca l'ingresso dello Stato con 400 milioni: nasce Acciaierie d'Italia*”, ne *Il Sole 24 Ore*, 14 aprile 2021.

un calo dell'attività più profondo per il mercato nazionale rispetto a quello dei partner internazionali<sup>505</sup>.

Nel marzo 2020, infatti, si è registrata una diminuzione del 40% della produzione su base annua e il calo sembra essere stato quello più basso in Italia da moltissimi anni<sup>506</sup>, soprattutto se confrontato con i partners europei, che non hanno superato il calo del 21% (per la Germania) o, ancora, con quelli internazionali, che hanno registrato una riduzione circa del 6% su base annua.

Sicuramente, la produzione dell'acciaio, già nell'anno 2019, dunque prima dello scoppio dell'epidemia da Covid-19, aveva mostrato una flessione nei paesi europei, fatta eccezione per Francia, Finlandia e Slovenia.

A fronte di un calo generalizzato (o quasi) nei paesi occidentali, diversa è stata la situazione in paesi come Cina e Turchia; in particolare in Cina, principale produttore mondiale con una quota superiore al 53% nel 2019 e con una sovraccapacità del doppio rispetto ai paesi dell'Unione Europea, nel primo trimestre dell'anno, la produzione di acciaio è aumentata dell'1,2% su base annua, grazie alla crescita registrata a nei mesi di gennaio e febbraio (circa 3%), durante i quali risultava essere già in vigore il lockdown<sup>507</sup>.

La produzione cinese di acciaio è quindi sorprendentemente aumentata nonostante la diffusione epidemiologica con epicentro proprio nella regione dello Hubei, dove vengono prodotte circa 70 tonnellate dell'acciaio nazionale, il 6%. I rallentamenti e le interruzioni a livello di trasporti e logistica, però, hanno comportato un aumento delle scorte.

---

<sup>505</sup>[http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/120/001/2020\\_05\\_07\\_Federacciai.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/120/001/2020_05_07_Federacciai.pdf)

<sup>506</sup> PALMIOTTI D., *intervista diretta*, cit.

<sup>507</sup> <https://www.siderweb.com/articoli/ufficio-studi/705787-coronavirus-l-impatto-sull-industria-globale>

Si veda: BELLOMO S., "Acciaio, in Europa il virus aggrava la crisi (mentre la Cina risorge)", ne *Il Sole 24 Ore*, 21 maggio 2020.

Secondo la *China Iron and Steel Association*<sup>508</sup>, le scorte di prodotti siderurgici a fine febbraio 2020 sono giunte addirittura a superare del 45% quelle di inizio 2019; questo ha fatto sì che, aumentando le giacenze e calando le domande, aumentasse la preoccupazione che la Cina tornasse a porre nel mercato esportazioni a basso costo (data la messa in crisi dei prezzi dei prodotti in acciaio). In ogni caso, si è detto, la Cina ha mantenuto il più possibile un *trand* positivo, al punto tale che alla fine di maggio 2020 la produzione risultava essere ai massimi dell'anno, dimostrando che l'industria dell'acciaio si fosse lasciata alle spalle la crisi<sup>509</sup>.

Del resto, anche la Turchia, dopo aver mostrato un calo nell'anno 2019, a marzo si è confermata in ripresa con un aumento del 4,1% su base annua, consolidando nel primo trimestre un incremento del 9,6%, con la differente circostanza, però, che in Turchia non sono stati previsti provvedimenti restrittivi della circolazione<sup>510</sup>.

La marcata produzione in Italia è stata certamente dovuta alla chiusura della maggior parte degli impianti nazionali, tra cui lo stabilimento tarantino, e alla sospensione dell'attività delle aziende trasformatrici del settore, con un impatto occupazionale drammatico che ha generato il ricorso agli strumenti di integrazione salariale, che ha interessato circa il 60% dell'occupazione del settore, in linea con gli altri Paesi europei che, seppur interessati da un meno massiccio intervento in tal senso, hanno comunque registrato circa il 40% della forza lavoro dell'intero settore europeo coinvolto da strumenti di sostegno analoghi<sup>511</sup>.

---

<sup>508</sup> La *China Iron and Steel Association* (CISA) è una organizzazione senza scopo di lucro fondata nel 1999, su base della *China Metallurgical Enterprise Management Association*, i cui membri sono operatori del settore della siderurgia che partecipano volontariamente. Il compito dell'organizzazione è quello di "mettere in contatto" l'industria siderurgica cinese con i vertici governativi e valutare opportunità di cooperazione con organizzazioni estere.

<http://english.chinaisa.org.cn/do/index.jsp>

<sup>509</sup> BELLOMO S., "Acciaio, in Europa il virus aggrava la crisi (mentre la Cina risorge)", cit.

<sup>510</sup> [http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/120/001/2020\\_05\\_07\\_Federacciai.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/120/001/2020_05_07_Federacciai.pdf)

<sup>511</sup> [http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/120/001/2020\\_05\\_07\\_Federacciai.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/120/001/2020_05_07_Federacciai.pdf)

Per arginare il più possibile gli effetti di una tale crisi congiunturale, è possibile ricorrere ad una serie di misure a sostegno del siderurgico nazionale, raggruppabili in tre diverse categorie: misure a difesa del mercato da possibili comportamenti speculativi e distorsivi; misure che si interfacciano con le caratteristiche peculiari e strutturali del settore; misure di sostegno dell'attività della filiera e della catena del valore.

Per quanto attiene alle misure a difesa del mercato a distorsioni e speculazioni, è da premettere che, essendo la crisi stata affrontata con approcci differenti da parte dei vari Paesi a livello internazionale, la risoluzione delle problematiche diviene di più ardua gestione. Pensiamo infatti alla Cina e alla Turchia che, come si è detto, si sono mostrate pronte ad invadere il mercato al primo segno di difesa, pur incorrendo in condotte distorsive del mercato concorrenziale. Questo ha reso necessario potenziare gli strumenti commerciali in maniera coerente con l'accordo GATT<sup>512</sup> 1994 e con le regole del WTO<sup>513</sup>. Da rinnovare risultano anche gli accordi pluriennali internazionali, in quanto stipulati in condizioni di mercato valide negli anni precedenti, ma non più idonei a fronteggiare una tale situazione di rallentamenti e fermate produttive.

L'Italia risulta essere prima in Europa per il riciclo di rottami ferrosi, risorsa che consente rilevanti risparmi in termini energetici e di emissioni di CO<sub>2</sub>; non riesce comunque a soddisfare il fabbisogno con una raccolta solo nazionale, dipendendo da paesi UE (l'UE invece è esportatrice in tal senso) ed extra-UE per un terzo circa del suo fabbisogno. Risorsa *low carbon* da preservare e incentivare viene ad essere così il rottame ferroso, al punto che aumentandone la disponibilità e la qualità potrà essere utilizzato anche in produzioni a più alto valore aggiunto.

Altro ambito nel quale diviene necessario un intervento è quello dei costi ambientali. L'Unione Europea si è sempre mostrata attenta sul fronte

---

<sup>512</sup> General Agreement on Tariffs and Trade (Accordo Generale sulle Tariffe Doganali).

<sup>513</sup> World Trade Organization (Organizzazione Mondiale del Commercio).

ambientale, comportando chiaramente maggiori oneri per le imprese; pertanto, è necessario ritrovare un equilibrio tra oneri ambientali, necessari a rendere l'acciaio *green*, con adeguate misure di *border adjustment*<sup>514</sup> a livello europeo, da sviluppare per tutta la filiera<sup>515</sup>.

Per quanto concerne le misure specifiche dirette al settore siderurgico, in particolare occorre adottare misure per la riduzione dello spread energetico con i mercati europei. Le industrie adottano oggi una serie di strumenti che rendono possibile mantenere il costo dell'energia elettrica, necessaria per il settore siderurgico, al livello praticato ai Paesi UE. Necessario è, pertanto, garantire la continuità di queste misure che aiutano la gestione in sicurezza del sistema elettrico<sup>516</sup>.

#### **4.1. *L'impatto del Covid-19 sullo stabilimento tarantino***

L'emergenza sanitaria da Covid-19 ha avuto a livello globale un impatto sul tema occupazionale. In particolar modo, volgendo lo sguardo a quanto avvenuto nel territorio tarantino, vediamo come la pandemia abbia chiamato nuovamente in causa quella famosa endiadi salute-lavoro; con il Covid siamo stati chiamati nuovamente ad operare quel giudizio di bilanciamento che tanto è stato dibattuto sin dal 2012.

A causa dell'emergenza, le attività in corso nei cantieri impegnati nelle opere correlate all'attuazione delle prescrizioni dell'Autorizzazione Integrata Ambientale sono state interrotte il 30 marzo 2020 da

---

<sup>514</sup> Si veda: <https://www.lifegate.it/meccanismo-adequamento-co2-frontiere-europa#:~:text=Nell'ambito%20del%20green%20deal,frontiere%3A%20il%20carbon%20border%20adjustment.&text=E%2C%20al%20contempo%2C%20difendere%20le,di%20standard%20ambientali%20meno%20stringenti>.

<sup>515</sup>[http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/120/001/2020\\_05\\_07\\_Federacciai.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/120/001/2020_05_07_Federacciai.pdf)

<sup>516</sup>[http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/120/001/2020\\_05\\_07\\_Federacciai.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/120/001/2020_05_07_Federacciai.pdf)

ArcelorMittal, col conseguente slittamento dei tempi per l'attuazione delle prescrizioni contenute nel Piano Ambientale. L'immediata conseguenza è stata quella di una riduzione di un numero pari a 900 unità all'interno del siderurgico<sup>517</sup>.

Verso inizio aprile, sono giunte quasi 400 comunicazioni di messa in cassa integrazione da parte di aziende del solo settore metalmeccanico fermatesi dopo il D.P.C.M. del 22 marzo ovvero in difficoltà per le fermate di altre aziende operanti nel metalmeccanico. La situazione paradossale di ArcelorMittal è stata quella di poter produrre, nonostante con gli impianti al minimo, ma non poter commerciare, in virtù di un divieto adottato nell'ambito delle misure emergenziali con decreto emesso il 26 marzo e scaduto il 3 aprile. Si trattava di una decisione del prefetto di Taranto non rientrante nelle prerogative dello stesso stabilite dal D.P.C.M., che concedeva solo la possibilità di sospendere le attività delle aziende che non operassero in totale sicurezza per i lavoratori. Il prefetto, invece, pur riconoscendo le attività poste in essere in sicurezza, ha deciso di consentire la produzione non a fini commerciali, comportando chiaramente una produzione in perdita, opposta allo stesso concetto di impresa.

Allo scadere del decreto, ne viene predisposto un altro comportante il venir meno del limite numerico di impiego di forza lavoro stabilito dal decreto prefettizio, cioè 3.500 dipendenti diretti di ArcelorMittal e 2.000 di imprese esterne su base giornaliera<sup>518</sup>.

A livello strettamente produttivo, all'inizio del 2020, si è visto come il Covid abbia fortemente inciso sull'industria siderurgica e, chiaramente, questa incisione non poteva che riversarsi anche sullo stabilimento di nostro interesse, data inoltre la pregressa crisi in cui questo versava; non di meno, però, va pure riscontrata la relativamente rapida ripresa. I dati di

---

<sup>517</sup> <https://www.siderweb.com/articoli/industry/705800-coronavirus-arcelormittal-ferma-i-cantieri-a-taranto>

<sup>518</sup> PALMIOTTI D., *“Coronavirus: prefetto Taranto toglie blocco ad ArcelorMittal. Ora può vendere l'acciaio”*, ne *Il Sole 24 Ore*, 4 aprile 2020.

Federacciai<sup>519</sup> consuntivano un import lo scorso anno di oltre 4 milioni di tonnellate d'acciaio; questo vuol dire che è come se l'Italia avesse importato l'intera produzione siderurgica tarantina. Oggi questi dati mostrano che l'output nazionale è stato uno dei migliori degli ultimi cinque anni; a marzo l'Italia ha raggiunto un record per la produzione di acciaio, che si conferma come il materiale più richiesto (pensiamo agli elettrodomestici, a tutto il sistema delle macchine utensili, a tutta la rubinetteria) di cui noi siamo importatori nel mondo.

Questo è quanto le stesse organizzazioni sindacali tengono a chiarire per evitare che si addossino tutte le conseguenze a livello occupazionale e di sicurezza sul lavoro alla pandemia, alla luce del fatto che sin dal 2012 il Governo si è preso troppo che non si giustifica sotto alcun punto di vista: c'è stato l'intervento di ben quattordici decreti *ad Ilvam* ed è evidente come nessuna realtà industriale possa reggere<sup>520</sup>.

## 5. Prospettive future

### 5.1. *La transizione ecologica nell'ottica del welfare aziendale*

Roberto Cigolani, Ministro della Transizione Ecologica<sup>521</sup> (ministero di recente istituzione) ha più volte dichiarato che l'Ilva fa parte di quel comparto di industrie molto importanti, se non addirittura necessarie, per l'economia dei Paesi avanzati, poiché produttrice di acciaio, che viene

---

<sup>519</sup> Federazione Imprese Siderurgiche Italiane.

<sup>520</sup> PALOMBELLA R., Segretario Generale UILM, *intervista diretta*, cit.

<sup>521</sup> Il Ministero della Transizione Ecologica (MITE) è stato istituito con decreto legge del 26 febbraio 2021, rubricato "*Ministeri*", che riorganizza le strutture e le competenze di alcuni dicasteri, al fine di sostituire il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare. Raggio d'azione della struttura viene ad essere la tematica dell'energia, dello sviluppo sostenibile, della mobilità green e della lotta ai cambiamenti climatici.

<https://www.rinnovabili.it/ambiente/politiche-ambientali/mite-ministero-della-transizione-ecologica/>

chiamato in Commissione Europea “*Hard to Beat*”, difficile da abbattere. Di questo comparto fanno parte quelle linee di produzione che generano una grandissima quantità di gas climalteranti: anidride carbonica e altri inquinanti vengono respirati; pertanto, l’effetto negativo è doppio: inquinamento e notevole grosso cambiamento climatico.

Nel Piano “NEXT GENERATION EU<sup>522</sup>” il governo Draghi ha previsto un intervento importante per la decarbonizzazione, cioè trasformare quello che è il più grande degli altoforni a elettricità. Dunque, sostituire il carbone con il gas rappresenta il primo passo per la grande sfida.

In particolare, il ministro Cigolani, sottolinea che si tratta di una fase di transizione che dovrà cominciare immediatamente e in maniera decisiva, dati gli ingenti investimenti richiesti (solo per l’ “*Hard to Beat*” si parla di un investimento di circa 2 miliardi). Non può esserci chiaramente una transizione istantanea, perché bisognerà predisporre un intero settore; in un primo momento avviene il passaggio al forno di tipo elettrico che usa il gas, avviando, così, la decarbonizzazione; in seguito, bisognerà predisporre il passaggio dal gas all’idrogeno.

Per arrivare ad un idrogeno *green* il problema è principalmente burocratico. In Italia in questo momento si è in grado di installare poco meno di un miliardo di watt di energia rinnovabile l’anno, mentre ogni anno il governo si ripromette di installarne circa 6,7 miliardi. Per giungere alla quantità di energia rinnovabile sufficiente per produrre in maniera massima idrogeno verde, servirebbero altri 70 miliardi di watt; quindi, al passo attuale impiegheremmo quasi cento anni. La limitazione di tipo burocratico si riscontra nella serie di permessi da ottenere, quelli di valutazione di impatto ambientale, permessi correlati agli aspetti paesaggistici, etc.; si tratta di procedure molto lunghe.

---

<sup>522</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it)

Si tratta del piano nato per supportare gli Stati membri nella ripartenza post Covid-19.; il programma prevede complessivamente 750 miliardi di euro.

Nel frattempo, con l'Accordo di Parigi<sup>523</sup>, sono stati stabiliti alcuni target da raggiungere: per il 2030 la riduzione dell'anidride carbonica in atmosfera del 55% rispetto al 1990 (nove anni da oggi); si prevede per il 2050 la completa decarbonizzazione.

Di fronte ai progetti di transizione, ci sono anche voci scettiche nei sindacati. In particolare, il segretario generale UILM Palombella sostiene che la chiusura dell'area a caldo significherebbe la chiusura di tutto lo stabilimento e dell'Ilva in Italia. La preoccupazione riguarda tanto i livelli occupazionali, in considerazione del fatto che nell'area a caldo sono impiegati oltre 5.000 dipendenti, quanto la stessa produzione di acciaio. Le famose bramme<sup>524</sup> non si possono importare, non è un materiale che viene trovato sul mercato. L'area sindacale, pertanto, auspica il mantenimento dell'area a caldo con l'inserimento di nuove tecnologie. Palombella ritiene che nel mondo vengono prodotti circa un 1,9/2 miliardi di acciaio e l'80% viene realizzato con il ciclo integrale, cioè con gli altoforni; è consapevole della forte spinta da parte delle autonomie locali verso la chiusura degli altoforni ma la preoccupazione è la difficoltà a mantenere in vita uno stabilimento che produce acciaio a ciclo integrale<sup>525</sup>.

C'è un rapporto di forza tra il governo e il sindacato da questo punto di vista. Il sindacato ritiene che sia possibile mantenere il ciclo integrale, come del resto avviene in Francia, in Germania; in Europa il rapporto tra ciclo integrale e forni elettrici è molto sbilanciato sul ciclo integrale con altoforno. La preoccupazione del sindacato è che in Italia la chiusura dell'Ilva comporterebbe l'arresto definitivo di ogni produzione da ciclo integrale (si pensi a Bagnoli, Servola, Trieste, Genova). L'unico stabilimento in attività oggi è proprio quello di Taranto. Taranto produce semiprodotti, laminati piani, tubi e lamiere che sono indispensabili per la

---

<sup>523</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/climate-change/paris-agreement/>

<sup>524</sup> Si tratta di semilavorati siderurgici; prodotti intermedi che vengono ottenuti tramite processi di colata o al laminatoio sbozzatore, e che sono destinati a successive lavorazioni.

<sup>525</sup> PALOMBELLA R., Segretario Generale UILM, *intervista diretta*, cit.

nostra economia e quindi chiudere la siderurgia significherebbe far saltare circa 100 migliaia di posti di lavoro, con tutto ciò che ne conseguirebbe. Secondo Palombella, l'ultimo accordo firmato da tutte le organizzazioni sindacali, comprese quelle autonome (Cobas, USB), doveva essere tenuto in considerazione perché aveva in sé tutti i caratteri per salvare occupazione, produzione e ambiente. Ad oggi, però, la sfida del governo è la decarbonizzazione con l'auspicio di non rimanere imbrigliati nella rete della burocrazia.

I progetti di riconversione possono decisamente avere un impatto positivo sul *welfare* aziendale, tanto che si ritiene che, utilizzando al meglio le risorse rese disponibili dal “NEXT GENERATION EU”, sia possibile generare in Italia almeno un milione di posti di lavoro. L'Italia per il terzo anno consecutivo rientra tra le cinque principali economie dell'Unione Europea e questo rende possibile l'obiettivo prefissato, nonostante lo stallo creato dall'emergenza sanitaria. La transizione ecologica è un progetto che non si limita alla tutela ambientale, ma va ad incidere sulla competitività aziendale, potendo essere di sostegno in questo progetto il “*Piano nazionale di ripresa e resilienza*<sup>526</sup>”, il c.d. “*Recovery Plan*”, cioè il programma di investimenti che l'Italia deve presentare alla Commissione europea nell'ambito del “Next Generation EU” per rispondere alla crisi pandemica provocata dal Covid-19, all'interno del quale si prevedono anche riforme delle politiche attive del lavoro.

Diviene fondamentale prevedere un coinvolgimento delle imprese per la formazione di nuove figure professionali specializzate e per l'aggiornamento delle competenze tecnico-professionali dei dipendenti, allo scopo di garantire condizioni di lavoro dignitose, sostenibili e, soprattutto, funzionali al nuovo modello di business circolare; questo coinvolgimento delle imprese diventa necessario soprattutto in ordine alle

---

<sup>526</sup> Per il testo, si veda: [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR\\_0.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf)

innovazioni necessarie per la competitività e le modifiche tecnologiche dei processi produttivi<sup>527</sup>.

## **5.2. Le ultime vicende giudiziarie**

I buoni propositi nazionali sulla transizione ecologica impattano, inevitabilmente, lo stabilimento tarantino che si ritrova a fare i conti con le recentissime vicende giudiziarie che hanno riguardato la fabbrica.

Si è parlato della c.d. inchiesta “*Ambiente svenduto*”, indagine avviata nel 2012 quando il GIP Todisco dispose il sequestro senza facoltà d’uso dei sei impianti dell’area a caldo che, alla luce delle perizie ambientale ed epidemiologica, avevano generato “eventi di malattia e morte”; si trattava di un’indagine che aveva ad oggetto le emissioni prodotte dal 1995.

Nel febbraio 2021, i pubblici ministeri avevano chiesto per Fabio e Nicola Riva rispettivamente 28 e 25 anni di reclusione per concorso in associazione per delinquere finalizzata al disastro ambientale, all’avvelenamento di sostanze alimentari, alla omissione dolosa di cautele sui luoghi di lavoro, 5 anni di reclusione per l’ex Presidente della Regione Puglia, Nichi Vendola, per concussione aggravata verso i vertici di Arpa Puglia, affinché ammorbidissero la loro posizione verso lo stabilimento, un anno per l’ex direttore generale dell’ARPA Puglia, Giorgio Assennato, per favoreggiamento nei confronti dell’ex governatore, in quanto non avrebbe denunciato le pressioni da parte dell’ex Presidente Vendola; nel complesso l’inchiesta vedeva ben 47 imputati coinvolti<sup>528</sup>.

---

<sup>527</sup> <https://formiche.net/2021/04/come-sostenere-la-transizione-ecologica-le-indicazioni-di-pirani/> MORSELLI L, Amministratore Delegato ArcelorMittal Italia S.p.A., intervento “*Le prospettive industriali italiane e la transizione green*”, parte del ciclo di incontri “*Meeting Generations*”, Università di Pisa, 14 maggio 2021.

<sup>528</sup> PALMIOTTI D., “*Sentenza ex Ilva: 22 e 20 anni per Fabio e Nicola Riva, 3 anni e mezzo a Vendola*”, ne *Il Sole 24 Ore*, 31 maggio 2021.

La Corte d'Assise, in data 31 maggio 2021, si è pronunciata in merito alle accuse: sono stati condannati gli ex proprietari Fabio e Nicola Riva rispettivamente a 22 e 20 anni di reclusione, 3 anni e mezzo per Nichi Vendola e 2 anni per Giorgio Assenato, unico caso, quest'ultimo, in cui è stata data una condanna superiore a quella richiesta dalla Procura di Taranto. È stata prevista l'assoluzione per l'ex presidente del Consiglio d'Amministrazione Ilva, Bruno Ferrante, per il quale erano stati richiesti 17 anni di reclusione; sono stati inflitti 4 anni ad Adolfo Buffo (anche in questo caso, la richiesta era per 17 anni di reclusione) che, all'epoca dei fatti, era direttore del complesso di Taranto e oggi direttore generale di Acciaierie d'Italia (nuova società tra ArcelorMittal Italia e Invitalia, come detto). Sono stati infine comminati 21 anni a Luigi Capogrosso, ex direttore a Taranto, a fronte dei 28 anni richiesti, e 21 anni e 6 mesi, a fronte di una richiesta di 28, per Girolamo Archinà (definito dalla magistratura la "longa manus" verso politica e istituzioni, consulente dei Riva per i rapporti istituzionali<sup>529</sup>). La sentenza ha inoltre disposto la confisca degli impianti dell'area a caldo (parchi minerali, agglomerato, cokerie, altiforni e acciaierie), confisca che, però, non ha alcun effetto immediato sulla produzione e sull'attività della siderurgia tarantina e sarà efficace solo a valle del giudizio definitivo della Corte di Cassazione. Si tratta, pertanto, di un sequestro con facoltà d'uso agli attuali gestori della fabbrica, in virtù della strategicità del complesso industriale pugliese ex l. 231/2012, come confermato dalla Corte costituzionale<sup>530</sup>.

Un punto focale in questa dinamica è che nel passaggio degli impianti dalla proprietà di Ilva in Amministrazione Straordinaria alla società Acciaierie d'Italia tra ArcelorMittal Italia e Invitalia, collocato per ora entro il maggio 2022, come condizione sospensiva è previsto il dissequestro degli impianti,

---

<sup>529</sup> PALMIOTTI D., "Sentenza ex Ilva: 22 e 20 anni per Fabio e Nicola Riva, 3 anni e mezzo a Vendola", *ibidem*.

<sup>530</sup> Corte Cost., 9 aprile 2013, n. 85, cit.

il tutto ovviamente però valutando se questo aspetto della confisca, pur non essendo operativa ed esecutiva, inciderà nei futuri assetti societari<sup>531</sup>.

È proprio sul futuro dell'industria e dell'occupazione tarantina e della città nel suo complesso che si pongono i maggiori interrogativi. L'Amministrazione Straordinaria aveva come suo scopo primario quello della bonifica, del risanamento, della riconversione dello stabilimento, sempre nel mantenimento dei livelli occupazionali, linea lungo la quale ci si è sempre mossi nell'affrontare la problematica Ilva; ma, eccezion fatta per piccoli progetti, una reale bonifica non è ancora stata avviata e se l'inquinamento della città risulta inferiore rispetto a quello registrato nel 2012, questo è dovuto più che altro al calo della produzione. Resta forte, dunque, il dubbio se questa decisione della Corte impatterà la nuova gestione di Acciaierie d'Italia<sup>532</sup>.

Le reazioni sindacali alla vicenda sono certamente di preoccupazione. *“Vediamo con forte preoccupazione la confisca degli impianti disposta dalla magistratura. Le colpe del passato non devono ricadere sul futuro di Acciaierie d'Italia e del lavoro del polo siderurgico. (...) Lanciamo un'ulteriore forte allarme: tenere tante “spade di Damocle” sulla testa del polo siderurgico non aiuta a risolvere i nodi critici da cui passa la necessità di produrre “acciaio verde” nel prossimo futuro. Non ci arrendiamo al fatto che lavoro e ambiente possono coesistere e avere un futuro anche a Taranto.”* Questo quanto dichiarato da Roberto Benaglia e Valerio D'Aló (Fim – Cisl), evidenziando proprio il nocciolo duro della questione: *“lavoro e ambiente possono coesistere”*. Anche Rocco Palombella (Uilm) ha affermato che *“dopo questa sentenza, lo Stato è di fronte ad un'unica strada: investimenti corposi, anche grazie ai fondi europei, per anticipare*

---

<sup>531</sup> PALMIOTTI D., *“Sentenza ex Ilva: 22 e 20 anni per Fabio e Nicola Riva, 3 anni e mezzo a Vendola”*, cit.

Si veda, sul punto: FORTI M., *“La strategia dello Stato sull'Ilva è ancora troppo vaga”*, in *Internazionale*, 3 giugno 2021.

<sup>532</sup> FORTI M., *“La strategia dello Stato sull'Ilva è ancora troppo vaga”*, in *Internazionale*, cit.

*i tempi della transizione ecologica del più grande sito siderurgico europeo, verso una produzione ecosostenibile, abbattendo le emissioni delle fonti inquinanti, salvaguardando l'ambiente, l'occupazione e un asset strategico per il nostro Paese”* ed evidenzia la necessità di un intervento statale in tal senso. Della stessa opinione anche la Fiom – Cgil<sup>533</sup>.

In ogni caso, le reazioni di fronte alla decisione della Corte sono state diverse: da un lato, il fronte ambientalista e le istituzioni locali rivendicano ancora lo spegnimento netto e definitivo degli impianti che, in ogni caso, non sarà efficace fino al giudizio di legittimità; dall'altro, il fronte sindacale pone l'attenzione sulla questione occupazionale, nel senso di non pregiudicare il diritto al lavoro. L'Ilva resta una realtà produttiva; realtà produttiva che comporta benessere occupazionale e, dunque, sociale, possibile soltanto con l'auspicata riconversione.

Sicuramente, quel che emerge è l'esigenza impellente di dare avvio a queste politiche “green”, che si presentano comunque come quella porta che possa aprire a scenari migliori, sotto gli aspetti economico-produttivo, occupazionale e, non meno importante, quello della salute dei cittadini e dei lavoratori.

---

<sup>533</sup> PALMIOTTI D., “Sentenza ex Ilva: 22 e 20 anni per Fabio e Nicola Riva, 3 anni e mezzo a Vendola”, cit.

## CONCLUSIONI

A conclusione di questo lavoro possiamo dire con certezza che il territorio tarantino, malgrado le ingiurie, è ancora un luogo ricco di risorse e capace di bellezza. Nella città ionica, la geografia straordinaria e la storia millenaria si scontrano oggi con i caratteri perversi da *coketown* mediterranea. Dallo splendore resistente dell'antica città ionica si può e si deve ripartire per ritrovare il bandolo del futuro.

Per risalire la china e incamminarsi verso questo traguardo non si può prescindere dall'attuale dibattito sul destino che si ipotizza per il centro siderurgico. Dopo tutta una serie di provvedimenti messi in campo dai vari governi negli anni, che vanno dalla vendita a nuovi privati all'ingresso dello Stato nell'acciaieria più importante d'Italia, oggi per uscire da questo *impasse* si punta a “decarbonizzare” la Puglia.

Questo progetto, sostenuto fortemente dalle autonomie locali, punta ad una riconversione che si mostra complessa per vari motivi.

Occorre l'impegno di direzione, oltre che finanziario, del governo nazionale in una rinnovata visione delle politiche industriali di cui il Paese ha bisogno per il suo rilancio. L'idea è quella di sostituire gli impianti a ciclo integrale con impianti di nuova generazione, la sostituzione degli altoforni con forni elettrici funzionanti a gas per poi arrivare all'idrogeno.

Tutto questo diventa, inoltre, un discorso complementare con il resto della città. Si deve partire sul “che fare” della fabbrica, ma non si può rinviare l'opera di riqualificazione al di fuori di essa. Taranto per troppo tempo è stata subalterna di fronte a decisioni che l'hanno interessata e questo ne ha indebolito le capacità istituzionali, imprenditoriali e progettuali mettendo troppe volte all'angolo la cittadinanza attiva che si è limitata a svolgere il ruolo della protesta rabbiosa.

Quella di Taranto è una situazione difficile di non facile soluzione ma con una armata fatta di ricercatori, tecnici, amministratori, sindacalisti, rappresentanti delle istituzioni della società civile che lavorano insieme e in modo coordinato e integrato si può uscire dall'impasse.

La linea del governo attuale pare muoversi su questa linea e le prospettive che si aprono sembrano positive. Come detto nel nostro lavoro di tesi, nel Piano “*Next Generation EU*” il Governo ha previsto un intervento importante per l'avvio della decarbonizzazione. Sicuramente si è aperta una fase di transizione che prevede interventi e investimenti importanti: si parla di circa 2 miliardi solo per il settore *Hard to beat*.

Si è spesso fatto l'errore, nella vicenda legata alla città di Taranto, di pensare che salute e ambiente fossero interessi confliggenti con quello del lavoro, ma ritengo che l'errore maggiore sia nell'approccio alla questione. Non dovremmo essere posti dinanzi alla scelta se “ripulire” Taranto, rinunciando alla produzione, o continuare sulla stessa linea mantenendo le risorse umane in azienda. La sfida maggiore che richiede la transizione ecologica è quella di essere posta nell'ottica di un welfare aziendale vero e proprio, in linea con l'impianto normativo a tutela della salute e della sicurezza sul lavoro.

Due sono le possibili soluzioni di fronte una crisi che è al tempo stesso occupazionale ed ambientale: ritenere impossibile un bilanciamento tra i due interessi, finendo dunque a privilegiare l'uno o l'altro, oppure battere la strada di uno sviluppo economico e occupazionale ecocompatibile. È quest'ultima opzione quella che vogliono valutare il Governo da una parte e i sindacati dall'altra, non disposti a rinunciare al mantenimento dei livelli occupazionali; del resto, la vicenda tarantina insegna questo: senza lavoro non c'è esistenza libera e dignitosa, ma senza sicurezza e salute il lavoro non è garantito.

La vicenda tarantina insegna, forse, che è necessario un ripensamento sulla tutela del lavoratore nell'ambito di una situazione di crisi aziendale, che dovrebbe concretizzarsi in una soluzione, normativa e non solo, che

permetta la prosecuzione dell'attività produttiva nell'ottica però, della eliminazione o, ove non possibile, riduzione dei rischi legati all'ambiente di lavoro.

Alla domanda “È possibile una Taranto industriale sostenibile?” bisognerebbe rispondere con certezza di sì; è possibile laddove vengano fatti ingenti investimenti e vengano innovate le tecnologie. Naturalmente, la città di Taranto deve assumere un ruolo di protagonista in questo processo di riconversione industriale e non subirlo come è da sempre avvenuto.

Questo vale anche per le attività che si spera possano derivare da questa ristrutturazione industriale e vale anche per il porto, poiché il rilancio di questa importante infrastruttura, in una città restituita progressivamente all'antica bellezza, può rappresentare una valida prospettiva di diversificazione economica e sviluppo per la città e i suoi abitanti. Il porto deve rappresentare una vera alternativa alla monocultura siderurgica in un contesto di qualità ambientale che ponga Taranto all'avanguardia nello scenario italiano ed europeo. Interventi di riqualificazione del Mar Piccolo e delle principali strutture urbane che vi si affacciano devono andare di pari passo alla ristrutturazione del siderurgico ionico e costituirebbero insieme un volano eccellente per l'opera complessiva di riqualificazione e rinascita del territorio. Tutto questo è nei propositi del governo che fa della ricostruzione in chiave ecocompatibile di Taranto una sfida per tutto il Mezzogiorno della cui condizione fortunatamente si ricomincia a discutere. Insomma, il rilancio di Taranto andrebbe visto come l'inizio del rilancio dell'intero Meridione nell'ottica di uno sviluppo che concilia ambiente, economia e comunità locali.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AA. VV., *“Il piano di Taranto. Il piano regolatore territoriale dell’area di sviluppo industriale di Taranto redatto dalla Tekne”*, Bari, 1965, Ed. Leonardo Da Vinci;
- AGLIATA M., *“Il tormentato rapporto tra lavoro e crisi di impresa”*, in *La nuova giurisprudenza civile tormentata*, 2019, Ed. CEDAM;
- ALESSI G., *“L’amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi”*, Milano, 2000, Ed. Giuffrè;
- ARGANESE A., *“Il datore di lavoro dopo il d.lgs. n. 81/2008”*, 2017, Ed. Olympus;
- AMBROSINI S., *“Profili di riforma delle leggi in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza”*, *XXIV Convegno Annuale di Studi dell’Associazione Albese degli Studi di Diritto Commerciale: “Crisi e ristrutturazione delle grandi imprese”*, in *Il nuovo diritto delle società*, 2018, Ed. Giappichelli;
- AMENDOLA G., *“La magistratura e il caso Ilva: prime riflessioni”*, in *Questione Giustizia*, 2012, Ed. Magistratura democratica;
- AMENDOLA G., *“Ilva e il diritto alla salute. La Corte Costituzionale ci ripensa?”*, in *Questione giustizia*, 2018, Ed. Magistratura democratica;
- AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI TARANTO, *Convegno di studi su “Problemi di medicina sociale in una zona in rapido sviluppo industriale”. Atti a cura dell’Ufficio Studi dell’Amministrazione Provinciale di Taranto*, 1994;
- ARCONZO G., *“Note critiche sul “decreto legge ad Ilvam”, tra legislazione provvedimentale, riserva di funzione giurisdizionale e dovere di repressione e prevenzione dei reati”*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013, Ed. Sistema penale;
- ARPA PUGLIA, *“Dati conoscitivi dell’area di Taranto e Statte”*, 2008;

- ASIRI B. R50, Comitato tecnico-consultivo per la siderurgia 1969/70, *“Prevedibile evoluzione del mercato siderurgico italiano al 1975 e 1980”*;
- ASIRI B. R286, Iri-Ilva, *“Programma di riassetto e privatizzazione gruppo Ilva”*, 1993;
- ASIRI B. Dpc 687, Direzione Finanza, *“Nota per il Consiglio di amministrazione. Ilva Laminati Piani “Ilp”: procedura di vendita”*, 1995;
- ASIRI B. Dpc 688. Imi, *“Valutazione della “Ilva Laminati piani”*, 1993;
- ASSENNATO G., *“Il caso Taranto e il rapporto ambiente-salute nelle autorizzazioni ambientali”*, in *Questione Giustizia*, 2014, Ed. Magistratura democratica;
- AVANZINI G., *“Il commissario straordinario”*, Torino, 2013, Ed. Giappichelli;
- BALCONI M., *“La siderurgia italiana (1945-90) tra controllo pubblico e incentivi al mercato”*, Bologna, 1991, Ed. Il Mulino;
- BARIATTI S., *“Le concentrazioni di salvataggio nel diritto della concorrenza”*, XXIV Convegno Annuale di Studi dell’Associazione Albese degli Studi di Diritto Commerciale: *“Crisi e ristrutturazione delle grandi imprese”*, in *Il nuovo diritto delle società*, 2018, Ed. Giappichelli;
- BARONE S., VENTURI G., *“Ilva Taranto: una sfida da vincere”*, in *Questione Giustizia*, 2014, Ed. Magistratura democratica;
- BECHIS C., *“Ambiente, Riva spenderà 181 miliardi”*, in *Quotidiano di Brindisi, Lecce, Taranto*, 2003;
- BEDA R., *“«Aiuti di Stato per l’Ilva». La Ue chiede all’Italia di recuperare 84 milioni”*, ne *Il Sole 24 Ore*, Milano, 21 dicembre 2017, Ed. Gruppo 24 Ore;
- BELLOMO S., *“Acciaio, in Europa il virus aggrava la crisi (mentre la Cina risorge)”*, ne *Il Sole 24 Ore*, Milano, 21 maggio 2020, Ed. Gruppo 24 Ore;

- BERNABEI G., *“Carattere provvedimentale della decretazione d’urgenza: l’amministrazione con forza di legge”*, 2017, Ed. CEDAM;
- BIANCA M., *“La dichiarazione dello stato di insolvenza nell’amministrazione straordinaria delle grandi imprese”*, Milano, 2001, Ed. Giuffrè;
- BIANCHI R., *“Dal processo “Ambiente svenduto” a “crimine contro l’umanità”: chi dovrà pagare il prezzo?”*, in *Ambiente e sviluppo*, 2018, Ed. IPSOA;
- BIANCHI R., *“L’esecuzione delle sentenze delle Corti Europee per la tutela dell’ambiente e la salute umana”*, in *Ambiente e sviluppo*, 2020, Ed. IPSOA;
- BLAIOTTA R., *“Diritto penale e sicurezza sul lavoro”*, 2020, Ed. Giappichelli;
- BOMBARDELLI M., *“La sostituzione amministrativa”*, Padova, 2005, Ed. CEDAM;
- BONELLI F., *“Acciaio per l’industrializzazione”*, 1982, Ed. Einaudi;
- BONFATTI S., *“Amministrazione straordinaria delle grandi imprese”*, in *Enciclopedia di diritto*, 2017, Ed. Giuffrè;
- BONI M., *“Le politiche pubbliche dell’emergenza tra bilanciamento e “ragionevole” compressione dei diritti: brevi riflessioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale sul caso ILVA (n. 85 del 2013), in federalismi.it*, 2018, Ed. Giappichelli;
- BOTTA F, COMEI M., *“Le differenziazioni interne come problema dello sviluppo”*, in *Storia d’Italia. Le Regioni dell’Unità ad oggi. La puglia*, a cura di MASELLA L, SALVEMINI B., Torino, 1989, Ed. Einaudi;
- BRICCO P., *“Le logiche della magistratura e del diritto, le ragioni dell’impresa e del lavoro”*, in *Questioni Giustizia*, 2014, Ed. Magistratura democratica;

- BRICCO P., *“Ilva, Taranto: un caso paradigmatico”*, ne *il Mulino*, Fascicolo 1, gennaio-febbraio 2016, Ed. Il Mulino – Rivisteweb;
- BRICCO P., PALMIOTTI D., *“Ex Ilva, firmato l’accordo Mittal-Invitalia. Lo Stato rientra nell’acciaio. Contrari Regione e sindaco”*, Milano, 10 dicembre 2020, Ed. Gruppo 24 Ore;
- BRICCO P., *“Taranto, dalla mini Ilva alla nazionalizzazione: tutti gli scenari aperti”*, ne *Il Sole 24 Ore*, Milano, 8 novembre 2019, Ed. Gruppo 24 Ore;
- BRUNI S., *“La problematica trasformazione delle imprese meridionali prima e durante la crisi”*, in *Rivista economica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimez*, giugno - settembre, 2016, Ed. Il Mulino – Rivisteweb;
- CADERNA A., *“Taranto in balia dell’Italsider”*, in *Corriere della sera*, 13 aprile 1972;
- CAGNASSO O., PANZANI L., *“Crisi di impresa e procedure concorsuali”*, tomo III, 2016, Ed. UTET;
- CAGNIN V., *“Diritto del lavoro e sviluppo sostenibile”*, Padova, 2018, Ed. CEDAM;
- CAIAFA A., *“I rapporti di lavoro nel codice della crisi e dell’insolvenza. Tutela dell’occupazione, licenziamenti e misure di reimpiego”*, *Diritto fallimentare a cura di Luciano Panzani*, in *Nuovo diritto delle società*, Ed. Giappichelli;
- CAMPETTI L., *“ILVA CONNECTION – Inchiesta sulla ragnatela di corruzioni, omissioni, colpevoli negligenze sui Riva e le Istituzioni”*, 2013, Ed. Manni;
- CAMPOBASSO G. F., *“Diritto commerciale”*, vol. 3, Milano, 2017, Ed. UTET;

- CAPRIATI M., *“Nascita, raddoppio e crisi di un polo siderurgico: l’Italsider a Taranto, grande impresa e sviluppo locale. I poli industriali e le politiche pubbliche”*, Ancona, 1991, Ed. Clua;
- CASTRONUOVO D., DE SIMONE G., GINEVRA E., LIONZO A., NEGRI D., VARRASO G., *“Compliance responsabilità da reato degli enti collettivi”*, 2019, Ed. IPSOA;
- CASTRONUOVO D., *“Fenomenologia della colpa in ambito lavorativo”*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016, Ed. Sistema penale;
- CAVANNA V., *“Aia: riesame ed efficacia alla luce della vicenda relativa allo stabilimento Ilva di Taranto”*, in *Ambiente e sviluppo*, 2013, Ed. IPSOA
- CENDON P., *“Responsabilità civile”*, vol. 3, 2020, Ed. UTET;
- CIERVO A., *“Esercizi di neo-liberismo: in margine alla sentenza della Corte costituzionale sul caso Ilva”*, 2014, in *Questione giustizia*, Ed. Magistratura democratica;
- CINELLI M., *“Diritto della previdenza sociale”*, 2013, Ed. Giappichelli;
- CINELLI M., GIUBBONI S., *“Lineamenti di diritto della previdenza sociale”*, 2018, Ed. CEDAM;
- COLOMBO A., RAUSEI P., RIPA A., VARESI A., *“Licenziamento 2021”*, Milano, 2021, Ed. Wolters Kluwer;
- COMITATO DI COORDINAMENTO, *“Verbale riunione”*, 16 luglio 2008;
- COMMISSIONE EUROPEA – Integrated Pollution Prevention and Control, *“Best Available Techniques Document on the Production of Iron and Steel”*, 2001;
- COMUNE DI TARANTO – ARSENALE MILITARE MARITTIMO, *“Taranto e il suo Arsenal. Mostra sugli aspetti storici, urbanistici e produttivi dell’insediamento dell’Arsenale M.M. a Taranto”*, 1981, Ed. Briziografiche;

- COSATTINI L. A., “*Codice della crisi e dell’insolvenza: nuove norme di tutela del rapporto di lavoro*”, ne *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2019, Ed. IPSOA;
- COZZOLI V., “*L’amministrazione straordinaria e le prospettive di riforma*”, ne *Il nuovo diritto delle società*”, 2016, Ed. Giappichelli;
- CUCCUINI A., “*Alitalia: la “crisi” nelle relazioni industriali*”, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2007, Ed. Giuffrè;
- D’APONTE M., “*La tutela della salute del lavoratore dopo il Jobs Act*”, ne *Il nuovo diritto del lavoro*”, 2018, Ed. Giappichelli;
- DATTOMO N., “*Il Piano Tekne per l’area di sviluppo industriale di Taranto*”, in *Storia urbana*, 2011, Ed. FrancoAngeli;
- DE BENEDETTI A., “*Lo sviluppo sospeso. Il Mezzogiorno e l’impresa pubblica. 1948-1973*”, 2013, Ed. Rubettino;
- DE CECCO M., “*L’Italia grande potenza: la realtà del mito, in Storia economica d’Italia*”, ne *I vincoli e le opportunità*, 2004, Ed. Laterza;
- DE CESARI P., MONTELLA G., “*Il nuovo diritto europeo della crisi d’impresa*”, Torino, 2017, Ed. Giappichelli;
- DE NEGRI E., FURIN N., “*La nuova sicurezza del lavoro: soggetti, responsabilità e sanzioni*”, 2008, Ed. La Tribuna;
- DEL PUNTA R., SCARPELLI F., “*Codice commentato del lavoro*”, Milano, 2019, Ed. IPSOA;
- DEIDDA B., NATALE A., “*Introduzione: il diritto alla salute alla prova del caso ILVA: uno sguardo d’insieme*”, in *Questione Giustizia*, 2014, Ed. Magistratura democratica;
- DEMURO G., “*Le delegificazioni e la decretazione d’urgenza*”, in *Giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2012, Ed. Giuffrè;
- DI CRISTINA F., “*Gli stabilimenti di interesse strategico nazionale e i poteri del Governo*”, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, Ed. IPSOA;

- DI SANTO L., PAVONE G., *“Diritto ambientale. Profili amministrativi, civili e penali. Il caso Taranto”*, 2020, Ed. Ambiente diritto;
- DI STASTI A., *“CEDU e ordinamento italiano”*, 2020, Ed. CEDAM;
- DOUGLAS M., *“Purezza e pericolo. Un’analisi dei concetti di contaminazione e tabù”*, 1993, Ed. Il Mulino;
- FABOZZI R., *“La tutela della salute nel rapporto di lavoro”*, 2002, Ed. Giuffrè;
- FALCONE F. A., *“Il sequestro nella vicenda giudiziaria ILVA S.p.A. Linee per una ricostruzione”*, 2019, Ed. Stamen;
- FANTOLI A., *“Ricordi di un imprenditore pubblico”*, 1995, Ed. Rosenberg & Sellier;
- FERRARA R., *“Il diritto alla salute: i principi costituzionali”*, in *Trattato di biodiritto, salute e sanità*, 2010, Ed. Giuffrè;
- FERRI C. M., *“Servizi pubblici essenziali e prospettive di ristrutturazione dell’impresa”*, XXIV Convegno Annuale di Studi dell’Associazione Albesse degli Studi di Diritto Commerciale: *“Crisi e ristrutturazione delle grandi imprese”*, in *Il nuovo diritto delle società*, 2018, Ed. Giappichelli;
- FERRONI M. V., *“I profili pubblicistici dell’amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza ed il caso ILVA”*, in *federalismi.it*, 2019, Ed. Giappichelli;
- FICARI L., *“I lavoratori nella grande impresa insolvente”*, Torino, 2003, Ed. Giappichelli;
- FORMISANO C., *“Il caso Ilva tra meccanismi 231 e reati ambientali”*, in *Diritto penale*, 2020, Ed. Diritto.it;
- FORTI M., *“La strategia dello Stato sull’Ilva è ancora troppo vaga”*, in *Internazionale*, Roma, 3 giugno 2021, Ed. Internazionale S.p.A.;
- FOSCHINI G., *“Quindici passi”*, 2009, Ed. Fandango;
- FRASCAROLI SANTI E., *“Il diritto fallimentare e delle procedure concorsuali”*, 2016, Ed. CEDAM;

- GALIMBERTI A., “*Ex Ilva, Arcelor: recesso legittimo in base ai contratti*”, ne *Il Sole 24 Ore*, Milano, 8 novembre 2019, Ed. Gruppo 24 Ore;
- GHINELLI G., “*Il centro degli interessi principali del debitore: dai regolamenti europei al nuovo Codice della crisi d’impresa*”, in *L’aula civile*, 2019, Ed. Diritto.it;
- GIAMPIETRO F., “*Sull’inquinamento dell’Ilva la CEDU dichiara la responsabilità dello Stato italiano per violazione dei diritti dell’uomo*”, in *Ambiente e sviluppo*, 2019, Ed. IPSOA;
- GIANNI’ R., MIGLIACCIO A., “*Taranto, oltre la crisi*”, n. 85, Aree deindustrializzate, 2016, Ed. Meridiana;
- GIUNTA F., MICHELETTI D., “*Il nuovo diritto penale della sicurezza nei luoghi di lavoro*”, 2010, Ed. Giuffrè;
- GIURICKOVIC DATO A., “*Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al “caso Ilva”*”, in *federalismi.it*, 2019, Ed. Giappichelli;
- GRAZIANI A., “*Lo sviluppo dell’economia italiana. Dalla ricostruzione alla moneta europea*”, 2000, Ed. Bollati Boringhieri;
- GRECO C., “*Lo “scudo penale” dell’ILVA tra qualificazione giuridica e diritti fondamentali*”, in *La Legislazione penale*, 2020, Ed. Jovene;
- GRECO L., CHIARELLO F., “*The failure of regulation: Work, environment and production at Taranto’s ILVA*”, vol. 37, 2016, Ed. Economic and Industrial Democracy;
- GUARNIER T., “*Della ponderazione di un valore primario: il caso Ilva sotto la lente della Corte costituzionale*”, in *Diritto e società*, 2018, Ed. Editoriale scientifica;
- GUIDA I., “*L’ACCIAIO TRA GLI ULIVI – Il caso Ilva dalle origini a oggi*”, 2013, ebook de Ed. Linkiesta.it;
- HARVEY D., “*Breve storia del neoliberalismo*”, 2007, Ed. Il Saggiatore;

- IMBERTI L., *“Profili lavoristici del Codice della crisi d’impresa e dell’insolvenza”*, 2020, Ed. Giappichelli;
- ILVA Riva Fire – Stabilimento di Taranto, *“Rapporto Ambiente e Sicurezza”*, 2009, Taranto, 2009;
- ILVA, Stabilimento di Taranto, *“Rapporto ambiente e sicurezza 2011”*, Taranto, 2011;
- ISTITUTO PER LA RICOSTRUZIONE AZIENDALE, *“Lettera al Prefetto di Taranto”*, 13 gennaio 1960;
- LAI M., *“Il diritto della sicurezza sul lavoro tra conferme e sviluppi”*, 2017, Ed. Giappichelli;
- LANEVE G., *“La Regione Puglia "guarda" alla città di Taranto: (prime tracce di un diritto alla città?)”*, in *Le Regioni*, 2018, Ed. Il Mulino;
- LECCESE I., *“La delega di funzioni: rilevanza penale nell’esercizio dell’attività d’impresa”*, in *Diritto civile e commerciale, Diritto penale*, 2017, Ed. Diritto.it;
- LO MARTIRE N. B., *“L’arsenale M.M. di Taranto”*, 1975, Ed. Arti Grafiche Brizio;
- LUZZI C., *“Il caso Ilva nel dialogo tra le Corti (osservazioni a margine della sentenza Cordella e altri c. Italia della Corte EDU)”*, in *Consulta online*, 2019;
- MANCA V., *“La tutela delle vittime da reato ambientale nel sistema Cedu: il caso Ilva”*, ne *Il nuovo diritto penale ambientale*, 2018, Ed. Diritto penale contemporaneo;
- MANZELLA G. P., *“Salvatore Romeo, L’acciaio in fumo: L’Ilva di Taranto dal 1945 ad oggi, Roma, Donzelli, 2019, pp. 295”*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, Fascicolo 1, 2020, Ed. Il Mulino;
- MARESCOTTI D., *“Taranto: criticato il patto d’intesa fra Comune, Provincia e Ilva”*, 2005, Ed. Peacelink;

- MARINO S., “*L’omissione dello Stato a proteggere gli individui da emissioni inquinanti: riflessioni sulla portata dell’art. 8 e dell’art. 13 CEDU nel diritto ambientale*”, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 2019, Ed. Editoriale scientifica;
- MARRAFFA R., “*Amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi e tutela dei creditori*”, Torino, 2012, Ed. Giappichelli;
- MASERA L., “*Dal caso Eternit al caso ILVA: nuovi scenari in ordine al ruolo dell’evidenza epidemiologica nel diritto penale*”, in *Questione Giustizia*, 2014, Ed. Magistratura democratica;
- MASSA M., “*La Corte costituzionale e l’economia. Atti del ciclo di incontri tra giudici costituzionali, economisti, giuristi*”, 2018, Ed. Vita e pensiero;
- MASSI E., “*Contratti di solidarietà difensivi: problemi e prospettive*”, in *Diritto e pratica del lavoro*, Milano, 2009, Ed. Wolters Kluwer;
- MAZZARINO G., GIORGI D., “*Cinquant’anni del Consorzio ASI di Taranto. Immaginare e programmare lo sviluppo. Taranto 1960-2010*”, Taranto, 2010, Ed. Grafiche Puglisi;
- MAZZOTTA O., “*Manuale di diritto del lavoro*”, Padova, 2020, Ed. CEDAM;
- MEO G., “*L’amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi*”, in *Trattato di diritto fallimentare – volume IV le altre procedure concorsuali* a cura di Gabrelli, Luiso, Vassalli, Torino, 2014, Ed. Giappichelli;
- MICOSSI S., “*Grandi imprese in crisi, una storia infinita: dagli anni Trenta del secolo scorso alle imprese a partecipazione statale, dalla legge Prodi ai dissesti ILVA e Alitalia*”, *XXIV Convegno Annuale di Studi dell’Associazione Albese degli Studi di Diritto Commerciale: “Crisi e ristrutturazione delle grandi imprese*”, in *Il nuovo diritto delle società*, 2018, Ed. Giappichelli;

- MORELLI A., *“Il decreto ILVA: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali”*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2013, Ed. Associazione “Progetto giustizia penale”;
- MORRONE A., *“Diritto penale del lavoro. Sfruttamento della manodopera, sicurezza sul lavoro, mobbing e reati in materia di previdenza”*, Milano, 2019, Ed. Giuffrè;
- MUSCOLO G., *“La ristrutturazione della grande impresa ed i vincoli europei”*, XXIV Convegno Annuale di Studi dell’Associazione Albese degli Studi di Diritto Commerciale: *“Crisi e ristrutturazione delle grandi imprese”*, in *Il nuovo diritto delle società*, 2018, Ed. Giappichelli;
- NAPOLITANO G., *“Dal Pci al socialismo europeo. Un’autobiografia politica”*, 2005, Ed. Laterza;
- NAPOLITANO G., *“L’esercizio privato di attività amministrative”*, in *La disciplina generale dell’azione amministrativa*, a cura di CERULLI-IRELLI, Napoli, 2006, Ed. Jovene;
- NATULLO G., *“Ambiente di lavoro e tutela della salute”*, 2020, Ed. Giappichelli;
- NISTRI R., DI CESARE M., CGIL Taranto, *“Un cammino lungo cent’anni”*, 2006, Ed. Ediesse;
- NISTRI R., *“Civiltà dell’industria. Economia e società a Taranto tra il XIX e XX secolo”*, Taranto, 1987, Ed. Scorpione;
- OTTAVIANO F., *“Aiuti di stato: la vicenda Ilva e la decisione della commissione europea del 21 dicembre 2017 sugli aiuti di stato e sulle misure cui l’Italia ha dato attuazione in favore di Ilva S.p.A. in amministrazione straordinaria. il criterio dell’operatore privato in un’economia di mercato (MEOP)”*, in *ForoEuropa*, 2019, Ed. Istituto di Studi Europei “Alcide De Gasperi”;
- PALMIERI C., *“Ragioni della produzione e ragioni dell’ambiente: l’introduzione del parametro extra penale della “miglior tecnica”*

- disponibile” nel sistema delle fonti degli obblighi cautelari”, in Rivista trimestrale di diritto penale dell’ambiente, 2019, Ed. Lexambiente;*
- PALMIOTTI D., “*ArcelorMittal-Invitalia c’è l’ok della Ue, la società può partire*”, ne *Il Sole 24 Ore*, Milano, 29 gennaio 2020, Ed. Gruppo 24 Ore;
  - PALMIOTTI D., “*Come ArcelorMittal vinse la gara per l’Ilva*”, ne *Il Sole 24 Ore*, Milano, 22 luglio 2018, Ed. Gruppo 24 Ore;
  - PALMIOTTI D., “*Coronavirus: prefetto Taranto toglie blocco ad ArcelorMittal. Ora può vendere l’acciaio*”, ne *Il Sole 24 Ore*, Milano, 4 aprile 2020, Ed. Gruppo 24 Ore;
  - PALMIOTTI D., “*Ex Ilva: fallito lo sciopero a Taranto, si ferma solo l’indotto. Impianto verso lo spegnimento*”, ne *Il Sole 24 Ore*, Milano, 8 novembre 2019, Ed. Gruppo 24 Ore;
  - PALMIOTTI D., “*Ex-Ilva: firmato l’accordo che mette fine al contenzioso con ArcelorMittal*”, ne *Il Sole 24 Ore*, Milano, 4 marzo 2020, Ed. Gruppo 24 Ore;
  - PALMIOTTI D., “*Ex Ilva, si sblocca l’ingresso dello Stato con 400 milioni: nasce Acciaierie d’Italia*”, ne *Il Sole 24 Ore*, Milano, 14 aprile 2021, Ed. Gruppo 24 Ore;
  - PALMIOTTI D., “*Ilva, Ue conferma indagine su sospetti aiuti di Stato ma non blocca risanamento*”, ne *Il Sole 24 Ore*, Milano, 20 gennaio 2016, Ed. Gruppo 24 Ore;
  - PALMIOTTI D., “*La lettera di ArcelorMittal ai commissari Ilva: ecco perché ce ne andiamo - Zingaretti apre a un nuovo scudo*”, ne *Il Sole 24 Ore*, Milano, 5 novembre 2019, Ed. Gruppo 24 Ore;
  - PALMIOTTI D., “*Sentenza ex Ilva: 22 e 20 anni per Fabio e Nicola Riva, 3 anni e mezzo a Vendola*”, ne *Il Sole 24 Ore*, Milano, 31 maggio 2021, Ed. Gruppo 24 Ore;

- PALMISANO S., *“Del diritto tiranno: epitome parziale di un'indagine su cittadini già al di sopra di ogni sospetto”*, in *Questione Giustizia*, 2, 2014, Ed. Magistratura democratica;
- PAMELIN D., *“Il difficile bilanciamento tra diritto alla salute e libertà economiche: i casi Ilva e Texaco-Chevron”*, in *Mediazione politica e compromesso parlamentare*, 2017, Ed. Costituzionalismo.it;
- PANZANI L., *“Introduzione”*, XXIV Convegno Annuale di Studi dell'Associazione Albese degli Studi di Diritto Commerciale: *“Crisi e ristrutturazione delle grandi imprese”*, in *Il nuovo diritto delle società*, 2018, Ed. Giappichelli;
- PANZANI L., CAGNASSO O., *“Premessa”*, XXIV Convegno Annuale di Studi dell'Associazione Albese degli Studi di Diritto Commerciale: *“Crisi e ristrutturazione delle grandi imprese”*, in *Il nuovo diritto delle società*, 2018, Ed. Giappichelli;
- PAONE V., *“Ambiente in genere. Delega di funzioni e reati ambientali: la responsabilità penale del delegante nel rispetto del dettato costituzionale”*, in *Ambiente e sviluppo*, 2020, Ed. Lexambiente;
- PASCUCCI P., *“La salvaguardia dell'occupazione nel decreto “salva Ilva”. Diritto alla salute vs diritto al lavoro?”*, 2013, Ed. Olympus;
- PATTI A., *“Rapporti di lavoro e impresa in crisi”*, in *Questione Giustizia*, 2019, Ed. Magistratura democratica;
- PENCO E., *Esenzione da responsabilità per attività autorizzata nella vicenda ILVA: considerazioni a margine del c.d. “scudo penale”*, in *La Legislazione penale*, 2020;
- PERSIANI M., D'ONGHIA M., *“Fondamenti di diritto della previdenza sociale”*, 2019, Ed. Giappichelli;
- PERSIANI M., LEPORE M., *“Il nuovo diritto della sicurezza sul lavoro”*, 2012, Ed. UTET;

- PETRELLI R. A., *“L’Arsenale Marittimo Militare di Taranto. Un’indagine archeologico industriale”*, 2005, Ed. Crace;
- PESSI R., *“Lezioni di diritto della previdenza sociale”*, 2016, Ed. Cedam;
- PINELLI F., BERARDI A., *“Lineamenti di diritto penale dell’ambiente e della sicurezza sul lavoro”*, 2020, Ed. CEDAM;
- PIRRO E., *“L’incidenza dello stabilimento siderurgico dell’ILVA di Taranto sull’economia provinciale e regionale”*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, Fascicolo 1-2, marzo-giugno 2011, Ed. Il Mulino;
- PORSIA F., SCIONTI M., *“Taranto”*, 1989, Ed. Laterza;
- RANIERI R., ROMEO S., *“La siderurgia IRI”*, in *Storia dell’IRI*, 2014, Ed. Laterza;
- RANIERI R., TOSI L., *“La Comunità Europea del carbone e dell’acciaio (1952-2002). Gli esiti del trattato in Europa e in Italia”*, 2004, Ed. CEDAM;
- REDAZIONE ALTALEX, *“Il caso ILVA: breve storia della vicenda giudiziaria”*, in *Ambiente e sviluppo*, 2018, Ed. IPSOA;
- REDAZIONE ANSA, *“Ilva: ArcelorMittal si ritira. Scontro col governo. Allarme sindacale: ‘Una bomba sociale’”*, Roma, 5 novembre 2019;
- RINELLA A., *“Oltre l’acciaio. Taranto: problemi e progetti”*, 2002, Ed. Progedit;
- RIVERSI C., *“Le vicende dei rapporti di lavoro nell’amministrazione straordinaria”*, 2012;
- ROCCA G., CORRADO D., *“Le amministrazioni straordinarie fra salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento”*, Milano, 2018, Ed. Fondazione Commercialisti ODCEC;
- ROMEO C., SALAMINO A. V., *“Bilanciamento tra tutela della salute e sviluppo economico: il caso Ilva”*, in *Giurisprudenza italiana*, 2019, Ed. UTET;

- ROMEO S., *“L’ACCIAIO IN FUMO – L’Ilva di Taranto dal 1945 ad oggi”*, 2019, Ed. Donzelli;
- ROMEO S., *“L’Ilva e la crisi della siderurgia”*, 2019, Ed. Il Mulino;
- RUGA RIVA C., *“Diritto penale dell’ambiente”*, 2016, Ed. Giappichelli;
- RUGA RIVA C., *“Il caso ILVA: profili penali-ambientali”*, 2014, Ed. Lexambiente.it;
- SANDULLI M. A., *“Autotutela”*, ne *Il libro dell’anno del diritto*, Roma, 2015, Ed. Treccani;
- SANTORO-PASSARELLI G., *“Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale”*, Torino, 2020, Ed. UTET;
- SANTORO-PASSARELLI G., *“La nuova sicurezza in azienda, commentario al Titolo I del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81”*, 2008, Ed. IPSOA;
- SBARRA L., *“L’azione sindacale per la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro”*, in *Sindacalismo: rivista di studi sulla rappresentanza del lavoro nella società globale*, 2014, Ed. Rubbettino;
- SIMEON M., *“Il Codice della crisi di impresa e dell’insolvenza: un nuovo dialogo fra diritto fallimentare e diritto del lavoro”*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2019, Ed. Giuffrè;
- TATARELLI M., *“Il licenziamento individuale e collettivo”*, Padova, 2015, Ed. CEDAM;
- TAVASSI M., *“La ristrutturazione della grande impresa e aiuti di Stato”*, *XXIV Convegno Annuale di Studi dell’Associazione Albese degli Studi di Diritto Commerciale: “Crisi e ristrutturazione delle grandi imprese”*, in *Il nuovo diritto delle società*, 2018, Ed. Giappichelli;
- TIRABOSCHI M., *“Il testo unico della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro”*, 2008, Ed. Giuffrè;
- TREU T., *“La nuova legge sulla sicurezza sul lavoro: linee guida”*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2007, Ed. Giappichelli;

- TURSÌ A., VARESI P. A., *“Istituzioni di diritto del lavoro”*, Padova, 2016, Ed. CEDAM;
- URP Puglia, *“Ilva: siglato il secondo atto d’intesa”*, 29 febbraio 2004;
- VALLAURI M. L., *“La tutela dei lavoratori nella riforma delle procedure concorsuali”*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2020, Ed. Franco Angeli;
- VIETTI M., *“Le ragioni dell’amministrazione straordinaria tra logiche imprenditoriali ed esigenze di conservazione dell’esistente”*, XXIV Convegno Annuale di Studi dell’Associazione Albese degli Studi di Diritto Commerciale: *“Crisi e ristrutturazione delle grandi imprese”*, in *Il nuovo diritto delle società*, 2018, Ed. Giappichelli;
- VIVALDI E., *“Il caso ILVA: la “tensione” tra i poteri dello Stato ed il bilanciamento dei principi costituzionali”*, in *federalismi.it*, 2013, Ed. Giappichelli;
- ZIRULIA S., *“La (perenne) crisi dell’Ilva e il c.d. scudo penale: tra reati ambientali e sicurezza sul lavoro”*, 2019, Ed. Sistema penale;
- ZOPPOLI L., PASCUCCI P., NATULLO G., *“Le nuove regole per la salute e la sicurezza dei lavoratori”*, 2010, Ed. IPSOA.

## SITOGRAFIA

- <https://www.treccani.it/enciclopedia/amministrazione-controllata/>
- <https://www.treccani.it/enciclopedia/iri>
- [https://www.ilo.org/rome/approfondimenti/WCMS\\_579541/lang--it/index.htm](https://www.ilo.org/rome/approfondimenti/WCMS_579541/lang--it/index.htm)
- [http://www.svimez.info/archivio/images/PUBBLICAZIONI/MONOGRAFIE/m\\_48.PDF](http://www.svimez.info/archivio/images/PUBBLICAZIONI/MONOGRAFIE/m_48.PDF)
- <https://www.infobuild.it/approfondimenti/la-produzione-di-acciaio/>

- <http://circe.iuav.it/astengo/dati/B65a.pdf#nameddest=1>
- <https://www.treccani.it/enciclopedia/ecu/>
- <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1981/04/27/081U0155/sg>
- <https://va.minambiente.it/it-IT/Oggetti/Documentazione/905/1157>
- [https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1966-08-13&atto.codiceRedazionale=066U0615&elenco30giorni=false](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1966-08-13&atto.codiceRedazionale=066U0615&elenco30giorni=false)
- [http://www.impresesanbeniculturali.it/web/impresecronterr/scheda-periodo-ter?p\\_p\\_id=56\\_INSTANCE\\_P8hO&articleId=27430&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=normal&groupId=18701&viewMode=normal&tag=1980-1992](http://www.impresesanbeniculturali.it/web/impresecronterr/scheda-periodo-ter?p_p_id=56_INSTANCE_P8hO&articleId=27430&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&groupId=18701&viewMode=normal&tag=1980-1992)
- <https://www.tuttoambiente.it/commenti-premium/i-fondamenti-normativi-e-gli-obiettivi-della-cd-ippc/>
- [https://www.isprambiente.gov.it/it/garante\\_aia\\_ilva/aia-e-controlli/tabellariassuntiva-delle-prescrizioni-](https://www.isprambiente.gov.it/it/garante_aia_ilva/aia-e-controlli/tabellariassuntiva-delle-prescrizioni-)
- [http://www.archiviocederna.it/pdf/articoli/684/00684\\_07\\_001.pdf](http://www.archiviocederna.it/pdf/articoli/684/00684_07_001.pdf)
- <https://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/testi/99372dl.htm>
- <https://bari.repubblica.it/cronaca/2011/07/05/news/ilva-18669388/>
- <https://www.informazione.it/a/9D575F00-21F7-4464-9E04-1E234B892AD7/amp/Nicastro-concluso-procedimento-per-AIA-ILVA-Taranto>
- <https://www.isprambiente.gov.it/files/ippc/ispra-rapporto-controlli-aia-2011-ii-sem.pdf>
- <http://osservatorioilva.minambiente.it/it>
- [https://www.google.com/url?sa=D&q=https://jacopogiliberto.blog.ilsole24ore.com/2016/01/16/ilva5-nel-2011-arriva-laia-farlocca-inchiesta-e-nuova-aia/&ust=1616095080000000&usg=AOvVaw1aUSq\\_MhShlgR-9GpB\\_6qK&hl=it&source=gmail](https://www.google.com/url?sa=D&q=https://jacopogiliberto.blog.ilsole24ore.com/2016/01/16/ilva5-nel-2011-arriva-laia-farlocca-inchiesta-e-nuova-aia/&ust=1616095080000000&usg=AOvVaw1aUSq_MhShlgR-9GpB_6qK&hl=it&source=gmail)
- [file:///C:/Users/-/Downloads/DVA-DEC-2012-0000547\\_ILVA\[1\].pdf](file:///C:/Users/-/Downloads/DVA-DEC-2012-0000547_ILVA[1].pdf)

- <http://www.mirafiori-accordielotte.org/rappresentanza/i-delegati-e-il-consiglio-di-fabbrica/>
- [https://www.aidp.it/aidp\\_be/ALLEGATI/DOC/7/NL\\_tutela\\_della\\_salute\\_BULGARINI.pdf](https://www.aidp.it/aidp_be/ALLEGATI/DOC/7/NL_tutela_della_salute_BULGARINI.pdf)
- <https://www.peacelink.it/sociale/a/46418.html>
- <http://www.arpa.fvg.it/cms/tema/rischi-industriali/approfondimenti/IPPC-e-Autorizzazione-Integrata-Ambientale.html>
- [https://www.epiprev.it/materiali/2012/EP6-2012/EP6\\_305\\_art1.pdf](https://www.epiprev.it/materiali/2012/EP6-2012/EP6_305_art1.pdf)
- [https://www.epiprev.it/materiali/2014/EP2/S1/EPv38i2S1\\_SENTIERIind.pdf](https://www.epiprev.it/materiali/2014/EP2/S1/EPv38i2S1_SENTIERIind.pdf)
- [https://temi.camera.it/leg17/post/ILVA\\_xvii\\_legislatura.html?tema=temi/lAmministrazione\\_straordinaria\\_del\\_gruppo\\_ilva\\_e\\_gli\\_interventi\\_di\\_sostegno](https://temi.camera.it/leg17/post/ILVA_xvii_legislatura.html?tema=temi/lAmministrazione_straordinaria_del_gruppo_ilva_e_gli_interventi_di_sostegno)
- [https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105098.pdf?\\_1567356479256](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105098.pdf?_1567356479256)
- <https://www.interconselling.com/wp-content/uploads/2016/09/CIGS-PER-CRISI-E-RISTRUTTURAZIONE-AZIENDALE.pdf>
- [https://www.deputatipd.it/files/documenti/124\\_Cessione\\_complessi\\_azien\\_dali\\_Ilva\\_0.pdf](https://www.deputatipd.it/files/documenti/124_Cessione_complessi_azien_dali_Ilva_0.pdf)
- <https://www.diritto.it/due-diligence-uno-strumento-imprescindibile-nella-valutazione-delle-aziende/>
- <http://www.fallcweb.it/home/pdf/ilva/001%20Corriere%20275x404.pdf>
- <https://www.ilmessaggero.it/t/arcelormittal/>
- <https://italia.arcelormittal.com/it/news-and-documentation/announcements/2018/nov/01-11-2018>
- <https://www.infinance.it/assets/Uploads/inFinance-DoF-EBITDA.pdf>
- [https://www.usb.it/fileadmin/archivio/lavoroprivato/Testo\\_Accordo.pdf](https://www.usb.it/fileadmin/archivio/lavoroprivato/Testo_Accordo.pdf)

- [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/021/801/2019\\_07\\_31\\_UILM.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/021/801/2019_07_31_UILM.pdf)
- <https://www.ilcorriereedelgiorno.it/wp-content/uploads/2019/11/ARCELOR-MITTAL-citazione.pdf>
- [https://italia.arcelormittal.com/~media/Files/A/Arcelormittal-Italia/documents/ArcelorMittal%20Italia\\_Media%20Day%20Event\\_111218.pdf](https://italia.arcelormittal.com/~media/Files/A/Arcelormittal-Italia/documents/ArcelorMittal%20Italia_Media%20Day%20Event_111218.pdf)
- <https://europe.arcelormittal.com/aboutarcelormittaleurope/who/contactsflatt>
- <https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/Addendum-presentazione-AM-30718.pdf>
- <https://www.siderweb.com/articoli/ufficio-studi/705787-coronavirus-1-impatto-sull-industria-globale>
- [http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento\\_evento\\_procedura\\_commissione/files/000/120/001/2020\\_05\\_07\\_Federacciai.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/120/001/2020_05_07_Federacciai.pdf)
- <http://english.chinaisa.org.cn/do/index.jsp>
- <https://www.lifegate.it/meccanismo-adeguamento-co2-frontiere-europa#:~:text=Nell'ambito%20del%20green%20deal,frontiere%3A%20il%20carbon%20border%20adjustment.&text=E%2C%20al%20contempo%2C%20difendere%20le,di%20standard%20ambientali%20meno%20stringenti>
- <https://press.regione.puglia.it/-/ex-ilva-e-tap-emiliano-noi-da-sempre-difendiamo-i-pugliesi-costi-quello-che-costi-e-continueremo-a-farlo->
- <https://www.fiom-cgil.it/net/index.php/siderurgia/ilva/6977-gruppo-arcelor-mittal-ex-ilva-proclamate-24-ore-di-sciopero>
- <https://www.lagazzettadelmezzogiorno.it/news/taranto/1209594/taranto-firmato-accordo-tra-arcelor-mittal-e-commissari-ex-ilva.html>

- <https://www.invitalia.it/chi-siamo/area-media/notizie-e-comunicati-stampa/accordo-ilva>
- <https://www.siderweb.com/articoli/industry/705800-coronavirus-arcelormittal-ferma-i-cantieri-a-taranto>
- [https://i2.res.24o.it/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/\\_Oggetti\\_Embedded/Documenti/2021/01/29/LetteraIlva.pdf](https://i2.res.24o.it/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/_Oggetti_Embedded/Documenti/2021/01/29/LetteraIlva.pdf)
- <https://www.rinnovabili.it/ambiente/politiche-ambientali/mite-ministero-della-transizione-ecologica/>
- [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_it)
- <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/climate-change/paris-agreement/>
- <https://formiche.net/2021/04/come-sostenere-la-transizione-ecologica-le-indicazioni-di-pirani/>
- [https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR\\_0.pdf](https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR_0.pdf)

### **Altre fonti**

- MARSILI E., *“Taranto, dagli ulivi agli altiforni. Il Pianeta acciaio”*, 1962, Fondazione Ansaldo, film documentario (<http://www.youtube.com/watch?v=aRyTCHkDaqs>);
- MORSELLI L, Amministratore Delegato ArcelorMittal Italia S.p.A., intervento *“Le prospettive industriali italiane e la transizione green”*, parte del ciclo di incontri *“Meeting Generations”*, Università di Pisa, 14 maggio 2021;
- PALMIOTTI D., *intervista diretta*, 10 marzo 2021;
- PALOMBELLA R., Segretario Generale UILM, *intervista diretta*, 17 marzo 2021.