

Il commissariamento dell'ILVA e il diritto delle crisi industriali

di Michele Massa
(17 giugno 2013)

Le vicende del caso ILVA, sino all'inizio del maggio 2013, sono note, sono state ampiamente esaminate dalla dottrina (cfr. ad es. R. BIN, *L'ILVA e il soldato Baldini*, in questa *Rivista* 2013, 122 ss., e, insieme ad altri commenti sullo stesso caso, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 1/2013, 5 ss.) e si possono evincere, nei lineamenti costituzionalmente salienti, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 85 del 2013, dalle due ordinanze di rimessione cui essa risponde, nonché dalle ordinanze nn. 16 e 17 del 2013. Gli sviluppi successivi sono documentati, tra l'altro, dagli atti reperibili nel sito internet del Garante dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA); dalle audizioni svoltesi presso la Commissione Industria del Senato il 4 e il 6 giugno; dai provvedimenti centrali in questa fase, vale a dire i sequestri disposti dalle autorità giudiziarie di Milano e Taranto – soprattutto il secondo, disposto il 22 maggio dal GIP Todisco – e il decreto-legge n. 61 del 2013, in corso di conversione.

Mentre a Milano è stato disposto il sequestro di un miliardo e 200 milioni di euro per reati fiscali e valutari, a Taranto si procede per una lunga serie di reati contro l'ambiente, la sicurezza pubblica e sul lavoro ecc., oltre che per associazione a delinquere. Per questi fatti si procede anche contro ILVA s.p.a. e la controllante Riva FIRE s.p.a.: dall'omissione delle misure di sicurezza ambientale e industriale, le due società avrebbero tratto risparmi ingenti, pari al valore delle misure anzidette e stimati in 8 miliardi e 100 milioni di euro. Tale è l'importo del sequestro disposto sui beni di Riva FIRE e, in via residuale, su quelli di ILVA (limitatamente agli immobili diversi da quelli necessari alla produzione). Il sequestro è stato disposto a norma del d.lgs. n. 231 del 2001, per garantire la successiva confisca del profitto societario derivato dai reati.

Dopo il sequestro, la situazione sembrava avviata a precipitare. Secondo i legali del gruppo Riva, il blocco dei mezzi finanziari ostacolava l'attività industriale; inoltre, i vertici di ILVA si sono dimessi poco dopo il sequestro. Il giorno prima dell'assemblea dei soci – alla quale avrebbe dovuto partecipare il custode delle azioni di ILVA appartenenti alla holding, colpite dal nuovo provvedimento tarantino – è stato emanato e pubblicato, ed è entrato in vigore, il decreto-legge n. 61 del 2013.

Questo decreto si muove in continuità con il precedente. La comune finalità è garantire il conseguimento del punto di equilibrio tra ambiente, salute e occupazione trovato, appunto, con il provvedimento di riesame dell'AIA e il decreto-legge del 2012. Il nuovo intervento si basa sulle verifiche amministrative nello stabilimento di Taranto, «che hanno evidenziato la permanente, grave sussistenza di pericoli ambientali e per la salute derivanti

anche dalla mancata attuazione dell'autorizzazione integrata ambientale, adeguatamente contestata»: così il preambolo del decreto-legge.

In testa al preambolo compare il riferimento, oltre che agli artt. 4, 9 e 32 (e naturalmente 77 e 87), anche all'art. 41 Cost. A tale riguardo conviene ricordare come, nella sezione specificamente dedicata all'ILVA, il decreto-legge n. 207 del 2012 (art. 3, comma 6) incaricasse il Garante di proporre al Governo le misure idonee ad affrontare «eventuali criticità» rilevate, «ivi compresa l'eventuale adozione di provvedimenti di amministrazione straordinaria anche in considerazione degli articoli 41 e 43 della Costituzione». Questa disposizione, così vaga, non bastava da sola ad autorizzare interventi di alcun tipo, né era utilizzabile la disciplina anteriore sull'amministrazione straordinaria delle imprese con almeno 200 dipendenti (cd. legge Prodi-*bis*: d.lgs. n. 270 del 1999), che presuppone l'insolvenza, per ora non sussistente (lo osserva lo stesso Garante, in una nota del 30 maggio 2013). Occorreva dunque un nuovo intervento, avvenuto con il decreto-legge n. 61 del 2013.

Anche questo decreto, come il precedente, ha una parte astratta (art. 1; art. 2, comma 3) e una provvedimentale (art. 2, commi 1-2), sebbene, ancora una volta, la prima sia un calco del caso concreto e del modo in cui si è deciso di affrontarlo.

L'art. 1 trova applicazione quando un'impresa, che gestisca almeno un impianto dichiarato di interesse strategico nazionale ai sensi del decreto-legge n. 207 del 2012, ha violato l'AIA, così causando «pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute». Al ricorrere di questi presupposti, il Consiglio dei Ministri, su proposta del suo Presidente, può disporre il commissariamento straordinario dell'impresa. L'art. 2 del decreto-legge afferma la sussistenza di questi presupposti per ILVA s.p.a., ponendo le premesse per i successivi provvedimenti amministrativi, a cominciare dalla nomina del commissario.

Il commissariamento dura 12 mesi, prorogabili di altri 12, fino a un massimo di 36. In sintesi, questa misura attribuisce temporaneamente al commissario tutte le potestà e funzioni di amministrazione, paralizzando i poteri della proprietà, cui comunque è garantito un diritto di informazione. Il commissario, protetto da limitazioni della responsabilità civile e penale, può disporre delle risorse aziendali per garantire, congiuntamente, la continuità operativa e l'osservanza dell'AIA, nonché delle altre prescrizioni in materia di sicurezza ecc. Il commissario dispone anche delle somme eventualmente incamerate come sanzioni amministrative, nonché di quelle sequestrate ai sensi del d.lgs. n. 231 del 2001 «in relazione a reati comunque connessi allo svolgimento dell'attività di impresa». Benché sia investito da subito dei poteri suddetti, il commissario deve anche predisporre un piano industriale, a sua volta attuativo di un piano di misure elaborato da un comitato di tre esperti, che ha anche valore di modifica dell'AIA. Entrambi i piani sono approvati dai Ministri competenti: uno previa

acquisizione di eventuali osservazioni del rappresentante dell'impresa; l'altro previa pubblicazione, e acquisizione delle osservazioni del pubblico.

Per fissare, in prima approssimazione, alcune coordinate costituzionali (sorvolando sui problemi di diritto dell'UE, che andrebbero considerati anzitutto nell'ottica della legislazione ambientale), conviene rimarcare che questa figura di amministrazione straordinaria serve a mobilitare tutte le risorse aziendali per l'adempimento ai preesistenti obblighi giuridici dell'impresa, sin qui insoddisfatti ma tuttora essenziali per gli interessi coinvolti, dotati di rilievo costituzionale e combinati in una sintesi in relazione alla quale la sentenza n. 85 del 2013 ha negato di riscontrare elementi di irragionevolezza.

Questo compendio normativo non sembra potersi superficialmente tacciare di "dirigismo": quando la libera scelta imprenditoriale si sviluppa in iniziative soggette a provvedimenti autorizzatori a valenza conformativa (come nel caso avviene in virtù di norme anche comunitarie), tali provvedimenti vanno richiesti; se essi (o i loro dinieghi) presentano profili di illegittimità, vanno fatti annullare; altrimenti, devono essere eseguiti. Dunque, nel decreto non si ravvisano obblighi di iniziativa privata in senso stretto, né profili propriamente espropriativi – in tal senso pare corretta la scomparsa dei riferimenti all'art. 43 Cost. Piuttosto, si ha un'incisione nell'autonomia imprenditoriale bensì intensa, ma anche circoscritta nel tempo e, soprattutto, nelle finalità: queste coincidono con l'esecuzione di quanto l'impresa avrebbe comunque dovuto fare, e non ha fatto. La sostanza economica del patrimonio aziendale non dovrebbe subire depauperamenti; per evitarlo, sono previste alcune garanzie, compresi gli speciali diritti di informazione e partecipazione della proprietà, e ovviamente i rimedi giurisdizionali generali (es. contro i piani approvati dai Ministri); ma, nelle scelte di investimento, si intende ora imporre, nei fatti, il rispetto delle priorità già determinate in diritto.

Indubbiamente questo modello, per così dire, di sostituzione alla gestione privata nell'esecuzione di obblighi di diritto pubblico, ha caratteri peculiari e portata ristretta; e, nel caso di Taranto, alcuni provvedimenti, altrimenti affidati in via amministrativa al Governo, sono adottati direttamente dalla legge. Ma non è certo una novità che la legge possa sostituirsi all'amministrazione, o assorbire un segmento di impulso, direzione e predisposizione della stessa attività economica pubblica (cfr. ad es. A. Barbera, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Milano 1968, 89 ss.); né che limiti e controlli all'attività industriale privata – in tutta la variegata tipologia concettualmente e costituzionalmente plausibile – possano anche essere imposti mediante interventi distinti e puntuali (cfr. ad es. M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova 1983, 3-6).

Altra questione è se siffatti interventi si mantengano coerenti con il principio di eguaglianza e con le grandi direttrici della legislazione sulle fattispecie e sui settori cui afferiscono. Ma proprio nella sentenza n. 85 del 2013 la Corte

costituzionale si è mostrata dell'avviso che sia non solo legittima, ma in certa misura addirittura doverosa una disciplina differenziata per le imprese caratterizzate da particolari dimensioni e incidenza sul mercato: differenziata anche nel senso di prevedere un adattamento alle particolari contingenze del contemperamento tra valori costituzionali, pure di rango fondamentale o primario. A maggior ragione ciò dovrebbe valere, quando a essere adattata alle necessità del momento è l'autonomia imprenditoriale privata. In questa prospettiva, ancora nella sentenza n. 85, la Corte ha ritenuto coerente l'agganciamento agli stessi presupposti dimensionali dell'amministrazione straordinaria e delle misure introdotte in occasione del caso ILVA. In realtà, anche su altri fronti esistono indici della graduale proliferazione – certo non diminuita dopo il divampare della crisi – di normative derogatorie per le imprese e attività strategiche e per le grandi crisi industriali (cfr. per riferimenti F. Di Cristina, *Il decreto "salva Ilva" – Gli stabilimenti di interesse strategico nazionale e i poteri del Governo*, in *Giorn. dir. amm.* 2013, 369 ss.): es. le norme in tema di interventi per la riconversione e riqualificazione di aree colpite da crisi industriali complesse (decreto-legge n. 83 del 2012, art. 27; con riguardo a Taranto, decreto-legge n. 129 del 2012); di controlli su impianti, beni e rapporti di rilevanza strategica per l'interesse nazionale in determinati settori (decreto-legge n. 21 del 2012, emanato per risolvere i noti problemi di diritto comunitario in merito alla precedente disciplina della cd. *golden share*); di realizzazione di infrastrutture coerenti con la strategia energetica nazionale (d.lgs. n. 93 del 2011, art. 3); nonché, in tempi meno recenti, le previsioni della cd. legge Marzano, già oggetto di interesse della Corte costituzionale (sentenza n. 172 del 2006; ordinanze nn. 409 e 456 del 2006, n. 118 del 2007). Beninteso: si tratta di discipline variegate per finalità, contenuti e presupposti, anche quanto alle norme da derogare e agli interessi cui attribuire ponderatamente, nelle singole contingenze, tutele speciali e più elevate. Senza volere ora nemmeno abbozzare un'analisi sistematica, ci si accontenterà di ricordare come, pochi anni fa, la Corte abbia giudicato non incostituzionale una norma di legge, sostanzialmente provvedimentoale, intesa a salvaguardare interessi pubblici, anche in relazione alla rilevanza, ritenuta strategica, dell'azienda allora in crisi, ma derogatoria rispetto alla normale tutela di interessi imprenditoriali pur protetti dall'art. 41 Cost. Ci si riferisce al controverso "salvataggio" dell'Alitalia, esaminato limitatamente al parziale e temporaneo sacrificio degli interessi delle imprese di trasporto aereo concorrenti (sentenza n. 270 del 2010, giustamente considerata emblematica da F. Angelini, *L'iniziativa economica privata*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di Ead. e M. Benvenuti, Napoli 2012, 115 ss., sp. 127-129). Sorvolando su altri aspetti del caso e della sentenza, qui mette conto sottolineare il passaggio in cui si ribadì che, come la concorrenza, anche l'autonomia privata non riceve dall'ordinamento una protezione assoluta e, quindi, può subire limitazioni ed

essere assoggettata al coordinamento necessario a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti.

In conclusione, il decreto-legge n. 61 del 2013 riporta in piena luce uno dei volti dell'intervento pubblico nella e sulla economia. Soprattutto nel momento in cui si fa più intensa la pulsione a conservare ogni margine di competitività e ogni risorsa strategica per la ricchezza nazionale (cfr. M. Luciani, *La produzione della ricchezza nazionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2008, per questa e altre categorie qui richiamate), la politica è spinta a riprendere la responsabilità di governare gli interessi contrapposti, non solo economici, e a mettere in campo, a tal fine, modelli legislativi e amministrativi anche nuovi. Quando si raffronteranno il decreto-legge e l'art. 41 Cost., vi sarà forse anche l'occasione per chiedersi se, almeno in simili situazioni d'emergenza, la disposizione costituzionale non abbia mostrato di possedere ancora qualche dote di vitalità, elasticità e sensibilità, degna di nota nelle ricorrenti riflessioni sulla sua attualità (cfr. F. Angelini, *op. cit.*, 129 ss., e sp. 132).

Quanto infine alle interferenze tra gestione commissariale e provvedimenti giudiziari, a tutta prima esse paiono sussistere, ma in termini meno diretti e radicali che nel decreto-legge n. 207 del 2012: il sequestro permane, e anzi lo stesso commissariamento, perlomeno nel caso tarantino, si basa su presupposti in parte coincidenti con quelli della misura cautelare; tuttavia, le somme sequestrate finiscono per essere spese anche a vantaggio della società. Nondimeno, anche su questo punto dovrebbero valere le considerazioni della sentenza n. 85 del 2013, per quanto discutibili: portata ed efficacia del vincolo apposto su beni destinati alla confisca possono essere modulate dal legislatore, in ragione della natura del loro oggetto e degli interessi in gioco. Per di più, nel decreto n. 61 del 2013, i beni sequestrati sono non già semplicemente restituiti alla piena disponibilità del proprietario, bensì immessi in un procedimento controllato e orientato alla ricomposizione del quadro legale degli interessi – compresi quelli violati dalla condotta incriminata.