

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 4/2023

Data: 1° agosto 2023

Un nuovo capitolo nella saga Ilva: commento al decreto-legge n. 2 del 2023*

di **Enrico Verdolini** – *Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale nell'Alma Mater Studiorum
Università di Bologna*

TITLE: A new chapter in the Ilva saga. Commentary on Decree No. 2 of 2023

ABSTRACT: L'articolo ha analizzato le principali novità giuridiche del decreto-legge n. 2 del 2023, riguardante l'acciaieria Ilva di Taranto. Il decreto-legge n. 2 del 2023 ha designato l'Ilva come «impianto di interesse strategico nazionale» e ha introdotto nuove misure legislative per garantirne il continuo funzionamento. Per dare una definizione del concetto di «impianto di interesse strategico nazionale», è stato necessario contestualizzare le disposizioni del decreto-legge nelle più ampie vicende dell'Ilva. Dopodiché, il decreto-legge n. 2 del 2023 ha permesso il completamento dell'acquisizione dello stabilimento da parte dello Stato tramite Invitalia, un'impresa sottoposta al controllo del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Lo studio ha esaminato le implicazioni legali e costituzionali del coinvolgimento dello Stato nella gestione dell'Ilva Taranto, soprattutto alla luce della nuova formulazione dell'art. 41 Cost. Per concludere, sempre il decreto-legge n. 2 del 2023 ha introdotto un nuovo scudo penale, con l'obiettivo di proteggere da procedimenti penali gli individui coinvolti nel garantire il continuo funzionamento dell'impianto strategico, a patto che vi sia un'adesione alle disposizioni del «provvedimento che autorizza la prosecuzione dell'attività». Sono state esaminate le implicazioni e le preoccupazioni costituzionali legate allo scudo penale.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

The article analyzed the main legal innovations of the decree-law n. 2 of 2023 concerning the Ilva steel plant in Taranto. The decree-law n. 2 of 2023 designated Ilva as a «national strategic facility» and introduced new legislative measures to ensure its continuous operation. To provide a definition of the concept of a «national strategic facility», it was necessary to contextualize the provisions of the decree-law within the broader Ilva's issues. Subsequently, the decree-law n. 2 of 2023 allowed for the completion of the acquisition of the plant by the State through Invitalia, an enterprise under the control of the Ministry of Economy and Finance. The study examined the legal and constitutional implications of the state's involvement in managing Ilva Taranto, especially in light of the new formulation of Article 41 of the Constitution. Lastly, the decree-law n. 2 of 2023 introduced a new penal shield, aiming to protect individuals involved in ensuring the continuous operation of the strategic facility from criminal proceedings, provided that they comply with the provisions of the «measure authorizing the continuation of the activity». The implications and constitutional concerns related to the penal shield were examined.

KEYWORDS: Ilva; stato; economia; ambiente; decreto-legge; Ilva; State; economy; environment; law-decree

SOMMARIO: 1. Il contesto fattuale e i contenuti principali del decreto-legge n. 2 del 2023. – 2. Ilva Taranto come «stabilimento di interesse strategico nazionale». – 3. La funzione di Invitalia alla luce del (nuovo) art. 41 comma 3 Cost.: la transizione verde in armonia con l'art. 3 comma 2 Cost. – 4. Uno *scudo penale* che tiene? Le criticità delle disposizioni *ex artt.* 7 e 8 del decreto-legge n. 2 del 2023. – 5. Conclusioni.

1. Il contesto fattuale e i contenuti principali del decreto-legge n. 2 del 2023

Nel maggio del 2021, la Corte d'Assise di Taranto ha condannato gli *ex* proprietari, dirigenti e amministratori dell'acciaieria Ilva per aver compiuto reati di varia natura a danno della salute e dell'ambiente. Il giudice ha disposto la confisca sia degli impianti dell'area a caldo, sia del profitto conseguito con l'attività illecita. Al momento della sentenza, le cui motivazioni sono state rese note nel novembre del 2022, risultava concretizzata solo una parte delle prescrizioni idonee a rimuovere i fattori di pericolo legati alla produzione industriale, con la conseguenza che il dissequestro

dell'area a caldo avrebbe provocato serie conseguenze, sanitarie e ambientali, a causa della situazione generale dell'impianto. Sempre secondo la Corte d'Assise, i lavori riguardanti Ilva Taranto, non ancora eseguiti, interessavano, fra l'altro, aree dello stabilimento fra le più inquinanti in assoluto.

All'inizio del 2023, in seguito ai provvedimenti di confisca, il Governo è intervenuto per mezzo del decreto-legge n. 2 del 2023 e ha aggiunto, così, un nuovo capitolo alla *Saga Ilva*¹. Il nuovo provvedimento, di particolare interesse, ha toccato direttamente diverse questioni riguardanti l'acciaieria pugliese e ha sollevato numerose domande, alla luce dei molteplici profili costituzionali interessati.

Il decreto-legge n. 2 del 2023 è rientrato, a pieno titolo, in quella sequenza di provvedimenti legislativi volti ad assicurare la continuità del funzionamento di Ilva. Lo stabilimento è stato qualificato come «impianto di interesse strategico nazionale» ed è, al momento, il principale a rientrare in questa categoria: Ilva è stata considerata indispensabile a garantire l'approvvigionamento d'acciaio di cui necessita l'economia italiana e, pertanto, a partire da quest'inquadramento giuridico, è stata oggetto di un susseguirsi di interventi legislativi *ad hoc* da parte del Governo, con la finalità di mantenere determinati livelli di produzione industriale.

È necessario interrogarsi su cosa significhi, da un punto di vista giuridico, il concetto di «impianto di interesse strategico nazionale». Chiarire il significato di questa nozione può essere utile ad acquisire una chiave di lettura degli interventi legislativi che hanno interessato nello specifico Ilva Taranto. A quel punto, proprio a partire dall'idea di «impianto di interesse strategico nazionale», può essere compresa meglio la portata del decreto-legge n. 2 del 2023.

Analizzando nello specifico il testo del provvedimento, con l'art. 1 del decreto-legge n. 2 del 2023, il Governo ha scelto, innanzitutto, di dare priorità all'acquisizione di Ilva Taranto da parte dello Stato, per mezzo di Invitalia, tenendo ferma la finalità di favorire l'ammodernamento delle strutture e il rilancio del sito produttivo, che non sembrano attualmente realizzabili senza l'azione dei poteri pubblici. L'intervento di Invitalia è stato reso possibile nonostante l'applicazione delle

¹ Per una ricostruzione complessiva dell'intera vicenda dell'Ilva di Taranto, a partire dal momento della fondazione, si vedano in particolar modo S. LAFORGIA, *Se Taranto è l'Italia: il caso Ilva*, in *Lavoro e diritto*, n. 1, Bologna, Il Mulino, 2022, p. 29 ss.; R. LEOPIZZI, M. TURCO, *Il ruolo delle istituzioni pubbliche nel perseguimento dello sviluppo sostenibile. Il caso Ilva di Taranto*, in (a cura di) DELL'ATTI V., A.L. MUSERRA, S. MARASCA, R. LOMBARDI, *Dalla crisi allo sviluppo sostenibile. Principi e soluzioni nella prospettiva economico-aziendale*, Napoli, Franco Angeli, 2022, p. 223 ss. Si veda anche G. LEGNINI, D. PICCIONE, *I poteri pubblici nell'età del disincanto*, Roma, Luiss University Press, 2019, p. 111 ss.

misure di confisca disposte dalla Corte d'Assise di Taranto: l'art. 1 del decreto-legge n. 2 del 2023 ha autorizzato Invitalia a investire in Ilva Taranto e rilevare ulteriori azioni dell'acciaieria, anche in costanza di provvedimenti di sequestro o di confisca degli impianti dello stabilimento siderurgico.

Occorre domandarsi come possa essere valutata l'assunzione di responsabilità da parte dello Stato, attraverso Invitalia, nella gestione di Ilva Taranto. C'è da chiedersi se, dopo il disimpegno dei poteri pubblici nell'acciaieria e il passaggio della proprietà in mano privata, si possa parlare semplicemente di un ritorno dello Stato imprenditore. Alla luce della nuova formulazione degli artt. 9 e 41 Cost., sembra quasi che le istituzioni statali potrebbero assumere un compito innovativo, per promuovere la trasformazione a tutto tondo dell'impresa, nel senso del maggiore rispetto dei valori della salute e dell'ambiente

L'art. 7 del decreto-legge n. 2 del 2023 ha disciplinato un nuovo *scudo penale*², stabilendo che chiunque agisca al fine di eseguire provvedimenti che consentano la continuazione dell'attività di uno «stabilimento industriale» dichiarato di «interesse strategico nazionale», non è punibile per i comportamenti che derivino dal rispetto delle prescrizioni dettate dalla misura specifica, se ha agito in conformità alle medesime disposizioni, volte in ogni caso a tutelare determinati beni giuridici.

Lo *scudo penale ex art. 7* è stato uno degli elementi che il Governo ha ritenuto necessari a creare le condizioni di contesto favorevoli alla prosecuzione dell'attività produttiva di Ilva. In passato, l'introduzione di un altro *scudo penale*, a vantaggio dell'acquirente e dell'affittuario dell'impresa, sempre nella stessa ottica, ha favorito il trasferimento di Ilva in mano ad Arcelor Mittal. Attualmente, il nuovo *scudo penale* è stato concepito con la finalità di scongiurare l'incriminazione dei nuovi dirigenti dell'azienda, così da permettere la loro gestione dell'attività di Ilva per conto delle istituzioni pubbliche che ne detengono il controllo effettivo.

C'è da chiedersi se lo *scudo penale* sia stata una soluzione del tutto priva di criticità dal punto di vista costituzionale. Lo *scudo* si è inserito nel delicato rapporto fra il potere politico e quello giudiziario, più volte al centro della *saga Ilva*. Dopodiché, questo regime giuridico d'eccezione riguarda direttamente i vari beni costituzionali che sono stati coinvolti nella vicenda concreta in esame, in particolar modo quelli dell'impresa, del lavoro, della salute e dell'ambiente.

² Per un primo approfondimento della disciplina del nuovo *scudo penale*, si veda F. BASILE, *Un nuovo decreto c.d. "salva-Ilva": prime osservazioni su nuovo e vecchio scudo penale*, in *Sistema Penale*, 2 febbraio 2023, pp. 1-13. Le disposizioni sullo *scudo penale* sono state recentemente richiamate e commentate anche da M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2, 2023, pp. 81-82.

Per dare risposta agli interrogativi sollevati dalle disposizioni del decreto-legge n. 2 del 2023, occorre procedere a una disamina delle principali novità giuridiche in esso contenute, inquadrando nelle più ampie vicende della *Saga Ilva*.

2. Ilva Taranto come «stabilimento di interesse strategico nazionale»

Il decreto-legge n. 2 del 2023 è stato espressamente dedicato agli «impianti di interesse strategico nazionale». La domanda di partenza è perché il legislatore abbia utilizzato questa formula generale. Nel titolo del decreto-legge, così come in altre disposizioni, non è presente alcun riferimento specifico a Ilva Taranto. Eppure, la *ratio* complessiva del provvedimento legislativo è quella di far sì che possa andare avanti l'attività di Ilva. Bisogna, allora, chiarire quale sia il significato giuridico del concetto di «impianti di interesse strategico nazionale».

Un impianto o, meglio ancora, uno «stabilimento di interesse strategico nazionale» è un apparato industriale di considerevole dimensione, che occupa un numero di lavoratori particolarmente alto e produce un notevole ammontare di merci di scambio, immettendoli all'interno di una comunità più ampia, di dimensione nazionale, così da accrescerne la ricchezza complessiva³.

Quel che la costituzione economica e, in particolar modo, gli artt. 41 e 42 Cost. impongono a uno «stabilimento di interesse strategico nazionale» è di mettere da parte ogni sforzo che sia volto esclusivamente alla massimizzazione del profitto. Uno stabilimento di quest'ordine di grandezza deve essere posto al servizio della comunità, contribuendo non tanto all'arricchimento delle sue singole componenti, quanto alla creazione di un valore economico collettivo. Stando alla costituzione economica, la produzione industriale nazionale deve essere un mezzo volto a soddisfare i bisogni umani diffusi.

È come se la «funzione sociale» della proprietà, *ex art. 42 Cost.*, si proiettasse sull'attività delle grandi aziende: in quest'ottica, l'attività di uno «stabilimento di interesse strategico nazionale» deve

³ Cosa significa produrre dei beni destinati all'economia nazionale, quali sono le disposizioni costituzionali rilevanti rispetto a questo fenomeno e quali devono essere i fini costituzionali da considerare, cui subordinare l'attività delle imprese di dimensione nazionale, sono tutte questioni affrontate da M. LUCIANI, *La produzione della ricchezza nazionale*, in *Costituzionalismo*, n. 2, 2008.

adempiere una missione di ampio respiro, connotata da precisi «fini sociali», di miglioramento del benessere della società, intesa nella sua interezza.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 85 del 2013, ha riconosciuto che l'eccezionale volume produttivo di un'impresa e la sua consistente capacità occupazionale, *in quanto* «stabilimento di interesse strategico nazionale», possano giustificare l'introduzione da parte del legislatore di un quadro normativo differenziato e, quindi, derogatorio⁴. Sempre la Corte ha chiarito come, al contrario, potrebbe presentare dei profili di criticità una disciplina legislativa che ponga tutte le aziende produttive sullo stesso piano, «a prescindere dalla loro dimensione e incidenza sul mercato e, quindi, dagli effetti che la loro scomparsa determinerebbe»⁵.

Non si tratta, però, di un ragionamento del tutto nuovo. Già affrontando il *caso Alitalia*, la Corte Costituzionale ha sottolineato come scongiurare la dissoluzione di una azienda di grandi dimensioni, attiva in un settore strategico dell'economia nazionale, possa essere necessario per evitare distorsioni e cortocircuiti suscettibili di ricadute sistemiche in ulteriori comparti: le «esigenze strategiche dell'economia nazionale»⁶ giustificano l'intervento *ad hoc* del legislatore, volto a garantire la continuità di un'attività imprenditoriale, la salvaguardia dei livelli occupazionali e la conservazione del rilevante valore di un'azienda, composta da una pluralità di beni e rapporti di varia natura⁷.

La definizione giuridica di «impianto» o «stabilimento di interesse strategico nazionale» è stata introdotta dall'art. 1 del decreto-legge n. 207 del 2012.

Gli «stabilimenti di interesse strategico nazionale» possono essere individuati per mezzo di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, qualora siano soddisfatte contemporaneamente due condizioni: in primo luogo, presso lo stabilimento industriale deve essere occupato, da almeno un anno, un numero di lavoratori subordinati non inferiore a duecento unità, compresi quelli

⁴ Hanno commentato la sentenza n. 85 del 2013 della Corte Costituzionale, da questo punto di vista, M. MASSA, *Il commissariamento dell'ILVA: un nuovo capitolo nel diritto delle crisi industriali*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 617-620; A. CIERVO, *Esercizi di neo-liberismo: in margine alla sentenza della Corte Costituzionale sul caso Ilva*, in *Questione Giustizia*, n. 2, 2014, pp. 130-132.

⁵ Cfr. sentenza n. 85 del 2013 della Corte Costituzionale.

⁶ Cfr. sentenza n. 270 del 2010 della Corte Costituzionale. L'espressione è stata usata dal giudice costituzionale per spiegare la *ratio* alla base della disciplina speciale riguardante Alitalia

⁷ L'intervento pubblico a vantaggio di Alitalia, in funzione di salvaguardia dell'interesse economico nazionale, è stato fra l'altro richiamato da L. CASSETTI, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente?*, in *Federalismi*, n. 4, 2 febbraio 2022, p. 195; M. MASSA, *Il commissariamento dell'ILVA*, op. cit., p. 620.

ammessi al trattamento di cassa integrazione (*condizione oggettiva*); in secondo luogo, come risultato di una valutazione politica discrezionale del Governo, l'industria in questione deve essere considerata strategicamente centrale negli assetti del sistema economico nazionale, a tal punto da essere avvertita l'assoluta esigenza di salvaguardare i livelli di occupazione e di produzione dell'impresa (*condizione discrezionale*)⁸.

La definizione di «stabilimento di interesse strategico nazionale» ex art. 1 del decreto-legge n. 207 del 2012 è stata accostata⁹ alla nozione di «grande impresa in stato di insolvenza» espressa dall'art. 2 del decreto-legislativo n. 270 del 1999, che aveva assunto, come parametro di riferimento, lo stesso indice numerico di duecento lavoratori occupati per misurare le dimensioni generali delle attività economiche.

La finalità principale del decreto-legislativo n. 270 del 1999 era quella di sottrarre al fallimento le imprese di grandi dimensioni, in situazione di *crack* finanziario, così da consentire il loro rilancio e, soprattutto, la continuità dell'attività economica, mediante l'applicazione di un quadro normativo specifico per la cessione dell'azienda.

In maniera speculare, la logica ispiratrice del concetto di «stabilimento di interesse strategico nazionale» è stata quella di preservare l'attività imprenditoriale e i posti di lavoro di grandi complessi produttivi, versanti in una situazione di crisi aziendale, dovuta a ragioni di carattere diverso dal dissesto finanziario, ma in ogni caso pressanti, così da evitare che la loro chiusura potesse avere pesanti conseguenze sul sistema economico nazionale.

⁸ Per approfondire il significato della definizione di «stabilimento di interesse strategico nazionale», data dal decreto-legge n. 207 del 2012, si vedano F. DI CRISTINA, *Il decreto "salva Iva" – Gli stabilimenti di interesse strategico nazionale e i poteri del governo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 4, Milano, Ipsoa, 2013, p. 369 ss.; SERENO G., *Alcune discutibili affermazioni della Corte sulle leggi in luogo di provvedimento*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3, Milano, Giuffrè, 2013, p. 1514.

Ha evidenziato la contraddittorietà del requisito occupazionale, alla luce delle vicende relative alla sentenza n. 58 del 2018 della Corte Costituzionale e dello scarso livello di tutela della salute dei lavoratori, M. FERRO, *La mano pubblica sull'economia, la crisi delle imprese e il partenariato ministeriale con la giurisdizione*, in *Questione Giustizia*, Roma, Associazione Magistratura Democratica, n. 2, 2019, pp. 313-315.

⁹ Il confronto è stato operato dalla sentenza n. 85 del 2013 della Corte Costituzionale. «Quanto all'indice numerico dei lavoratori occupati, va ricordato che si tratta della soglia già utilizzata dal legislatore nella disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, di cui all'art. 2 del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270 (Nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, a norma dell'articolo 1 della legge 30 luglio 1998, n. 274). In tale disciplina, la tutela dell'attività imprenditoriale e dei livelli occupazionali, come indicati, giustifica la sottrazione dell'impresa insolvente al fallimento e l'ingresso in una procedura concorsuale *ad hoc*, con finalità di conservazione delle attività aziendali, mediante prosecuzione, riattivazione e riconversione dell'esercizio. La norma censurata presenta caratteristiche analoghe, in quanto mira a perpetuare l'esistenza di grandi aziende, la cui chiusura avrebbe gravi effetti sui livelli di occupazione».

Che l'impianto siderurgico di Ilva Taranto costituisca uno «stabilimento di interesse strategico nazionale» è un punto che è stato messo nero su bianco dall'art. 3 del decreto-legge n. 207 del 2012: l'intero impianto del decreto-legge n. 207 del 2012 è stato, di fatto, concepito per consentire la prosecuzione dell'attività produttiva dello stabilimento e la commercializzazione dei prodotti lavorati.

Il 25 luglio 2012, infatti, era stato disposto il sequestro giudiziario preventivo di ampie porzioni dello stabilimento siderurgico, con conseguente interruzione dell'attività dell'impresa, nel contesto di un procedimento penale particolarmente complesso, che coinvolgeva i dirigenti e gli amministratori della stessa azienda¹⁰, imputati per una serie di reati ambientali di particolare gravità.

Il decreto-legge n. 207 del 2012, emanato successivamente al sequestro, ha permesso di riprendere l'attività produttiva di Ilva Taranto *in quanto* «stabilimento di interesse strategico nazionale» per un periodo massimo di 36 mesi, a condizione di osservare le prescrizioni contenute nell'autorizzazione integrata ambientale (c.d. a.i.a.)¹¹, riguardanti soprattutto l'abbattimento e il contenimento delle emissioni, mediante l'adozione delle migliori tecnologie disponibili a livello industriale.

Entrando nel merito del decreto-legge n. 207 del 2012, non ci sono particolari dubbi sulla qualificazione sostanziale di Ilva come «stabilimento di interesse strategico nazionale», considerando le dimensioni dello stabilimento, la quantità d'acciaio prodotta, il contributo dato in termini di PIL e di posti di lavoro all'economia nazionale (e non solo): come è stato evidenziato dalla Corte EDU, lo stabilimento che si trova a Taranto «è il sito più importante della società e il più grande complesso industriale siderurgico d'Europa. Oggi si estende su una superficie di circa 1.500 ettari e conta circa undicimila dipendenti»¹².

¹⁰ Come ricordato dalla sentenza n. 85 del 2013 della Corte Costituzionale, il procedimento penale coinvolgeva i vertici della società, relativamente a reati ambientali commessi mediante emissioni nocive nell'atmosfera di polveri e gas (artt. 81 e 110 c.p.; artt. 24 e 25 del d.P.R. n. 203 del 1988; artt. 256 e 279 del decreto-legislativo n. 152 del 2006). Si procedeva, inoltre, riguardo ad ipotesi di concorso nei reati (talvolta continuati) di cui agli artt. 434 c.p. («Crollo di costruzioni o altri disastri dolosi»), 437 c.p. («Rimozione od omissione dolosa di cautele contro gli infortuni sul lavoro»), 439 («Avvelenamento di acque o di sostanze alimentari»), 635 c.p. («Danneggiamento»), 639 c.p. («Deturpamento e imbrattamento di cose altrui»), 674 c.p. («Getto pericoloso di cose»).

¹¹ L' a.i.a. era stata rilasciata dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare il 4 agosto 2011 ed era stata soggetta a riesame il 26 ottobre 2012.

¹² Cfr. sentenza 24 gennaio 2019 della Corte EDU, causa *Cordella contro Italia*.

Più di qualche critica¹³ è stata, invece, mossa alla tecnica legislativa adottata dall'art. 3 del decreto-legge n. 207 del 2012, che ha direttamente chiamato in causa Ilva di Taranto, inquadrandola automaticamente come «stabilimento di interesse strategico nazionale», senza attendere l'adozione dell'apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri¹⁴. Per questa ragione, è stato sottolineato come l'art. 3 del decreto-legge n. 207 del 2012, in particolar modo, abbia avuto natura provvedimentale e abbia precluso ogni possibile valutazione discrezionale, riguardante non tanto la qualificazione di Ilva da un punto di vista giuridico, ma, più che altro, la possibilità di applicare o meno a Ilva la disciplina generale prevista dal decreto-legge n. 207 del 2012¹⁵: nonostante la formulazione generica dell'art. 1, infatti, è risultato ancor più evidente come il decreto-legge n. 207 del 2012 non sia stato concepito per esigenze di carattere diffuso, ma esclusivamente in funzione delle problematiche specifiche riguardanti Ilva Taranto.

Una volta classificata Ilva come «stabilimento di interesse strategico nazionale», su questa base è stato progressivamente costruito un quadro normativo *ad hoc*¹⁶, volto a garantire principalmente la prosecuzione, senza soluzione di continuità, dell'attività produttiva dell'acciaieria.

¹³ Hanno messo in rilievo le problematiche della tecnica legislativa adottata, in particolar modo, R. BIN, *L'Ilva e il soldato Baldini*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 122-124; A. MARCHETTI, *Il "decreto-Ilva", profili di costituzionalità di una legge-provvedimento*, in *Federalismi*, n. 15, 7 luglio 2013, p. 1 ss.; E. VIVALDI, *Il caso Ilva: la "tensione" tra poteri dello Stato e il bilanciamento dei principi costituzionali*, in *Federalismi*, n. 15, 17 luglio 2013, pp. 5-9; A. MORELLI, *Il decreto Ilva: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 1, Milano, Studio legale Luca Santa Maria, 2013, p. 8 ss.; A. SPERTI, *Alcune riflessioni sui profili costituzionali del decreto Ilva*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 1, Milano, Studio legale Luca Santa Maria, 2013, pp. 13-14; G. ARCONZO, *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*, n. 1, Milano, Studio legale Luca Santa Maria, 2013, p. 20 ss.; G. SERENO, *Alcune discutibili affermazioni*, op. cit., p. 1511 ss.

¹⁴ Un simile intento di salvaguardare, in via prioritaria, la continuità dell'attività economica di Ilva Taranto, nonostante l'applicazione di un provvedimento giudiziario di sequestro preventivo, è apparso in maniera nitida anche nel decreto-legge n. 92 del 2015.

Il decreto-legge n. 92 del 2015 è stato adottato in seguito a un incidente verificatosi all'interno di Ilva, che aveva portato alla morte di un operaio e al provvedimento di sequestro preventivo di uno degli altoforni dell'acciaieria. L'art. 3 del decreto-legge avrebbe garantito l'esercizio dell'attività d'impresa dello «stabilimento di interesse economico nazionale», a patto che per la prosecuzione dell'attività degli stabilimenti l'impresa predisponesse, entro 30 giorni, un piano per la tutela della sicurezza sui luoghi di lavoro.

L'art. 3 è stato, tuttavia, dichiarato illegittimo dalla sentenza n. 58 del 2018 della Corte Costituzionale, dal momento che il legislatore aveva privilegiato in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando le esigenze di tutela della salute (artt. 2 e 32 Cost.) e del diritto al lavoro in un ambiente salubre (artt. 4 e 35 Cost.).

¹⁵ Hanno evidenziato questo aspetto S. STAIANO, *Politica e giurisdizione. Piccola cronaca di fatti notevoli*, in *Federalismi*, n. 11, 29 maggio 2013, p. 8; G. SERENO, *Alcune discutibili affermazioni*, op. cit., p. 1514.

¹⁶ Per una ricostruzione della successione dei provvedimenti legislativi, si vedano M.V. FERRONI, *Le procedure amministrative di gestione delle imprese in crisi*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 138 ss.; M.V. FERRONI, *I profili pubblicistici dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza e il caso Ilva*, in *Federalismi*, n. 4, 20 febbraio 2019, p. 2 ss.; A. GIURICKOVIC DATO, *Il bilanciamento tra principi costituzionali e la nuova dialettica tra interessi alla luce della riforma Madia. Riflessioni in margine al "caso Ilva"*, in *Federalismi*, n. 12,

Dapprima, limitatamente a quelle imprese che gestissero degli «stabilimenti di interesse strategico nazionale» (cioè Ilva Taranto), è stata attribuita in capo al Governo la prerogativa di nominare un commissario straordinario, incaricato della gestione della società¹⁷: il commissario avrebbe dovuto garantire la realizzazione delle misure necessarie a ridurre o eliminare le ricadute negative dell'attività produttiva sulla collettività, in senso coerente rispetto a quanto previsto dall'a.i.a., seguendo le prescrizioni di un apposito «Piano di tutela ambientale e sanitaria» (decreto-legge n. 61 del 2013¹⁸).

Dopodiché, la disciplina degli «stabilimenti di interesse strategico nazionale» (ancora una volta, Ilva Taranto) è stata ulteriormente modificata, stabilendo che il commissario straordinario (così come l'affittuario o l'acquirente dell'azienda) non sarebbe stato soggetto a responsabilità penale o amministrativa per le condotte poste in essere in attuazione delle disposizioni del «Piano di tutela ambientale e sanitaria» (decreto-legge n. 1 del 2015¹⁹).

19 giugno 2019, p. 9 ss.; E. VERDOLINI, *Il caso Ilva Taranto e il fil rouge degli interessi costituzionali: commento alla sentenza n. 182 del 2017 della Corte Costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 24 febbraio 2018, pp. 2-8.

¹⁷ A proposito dei compiti del commissario straordinario, con particolare riguardo alla *Saga Ilva*, è di particolare interesse M.V. FERRONI, *Le procedure amministrative*, op. cit., pp. 144-145.

Per un commento del decreto-legge n. 61 del 2013, si veda anche G. GUIZZI, *Il commissariamento di società per azioni ai sensi del d.l. 61/2013 tra funzionalizzazione dell'impresa e problemi di tutela costituzionale della partecipazione azionaria. Prime note a margine de(la seconda puntata del) caso ILVA*, in *Impresa e mercato. Studi dedicati a Mario Libertini*, in *Corriere giuridico*, n. 10, Milano, Ipsoa, 2013, 1189-1196.

¹⁸ Secondo l'art. 1 del decreto-legge n. 61 del 2013, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, poteva deliberare il commissariamento straordinario dell'impresa. Entro 7 giorni dalla delibera, avrebbe dovuto essere nominato il commissario per mezzo di apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Contestualmente al commissariamento, avrebbe dovuto essere nominato un comitato di tre esperti che predisponesse un «piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria», per garantire l'attuazione delle prescrizioni di legge e dell'a.i.a. Dopodiché, il compito prioritario del commissario, ai sensi del decreto-legge n. 61 del 2013, sarebbe stato quello di verificare la piena attuazione del piano.

Il piano ambientale è stato effettivamente approvato dal Ministero dell'Ambiente con decreto n. 53 del 2014.

¹⁹ L'art. 1 del decreto-legge n. 1 del 2015 ha aperto alla possibilità che gli «stabilimenti di interesse economico nazionale» accedessero alle procedure di amministrazione straordinaria, dietro istanza del relativo commissario straordinario, che avrebbe potuto così essere nominato commissario della stessa procedura di amministrazione straordinaria. Non a caso, l'art. 2 comma 1 del decreto-legge n. 1 del 2015 sanciva la cessazione dalla carica del commissario straordinario del governo, Piero Gnudi, precedentemente in carica ai sensi del decreto-legge n. 61 del 2013. Di fatto, però, lo stesso Piero Gnudi è stato nominato commissario per l'amministrazione straordinaria ed è stato affiancato da altri due commissari.

L'amministrazione straordinaria è la procedura concorsuale che si applica alla grande impresa insolvente, con finalità di conservazione del complesso produttivo e dei posti di lavoro. L'art. 2 ha assoggettato lo stabilimento Ilva Taranto alla procedura di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi. Dopodiché, l'art. 2 del decreto-legge n. 1 del 2015 ha espressamente stabilito che le misure poste in essere dal commissario straordinario, in attuazione del «piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria», non potessero dar luogo a una sua responsabilità penale o amministrativa.

Sulla sottoposizione di Ilva alla procedura di amministrazione straordinaria, si vedano M.V. FERRONI, *I profili pubblicistici dell'amministrazione straordinaria*, op. cit., pp. 10-14; SERVIZIO STUDI SENATO DELLA REPUBBLICA,

Sono stati affidati alla gestione del commissario l'apertura, la supervisione e il completamento della procedura di aggiudicazione per la cessione di Ilva, giustificando la scelta legislativa sulla base delle particolari caratteristiche degli «stabilimenti di interesse strategico nazionale» (art. 1 comma 4 del decreto-legge n. 1 del 2015; art. 1, commi 2, 3 e 8, del decreto-legge n. 191 del 2015 e art. 1 del decreto-legge n. 98 del 2016).

Il trasferimento aziendale di Ilva a soggetti terzi è stato avviato con un bando di gara²⁰, pubblicato il 5 gennaio 2016, rivolto a imprese individuali o in forma societaria, di qualsiasi nazionalità, così da poter individuare un acquirente o un affittuario per Ilva. Per partecipare alla procedura, in un primo momento, ciascuna impresa ha dovuto avanzare la propria manifestazione d'interesse entro il 10 febbraio 2016. A livello complessivo, sono state così proposte ventinove manifestazioni d'interesse.

Soltanto in una seconda fase, i vari candidati hanno dovuto formulare una proposta vincolante per l'acquisto di Ilva. A prevalere è stata, infine, l'offerta congiunta dei gruppi Arcelor Mittal e Marcegaglia che, nel 2017, hanno rilevato il controllo di Ilva.

Per poter realizzare il trasferimento, è stata modificata, innanzitutto, la procedura di cessione aziendale prevista dal decreto-legge n. 347 del 2003, così da poterla estendere e applicare agli «stabilimenti di interesse strategico nazionale» (art. 1 comma 4 del decreto-legge n. 1 del 2015).

Il commissario straordinario ha dovuto individuare l'acquirente di Ilva tra i candidati in grado di garantire «la continuità produttiva dello stabilimento industriale di interesse strategico nazionale anche con riferimento alla garanzia di adeguati livelli occupazionali» (art. 4 comma 4-quater del decreto-legge n. 347 del 2003).

Proprio perché la cessione ha interessato degli «stabilimenti di interesse strategico nazionale», oltre a definire una procedura d'aggiudicazione specifica, è stato dato rilievo, in particolar modo, a determinati profili contenutistici delle offerte presentate dai potenziali acquirenti o affittuari. Le offerte hanno dovuto fornire delle garanzie concrete sulla prosecuzione dell'attività economico-produttiva, per tutelare gli interessi della proprietà imprenditoriale, così come dei lavoratori occupati. Le offerte, infatti, dovevano essere corredate da un «Piano industriale e finanziario» con

SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI, *Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale*, 20 febbraio 2023, p. 12 ss.

²⁰ A proposito della procedura per la cessione dei complessi aziendali di Ilva, si veda M.V. FERRONI, *I profili pubblicistici dell'amministrazione straordinaria*, op. cit., p. 18 ss.

l'indicazione degli eventuali investimenti sullo stabilimento, nonché degli obiettivi strategici riguardanti la produzione industriale (art. 4 comma 4-quater del decreto-legge n. 347 del 2003)²¹.

3. La funzione di Invitalia alla luce del (nuovo) art. 41 comma 3 Cost.: la transizione verde in armonia con l'art. 3 comma 2 Cost.

La qualificazione di Ilva Taranto come «stabilimento di interesse strategico nazionale» è stata espressamente richiamata a fondamento di quei provvedimenti legislativi²² che hanno avviato la nazionalizzazione di Ilva.

È una logica che, in un certo senso, è simile a quella dell'art 43 Cost., ma non è del tutto sovrapponibile: la statalizzazione di Ilva sta avvenendo perché si tratta di uno «stabilimento di interesse strategico nazionale», motivazione che non coincide con quelle indicate dall'art. 43 Cost. Quel che conta, nella nazionalizzazione di Ilva, non è il fatto che l'impresa sia riconducibile a «servizi pubblici essenziali» o a «fonti d'energia» o a «situazioni di monopolio»²³. L'acciaieria Ilva, semplicemente, è *too big to fail*: sulla base di questa considerazione, di fronte alla possibilità del collasso, è stato motivato l'intervento dello Stato, in quanto unico soggetto realmente in grado di reggere le sorti di un gigante industriale «di interesse strategico nazionale».

Il decreto-legge n. 2 del 2023 ha contribuito a definire un nuovo equilibrio nel rapporto fra poteri pubblici ed economia nel contesto di Ilva. L'art. 1 ha confermato il rientro dello Stato nella gestione di Ilva Taranto. Nonostante i recenti provvedimenti giudiziari, sono proseguiti gli interventi volti a

²¹ Per di più, il «Piano industriale» avrebbe potuto comportare delle modifiche o delle integrazioni al «Piano di tutela ambientale e sanitaria», che avrebbero dovuto essere proposte dallo stesso aggiudicatario (art. 1 comma 8 del decreto-legge n. 191 del 2015).

²² Come si vedrà nel prosieguo, si fa riferimento, innanzitutto, all'art. 3 del decreto-legge n. 103 del 2021, che ha giustificato l'ingresso di Invitalia in Ilva *in quanto* «stabilimento di interesse strategico nazionale». I successivi provvedimenti legislativi riguardanti la nazionalizzazione sono stati il decreto-legge n. 115 del 2022 e il decreto-legge n. 2 del 2023.

²³ Come chiarito dalla sentenza n. 58 del 1965 della Corte Costituzionale, l'art. 43 Cost. è stato concepito per evitare la possibilità che un potere privato, occupando un settore relativo a servizi essenziali o fonti di energia, ovvero agendo nei fatti come monopolista, possa influire in senso ampio non solo sul sistema economico, ma anche a livello sociale e politico. Non si tratta, però, del caso in esame, dal momento che la lesione dell'interesse pubblico, nel caso di Ilva, sta nelle ricadute negative che le emissioni inquinanti hanno sull'ambiente circostante e sulla salute delle persone. Si veda F. GALGANO, *Art. 43 Cost.*, in (a cura di) G. BRANCA, *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1982, p. 196.

portare a termine l'acquisizione della maggioranza azionaria da parte di Invitalia all'interno della società controllante l'acciaieria pugliese.

In particolar modo, il decreto-legge n. 2 del 2023 ha autorizzato Invitalia a procedere con ulteriori sottoscrizioni di aumento di capitale o finanziamenti in conto soci, con un investimento di importo massimo complessivo pari a un miliardo di euro, anche nel caso in cui gli impianti dello stabilimento siano sottoposti a sequestro o confisca giudiziaria.

Il decreto-legge n. 2 del 2023 è stato, però, l'ultimo tassello volto a concretizzare il definitivo passaggio in mano pubblica di Ilva Taranto. Già da alcuni anni, è stato avviato il percorso di riacquisizione dell'acciaieria da parte dello Stato, attraverso il braccio armato di Invitalia, tanto da potersi parlare di un processo di nazionalizzazione in divenire.

Dopo anni di gestione dell'azienda da parte dei privati²⁴, nonostante la nomina dei commissari straordinari²⁵, non è stato raggiunto il difficile equilibrio fra le esigenze di tutela dell'ambiente, della salute, dell'occupazione e dell'impresa. In particolar modo, non sono stati svolti i necessari investimenti di manutenzione, ammodernamento e potenziamento produttivo dell'impianto.

La scelta di coinvolgere Invitalia, società sotto il diretto controllo pubblico, non è stata casuale. Invitalia può essere chiamata a svolgere funzioni d'impulso alla crescita economica e occupazionale, fornendo il proprio sostegno a settori produttivi di carattere strategico: Invitalia, pertanto, potrebbe farsi portatrice di una diversa politica industriale, che abbia come oggetto l'acciaieria Ilva Taranto.

Il presupposto della statalizzazione è stata la sottoscrizione da parte di Invitalia di un accordo vincolante con Arcelor Mittal, avvenuta il 10 dicembre 2020²⁶, in modo tale da ricapitalizzare AM InvestCo Italy, la società che ha siglato il contratto d'affitto, con obbligo di acquisto, dei rami d'azienda di Ilva.

²⁴ F. SCUTO, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 54 ss. L'autore ha ripercorso le vicende più recenti riguardanti la proprietà di Ilva.

²⁵ I commissari straordinari hanno avuto poteri particolarmente significativi nella gestione dell'impresa, che si sono sostituiti, per alcuni anni, alle prerogative imprenditoriali. Si veda M.V. FERRONI, *I profili pubblicistici dell'amministrazione straordinaria*, op. cit., p. 14 ss.

²⁶ L'impegno assunto da Invitalia con l'accordo vincolante è stato quello di effettuare un investimento in due tranche: dapprima, Invitalia avrebbe investito 400 milioni di euro di capitale, entrando nella società di controllo di Ilva; successivamente, Invitalia avrebbe aggiunto 680 milioni di euro di fondi, così da raggiungere una partecipazione societaria pari al 60% complessivo all'interno di AM InvestCo Italy. I termini dell'accordo sono stati resi pubblici per mezzo di due comunicati stampa di Invitalia e di ArcelorMittal.

L'intervento normativo del Governo, per mezzo dei decreti-legge n. 103 del 2021 e n. 105 del 2022, ha così aperto all'ingresso di Invitalia all'interno di Ilva Taranto.

Con un primo decreto-legge, Invitalia è stata autorizzata a sottoscrivere aumenti di capitale e a erogare finanziamenti in conto soci, nel limite massimo di 705 milioni di euro, con la dichiarata finalità di «assicurare la continuità del funzionamento produttivo dell'impianto siderurgico di Taranto della società Ilva s.p.a.» (art. 1 comma 1 ter del decreto-legge n. 142 del 2019, così come modificato dall'art. 3 del decreto-legge n. 103 del 2021).

Il 14 aprile 2021, su incarico del Governo italiano, Invitalia²⁷ ha effettivamente sottoscritto azioni ordinarie di AM InvestCo Italy, per un importo di 400 milioni di euro, con i contributi in conto capitale assegnati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), e, in seguito, ha acquisito il 50% dei diritti di voto all'interno della società controllante Ilva Taranto, che ha assunto la nuova denominazione di Acciaierie d'Italia Holding S.p.a.

Con un secondo decreto-legge, Invitalia è stata, poi, autorizzata a sottoscrivere ulteriori aumenti di capitale, fino a un importo complessivamente non superiore a un miliardo di euro per l'anno 2022, sempre nell'ottica di consentire la prosecuzione dell'attività di Ilva Taranto (decreto-legge n. 115 del 2022).

Invitalia ha, quindi, siglato un altro accordo²⁸ con Arcelor Mittal che prevede, entro la data del 31 maggio 2024²⁹, il passaggio della maggioranza azionaria di controllo dell'acciaieria Ilva (il 60% delle azioni) in capo a Invitalia stessa, a patto che siano rispettate una serie di condizioni, come a) il dissequestro degli impianti, b) la sottoscrizione di un accordo fra l'azienda e le organizzazioni sindacali, c) l'ottenimento della nuova a.i.a.

Il decreto-legge 2 del 2023, pertanto, è stato ispirato dalla prospettiva della nazionalizzazione di Ilva e ha confermato la sua progressiva acquisizione da parte di Invitalia. Allo stato dell'arte, la nazionalizzazione sembra essere difficilmente reversibile, nonostante le recenti confische degli impianti.

C'è da chiedersi, allora, quale debba essere nello specifico la *mission* di un'impresa pubblica, quale è Invitalia, nello stimolare la riconversione di un'attività economica inquinante verso forme di

²⁷ Anche in questo caso, è stato rilasciato un comunicato stampa da parte di Invitalia.

²⁸ SERVIZIO STUDI SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI, *Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale*, 20 febbraio 2023, pp 8-9.

²⁹ Il passaggio di proprietà era stato inizialmente previsto per il 31 maggio 2022 ed è stato spostato in avanti di due anni.

produzione maggiormente compatibili con le esigenze di tutela della salute e dell'ambiente, tenendo conto anche della necessità di preservare i livelli d'occupazione esistenti.

Per dare risposta alla domanda, il punto di partenza deve essere, per forza di cose, l'idea d'impresa³⁰ che la costituzione economica ha fatto propria e ha delineato nell'art. 41 Cost.

Il modello d'impresa è quello di un'attività economica *limitata* dalla previsione di vincoli specifici *ex art. 41 comma 2 Cost.*, finalizzati alla salvaguardia di particolari beni costituzionali (quali la «salute» e l'«ambiente») o di un generale interesse sociale (l'«utilità sociale»). La stessa impresa, in particolar modo se pubblica, può essere *orientata* nella sua attività, attraverso opportuni programmi e controlli, verso il perseguimento di «fini sociali» e, soprattutto, «ambientali» *ex art. 41 comma 3 Cost.*

Nello specifico, il nuovo art. 41 comma 3 Cost. stabilisce la preferenza costituzionale per la realizzazione di obiettivi strutturali e di sistema³¹. Alle finalità «sociali» e «ambientali» deve essere, però, attribuito un significato puntuale, se si vuole comprendere appieno quale deve essere la funzione dell'impresa pubblica nel promuovere i processi di trasformazione di interi sistemi produttivi. In parole povere, c'è da chiarire qual è la sostanza dei «fini sociali» e «ambientali» cui deve tendere l'azione di Invitalia.

Ancora prima della recente riforma dell'art. 41 Cost.³², l'*European Green Deal*³³ ha rappresentato un disegno complessivo di trasformazione dell'economia europea (la «transizione verde»), che coinvolge una pluralità di ambiti nel processo di decarbonizzazione (quelli

³⁰ Per quanto riguarda il presente studio, importanti spunti interpretativi a proposito dell'art. 41 Cost. sono venuti da E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto pubblico*, n. 2, Bologna, Il Mulino, 2021, pp. 420-421.

Più in generale, per quanto riguarda l'art. 41 Cost. e la sua interpretazione, si può fare riferimento a F. GALGANO, *Art. 41*, in (a cura di) G. BRANCA, *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1982, p. 1 ss.; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, Cedam, 1983, p. 9 ss.; V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 1959, p. 187 ss.; F. SAIITTO, *I rapporti economici. Stato e mercato tra intervento e regolazione*, in (a cura di) F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI, *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, p. 125 ss.

³¹ Ha parlato, in tal senso, dell'art. 41 comma 3 Cost. M. RAMAJOLI, *Attività economiche, poteri pubblici e tutela dell'ambiente nel nuovo art. 41 Cost.*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 178-179.

³² Si fa riferimento alla legge costituzionale n. 1 del 2022.

³³ Il riferimento in questo caso è alla comunicazione n. 640 del 2019 della Commissione Europea.

dell'energia, dell'industria e della mobilità), così da raggiungere l'azzeramento delle emissioni inquinanti entro il 2050³⁴.

Sempre l'*European Green Deal* ha chiarito come «le industrie ad alta intensità energetica, come quelle dell'acciaio, (...), sono indispensabili per l'economia europea, in quanto alimentano diverse catene del valore»³⁵. Allo stesso tempo, ha riconosciuto come, nel settore dell'acciaio, non sia più rinviabile lo sforzo verso l'abbattimento delle emissioni e la modernizzazione degli impianti.

In senso coerente, la programmazione di *Next Generation EU* ha tenuto fermo, fra i suoi pilastri, quello della «transizione verde» (art. 3 del regolamento n. 241 del 2021) e ha stabilito l'obbligo di destinare almeno il 37% delle risorse dei piani nazionali di ripresa alla realizzazione dell'«obiettivo climatico» (art. 16 del regolamento n. 241 del 2021).

Di conseguenza, la seconda missione del PNRR italiano, dedicata a «rivoluzione verde e transizione ecologica», prevede investimenti pubblici per la sperimentazione di nuovi metodi produttivi nel settore dell'acciaio, in modo tale da adottare le migliori tecniche disponibili, come l'impiego di forni elettrici o lo sviluppo dell'idrogeno verde, per l'abbattimento delle emissioni e la progressiva decarbonizzazione del ciclo produttivo.

Si può parlare di una rivitalizzazione dell'art. 41 comma 3 Cost.³⁶, come disposizione in grado di legittimare un nuovo ruolo del settore pubblico³⁷, tanto nell'azione delle istituzioni, quanto in quella delle imprese statali, come Invitalia: a partire dall'art. 41 comma 3 Cost., deve essere attuata una politica industriale verde³⁸, che orienti le attività economiche, pubbliche e private, verso gli obiettivi di sostenibilità ambientale e azzeramento delle emissioni fatti propri dall'Unione Europea.

Alla luce del contesto generale, l'acquisizione di Ilva Taranto da parte di Invitalia assume una valenza più ampia. Il nuovo dettato dell'art. 41 comma 3 Cost., richiamando espressamente

³⁴ L'*European Green Deal* ha fissato un traguardo intermedio di riduzione del 55% dell'emissione di gas serra entro il 2030. Dopodiché, l'approdo finale deve essere quello del raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050. L'*European Green Deal* deve essere considerato parte integrante dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e del suo programma di sviluppo sostenibile, all'interno del quale spicca la questione della lotta al cambiamento climatico.

³⁵ Cfr. comunicazione n. 640 del 2019 della Commissione Europea.

³⁶ Ha parlato di rivitalizzazione dell'art. 41 comma 3 Cost. E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione*, op. cit., p. 421.

³⁷ Ha recentemente messo in luce come la riforma dell'art. 41 Cost. abbia rafforzato le funzioni dello Stato in ambito economico M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3*, op. cit., p. 63.

³⁸ Ha parlato di politica industriale verde L. ARISTEI, *Il ministero della transizione ecologica e la sostenibilità dello sviluppo economico*, in *Diritto costituzionale*, n. 2, Napoli, Franco Angeli, 2022, p. 108. Ha evidenziato come il nuovo dettato dell'art. 41 comma 3 Cost. possa imprimere un preciso indirizzo a tutte le politiche pubbliche A. COZZI, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente del 2004 tra diritti e principi*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 18 gennaio 2022, p. 3403.

l'ambiente, ha arricchito l'orizzonte finalistico dell'azione pubblica, precedentemente connessa esclusivamente ai fini di carattere sociale³⁹: la mano pubblica torna sì a farsi carico di compiti di primo piano in ambito economico, ma l'intervento statale si colora di scopi del tutto nuovi, legati alla «transizione ecologica».

Il processo di trasformazione dell'economia innescato a livello europeo, nella direzione della decarbonizzazione, non è affatto privo di rischi e criticità. In particolar modo, il cambiamento dei modelli di produzione industriale può comportare la scomparsa di specifiche mansioni lavorative, con la conseguente perdita di posti occupazionali⁴⁰. Si tratta di un aspetto particolarmente importante e delicato, considerando il primato del principio lavoristico⁴¹, sia nell'impianto della Carta Fondamentale, che nel più ampio contesto della società italiana. La «transizione verde» non può avere, come risultato finale, l'esclusione delle fasce più deboli dei lavoratori dal nuovo modello di produzione economica.

In definitiva, l'azione delle istituzioni e delle imprese pubbliche, come Invitalia, deve essere in grado di perfezionare una sintesi⁴² fra quelle che sono le istanze legate alla tutela dell'ecosistema (i «fini ambientali» dell'art. 41 comma 3 Cost.) e quelle che sono le esigenze di salvaguardia dell'occupazione (i «fini sociali» ex art. 41 comma 3 Cost.).

La «transizione verde» deve svilupparsi in armonia con quel disegno di trasformazione sociale progressiva⁴³, delineato dall'art. 3 comma 2 Cost., che mira a rimuovere gli ostacoli *di ordine economico*, tali da impedire la piena partecipazione dei *lavoratori* all'organizzazione politica, sociale e (si badi bene) *economica* del Paese.

³⁹ Le conseguenze, in tal senso, della riforma dell'art. 41 Cost. sono state messe in luce da M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3*, op. cit., p. 70.

⁴⁰ Per una riflessione su «transizione verde» e occupazione, si può fare riferimento a G. SCARANO, *Politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego*, Milano, Egea, 2021, pp. 292-295. La «transizione verde» può comportare la nascita di nuove posizioni occupazionali, nei settori della ricerca e delle tecnologie *green*. Allo stesso modo, può avere come conseguenza quella di favorire il tramonto di settori economici scarsamente ecocompatibili. G. SCARANO, *Politiche attive*, op. cit., p. 294.

⁴¹ Sul primato del principio lavoristico rispetto alle esigenze ambientali, si vedano R. BIN, *Il disegno costituzionale*, in *Lavoro e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2022, p. 115 ss.; B.G. MATTARELLA, *Le nuove previsioni dell'articolo 41 della Costituzione in materia di ambiente*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, p. 167. Sulla necessità di garantire la possibilità d'esercizio del lavoro in un ambiente salubre, si veda M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3*, op. cit., p. 78.

⁴² Utili spunti sul rapporto fra i principi fondamentali espressi dall'art. 3 comma 2 Cost. e dall'art. 9 Cost. provengono da A. MORRONE, *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 91-121.

⁴³ Ha parlato di un progetto complessivo di trasformazione sociale M. LUCIANI, *Economia (nel diritto costituzionale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet, 1991, pp. 377-379.

È possibile perseguire un progetto di tale portata, a patto che vengano adottate delle misure concrete, che tengano conto della duplice natura, ambientale e sociale, delle clausole generali contenute nell'art. 41 cost.: da un lato, deve essere consentito il rinnovamento dell'industria dell'acciaio, adottando nuove tecnologie produttive; allo stesso tempo, deve essere favorita la salvaguardia dei lavoratori, per mezzo di percorsi formativi e di reinserimento organizzativo, così che possano essere impiegati nel contesto dei nuovi assetti industriali, con lo svolgimento di diverse mansioni. Questa è, in conclusione, la difficilissima missione di cui deve farsi carico Invitalia.

4. Uno *scudo penale* che tiene? Le criticità delle disposizioni *ex artt. 7 e 8 del decreto-legge n. 2 del 2023*

L'art. 7 del decreto-legge n. 2 del 2023 ha introdotto un regime eccezionale (c.d. *scudo penale*), di portata particolarmente significativa, che prevede la non punibilità di chiunque abbia agito «al fine di dare esecuzione ad un provvedimento che autorizza la prosecuzione dell'attività di uno stabilimento industriale (...) di interesse strategico nazionale (...)».

Per poter applicare lo *scudo*, devono sussistere solo due presupposti⁴⁴, ossia a) l'individuazione di uno «stabilimento industriale di interesse strategico nazionale» *ex art.* 1 del decreto-legge n. 207 del 2012 e b) l'emanazione di un provvedimento giuridico che abbia autorizzato la prosecuzione dell'attività produttiva dell'impianto, alle cui disposizioni deve conformarsi l'azione del soggetto che voglia beneficiare dello *scudo*.

A livello generale, la *ratio* dell'art. 7 sembra essere stata, ancora una volta, quella di salvaguardare la continuità dell'attività produttiva di una realtà economica classificata come «stabilimento industriale di interesse strategico nazionale». Se si guarda, però, con più attenzione, è evidente, pure in questo caso, come l'art. 7 sia stato pensato per essere applicato esclusivamente a un'unica impresa, rientrante nella categoria degli «stabilimenti di interesse strategico nazionale», cioè Ilva Taranto⁴⁵.

⁴⁴ F. BASILE, *Un nuovo decreto c.d. "salva-Ilva"*, op. cit., pp. 2-3.

⁴⁵ F. BASILE, *Un nuovo decreto c.d. "salva-Ilva"*, op. cit., p. 1.

Quel che lascia maggiormente perplessi non è tanto il contenuto della disciplina in esame, quanto quello che non è stato espressamente puntualizzato in via legislativa: l'art. 7 non ha stabilito l'ambito soggettivo di applicazione dello *scudo* (l'autore della condotta potrebbe essere chiunque abbia agito nella gestione dell'attività economica), non ha identificato le incriminazioni rispetto alle quali è possibile attivarlo (i comportamenti per cui si dovrebbe escludere la responsabilità penale potrebbero essere sussunti in qualsiasi fattispecie)⁴⁶ e, per di più, non ha fissato alcuna scadenza temporale per la sua efficacia (la protezione potrebbe valere, potenzialmente, per un periodo di tempo illimitato).

Colpisce anche la formula adottata dall'art. 7, che ha fatto riferimento in maniera generica a un qualsiasi «provvedimento che autorizza la prosecuzione dell'attività»: nel novero delle ipotesi, potrebbe rientrare, allora, il «Piano di tutela ambientale e sanitaria», che individua le prescrizioni tecniche da attuare per la prosecuzione dell'attività produttiva dell'impianto, necessarie a ridurre o eliminare le emissioni nocive. Senonché, tale piano non è stato espressamente richiamato, forse anche perché l'a.i.a. (su cui è basato) è ormai prossima alla propria scadenza, fissata per il 23 agosto 2023.

L'intervento del Governo, con l'introduzione di uno *scudo penale* non è, sicuramente, una novità nel contesto della *saga Ilva*. Se si analizza la legislazione speciale modellata Ilva Taranto, è risaputo come l'art. 2 comma 6 del decreto-legge n. 1 del 2015 avesse già disciplinato a suo tempo un regime affine per il commissario straordinario dell'acciaieria, in modo tale da escludere la sua responsabilità penale o amministrativa per quei comportamenti che, nella gestione dell'impianto, avessero comportato delle lesioni ai beni giuridici dell'ambiente, della salute, dell'incolumità pubblica e della sicurezza sul lavoro⁴⁷, nel periodo di progressiva implementazione del «Piano di tutela ambientale e sanitaria»⁴⁸.

⁴⁶ SERVIZIO STUDI SENATO DELLA REPUBBLICA, SERVIZIO STUDI CAMERA DEI DEPUTATI, *Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale*, 20 febbraio 2023, p. 31.

⁴⁷ Sul precedente *scudo penale*, si vedano E. PENCO, *Esenzione da responsabilità per attività autorizzata nella vicenda Ilva: considerazioni a margine del c.d. scudo penale*, in *La legislazione penale*, primo aprile 2020, p. 1 ss.; C. GRECO, *Lo "scudo penale" dell'Ilva tra qualificazione giuridica e diritti fondamentali*, in *La legislazione penale*, 8 maggio 2020, p. 4 ss.; F. BASILE, *Un nuovo decreto c.d. "salva-Ilva"*, op. cit., p. 7 ss.; S. ZIRULIA, *La (perenne) crisi dell'Ilva e il c.d. scudo penale: tra reati ambientali e sicurezza del lavoro*, in *Sistema Penale*, 18 novembre 2019, p. 1 ss.

⁴⁸ Deve essere evidenziato come il riferimento diretto operato dall'art. 2 comma 6 del decreto-legge n. 1 del 2015 al «Piano di tutela ambientale e sanitaria» rendesse, di fatto, lo *scudo penale* una disposizione legislativa *ad Ilvam*, facendo espressa menzione di un atto amministrativo riguardante esclusivamente l'acciaieria pugliese.

L'impianto del vecchio *scudo penale* ha subito numerose modifiche e rimaneggiamenti, sempre per mezzo di plurimi decreti-legge, che ne hanno rimodulato la portata, in maniera alquanto considerevole. Da un lato, è stato esteso l'ambito soggettivo di operatività del vecchio *scudo*, includendo l'affittuario e l'acquirente dell'impresa, nonché i soggetti da questi funzionalmente delegati (art. 1 comma 4 del decreto-legge n. 98 del 2016). Dall'altro, è stato ridotto l'ambito sostanziale di efficacia dell'istituto ai soli comportamenti di rilievo penale, in grado di compromettere il bene giuridico dell'ambiente, espungendo dalla sfera di applicazione le materie della salute, dell'incolumità pubblica e della sicurezza sui luoghi di lavoro (art. 46 del decreto-legge n. 34 del 2019).

Il precedente regime di protezione penale ha, quindi, previsto termini puntuali di efficacia, seppur diversificati, a seconda che si facesse riferimento al commissario di Ilva (6 settembre 2019) o all'aggiudicatario (2 novembre 2019) della gestione dello stabilimento industriale (art. 14 del decreto-legge n. 101 del 2019⁴⁹).

Non è passato inosservato come l'art. 8 del decreto-legge n. 2 del 2023, agganciandosi alla disciplina precedente dell'art. 2 comma 6 del decreto-legge n. 1 del 2015, abbia abrogato proprio le ultime *deadline* citate e abbia, di fatto, determinato la reviviscenza del precedente istituto derogatorio.

Come è stato detto⁵⁰, a proposito della *saga Ilva*, finché si tratta di comprendere se determinate condotte d'impresa abbiano rispettato o meno le regole cautelari che insistono sui rischi di determinate attività produttive potenzialmente pericolose, ci si trova nel campo ordinario dell'attività d'interpretazione e di applicazione della legge. Quando l'attività imprenditoriale è conforme alle prescrizioni specifiche che la interessano, ma può avere, in ogni caso, degli effetti che ledano determinati diritti o valori costituzionali, la questione si fa particolarmente delicata e complessa.

Il tentativo compiuto con l'introduzione del nuovo *scudo penale* è, sostanzialmente, quello di fissare, nel contesto della vicenda concreta di Ilva, una nuova delimitazione dei confini fra la sfera

⁴⁹ Rispettivamente, si parlava del 6 settembre 2019 per il commissario e del 2 novembre 2019 per l'aggiudicatario.

⁵⁰ Il ragionamento è stato fatto da V. ONIDA, *Un conflitto fra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell'ambiente*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3, Milano, Giuffrè, 2013, p. 1494.

d'intervento del potere politico e quella del potere giudiziario, comprimendo il raggio d'azione del secondo, a tutto vantaggio del primo.

A livello generale, la classificazione dal punto di vista del diritto penale del regime giuridico di *scudo*, particolarmente articolato e complesso, come quello disposto dagli artt. 7 e 8 del decreto-legge n. 2 del 2023, non è di semplice soluzione.

Stando a una prima possibilità interpretativa, lo *scudo penale* potrebbe essere inquadrato come una «nuova e peculiare causa di giustificazione»⁵¹. Sarebbero presenti forti somiglianze fra questa nuova scriminante e il concetto di adempimento del dovere *ex art. 51 comma 1 c.p.*: i vertici dell'azienda non sarebbero punibili per i comportamenti tenuti nel corso della gestione dell'attività produttiva, in virtù del fatto che avrebbero agito in maniera conforme alle prescrizioni vincolanti previste dall'a.i.a.

Seguendo una seconda prospettiva, invece, lo *scudo penale* consisterebbe in una particolare «clausola di esonero di responsabilità per colpa»⁵². Si potrebbe parlare, pertanto, di una deroga rispetto ai canoni d'imputazione delle fattispecie colpose, escludendo l'applicabilità dei criteri generali per il suo accertamento: lo *scudo penale* sarebbe utile a escludere in punto di colpevolezza la responsabilità dell'agente, che, nel corso della direzione dell'attività d'impresa, abbia osservato le disposizioni dell'a.i.a., allorché le regole cautelari in essa contenute si siano rivelate inadeguate o inadatte.

Per quanto riguarda Ilva Taranto, la Corte Costituzionale ha chiarito da tempo come il punto d'equilibrio fra esigenze del lavoro, dell'impresa, della salute e dell'ambiente, possa essere raggiunto in via amministrativa, raccogliendo una pluralità di contributi istituzionali, nel corso del procedimento che abbia come risultato il rilascio dell'a.i.a.⁵³

Se si prende in considerazione lo schema giuridico su cui è impostato il nuovo *scudo penale*, *ex art. 7 del decreto-legge n. 2 del 2023*, si può notare come il legislatore non abbia assunto su di sé il compito di compiere il bilanciamento, ma l'abbia sostanzialmente delegato all'amministrazione:

⁵¹ Cfr. C. GRECO, *Lo "scudo penale" dell'Ilva*, op. cit., p. 10. È da evidenziare come il ragionamento sia stato compiuto in merito al precedente *scudo penale*, maggiormente definito in quanto a profili soggettivi e profili oggettivi d'applicazione. Si trattava, come è stato visto, di uno *scudo penale* che ha subito numerosi rimaneggiamenti nel corso del tempo, l'ultimo dei quali a opera dello stesso decreto-legge n. 2 del 2023.

⁵² Cfr. F. BASILE, *Un nuovo decreto c.d. "salva-Ilva"*, op. cit., pp. 5-6. Su posizioni simili S. ZIRULIA, *La (perenne) crisi dell'Ilva e il c.d. scudo penale*, op. cit., p. 1 ss. (si veda, in particolar modo, il paragrafo dodici).

⁵³ Si veda la sentenza n. 85 del 2013 della Corte Costituzionale.

l'atto amministrativo d'autorizzazione dell'attività imprenditoriale è l'intelaiatura su cui è stato costruito lo *scudo penale ex art. 7*.

Quel che sorprende, però, è che questa delega operata dal legislatore sia stata, sostanzialmente, una *delega in bianco*, caratterizzata da un richiamo a un generico provvedimento amministrativo autorizzatorio, di cui non è stata specificata la natura.

Occorre domandarsi, allora, se la disposizione giuridica in questione sia stata effettivamente sorretta da un'adeguata giustificazione costituzionale: il legislatore ordinario potrebbe introdurre uno *scudo penale* come quello previsto dall'art. 7, a patto però che sia stato fondato su un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali in gioco. Nel momento in cui l'a.i.a. non viene espressamente richiamata ed è, per di più, prossima alla scadenza, c'è da chiedersi a quale bilanciamento bisognerebbe fare riferimento, per mantenere operativo lo *scudo penale ex art. 7*. A quello compiuto con l'a.i.a. che, salvo ulteriori proroghe, sarà ancora efficace per pochi mesi? O a quello che la pubblica amministrazione deve ancora compiere?

5. Conclusioni

C'è da chiedersi se il decreto-legge n. 2 del 2023, andandosi a sommare agli altri, numerosi, decreti d'urgenza che hanno interessato Ilva Taranto, non abbia, almeno per alcuni profili, riproposto le criticità già presenti in dei provvedimenti legislativi che, di fatto, si sono concatenati fra loro, quasi a sancire uno stato d'emergenza permanente, tamponando in via temporanea delle problematiche che, invece, richiederebbero uno sforzo di definizione complessiva.

Già nel 2019, con la sentenza *Cordella e altri contro Italia*, la Corte EDU aveva messo in luce come, nonostante il Governo avesse adottate numerose misure legislative d'urgenza, le istituzioni pubbliche fossero estremamente lente nel predisporre i rimedi generali necessari a superare, a livello d'insieme, la grave situazione di inquinamento ambientale dovuta a Ilva Taranto⁵⁴. Nel 2022,

⁵⁴ Le prescrizioni raccomandate da diversi anni per Ilva Taranto nell'ambito dell'a.i.a. non avevano trovato piena realizzazione: nonostante questo, il Governo era intervenuto più volte, per mezzo dei decreti-legge ribattezzati *salva-Ilva*, e aveva riconosciuto l'esonero dalla responsabilità penale o amministrativa per l'amministratore straordinario e l'acquirente della società.

la Corte EDU si è pronunciata nuovamente, ribadendo l'urgenza di un'azione a tutto tondo dello Stato per assicurare la salvaguardia dell'ambiente e della salute della popolazione⁵⁵.

La preoccupazione non è, tanto, per quelle disposizioni del decreto-legge n. 2 del 2023 che hanno permesso la graduale acquisizione di Ilva da parte dello Stato: quella del ritorno in mano pubblica è una strada che, se perseguita in senso coerente al disegno costituzionale dell'art. 41 Cost., che cerca di armonizzare le esigenze del sociale e dell'ambiente, sembra rappresentare l'unica, possibile opzione per far sì che la gestione di Ilva tenga davvero conto del fatto che non sono più rinviabili gli interventi di abbattimento delle emissioni e di bonifica del territorio circostante.

Quel che lascia perplessi, nel quadro complessivo del decreto-legge n. 2 del 2023, sono le regole giuridiche che hanno definito i contorni normativi di un nuovo e più esteso *scudo penale*, tali da rendere meno pressante l'esigenza di un radicale cambiamento nei modi di produzione dell'impresa. Viene il dubbio se le ragioni, squisitamente economiche, della continuità dell'attività di uno «stabilimento d'interesse strategico nazionale» e del mantenimento di livelli elevati di produttività siano, anche stavolta, sufficienti a giustificare le discipline giuridiche speciali adottate in relazione a Ilva. Quanto a lungo si potrà continuare ad adottare provvedimenti legislativi temporanei, che inseguono le contingenze del momento e forniscono delle risposte di corto respiro, al solo fine di preservare il volume complessivo dell'attività industriale?

L'esercizio delle libertà economiche, senza adeguati vincoli e temperamenti, finisce per ledere non solo la purezza dell'ambiente e la salute fisica della comunità, ma anche gli interessi degli stessi lavoratori: impiegati in un'industria ad alto potenziale inquinante, gli occupati pagano le conseguenze di un'iniziativa economica che, a ben vedere, non è in grado di consentire forme di espressione del lavoro che siano, prima di tutto, dignitose, sane e sicure⁵⁶.

Il *vulnus* sofferto è quello di rinviare, ancora una volta, la soluzione complessiva del problema, mentre nel frattempo, a causa delle emissioni nocive, si perpetua la violazione di quei beni costituzionali, di primaria importanza, tutelati dagli artt. 4, 9 e 32 Cost.

⁵⁵ Si fa riferimento alle sentenze *Ardimento e altri contro Italia*; *Briganti e altri contro Italia*; *A.A. e altri contro Italia*; *Perelli e altri contro Italia* della Corte EDU. Per un loro commento, si veda M. GRECO, *Il caso "ex-Ilva" ritorna davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo: quattro nuove condanne per l'Italia*, in *Diritti comparati*, 26 luglio 2022, p. 1 ss.

⁵⁶ E. VIVALDI, *Il caso Ilva*, op. cit., p. 25.