

LA SCONFITTA DELL'ILVA TRA STATO IMPRENDITORE E STATO LEGISLATORE *

The Ilva failure between the State as entrepreneur and the State as legislator

LUCIA VALENTE

Professoressa Ordinaria di Diritto del lavoro, Sapienza Università di Roma

Abstract [It]: Il saggio parte dalle iniziative giudiziarie che hanno interessato lo stabilimento di Taranto, per evidenziare come lo Stato, assunto le vesti dell'imprenditore per rispondere agli interventi della magistratura, nel tentativo di difendere i livelli occupazionali senza affrontare alla radice il problema, abbia finito col fare danni non solo sul piano economico e su quello ambientale, ma anche su quello della salute e del lavoro. La produzione alluvionale di provvedimenti normativi ha creato un corto circuito istituzionale e una generalizzata perdita di fiducia dei lavoratori e dei cittadini nei tanti attori che hanno recitato una parte in questa intricata e dolorosa vicenda.

Abstract [En]: *The essay begins with the legal proceedings involving the Taranto plant, highlighting how the State, by assuming the role of entrepreneur in responding to judicial interventions, in an attempt to protect employment levels without addressing the root of the problem, has ended up causing damage not only economically and environmentally, but also to health and employment. The flood of regulatory measures has created an institutional short circuit and a widespread loss of trust among workers and citizens in the many actors involved in this intricate and painful affair.*

Parole chiave: Caso Ilva; Stato imprenditore; Stato legislatore; legislazione d'urgenza; bilanciamento di diritti; salute, ambiente, lavoro; cortocircuito istituzionale.

Keywords: *Ilva case; State-owned enterprises; State as legislator; emergency legislation; balancing of rights; health, environment, labor; crisis of the rule of law.*

SOMMARIO: 1. L'epilogo – 2. Una perenne emergenza – 3. Una breve ricostruzione dei fatti – 4. L'ILVA non deve morire – 5. Lo scontro tra la magistratura e il Governo Italiano: la *fiction* dell'interesse strategico nazionale – 6. Parola chiave *bilanciamento* – 7. Garantire l'occupazione a ogni costo – 8. Il commissariamento dell'ILVA – 9. La conservazione dell'impresa e il valore della continuità aziendale – 10. Cucire un vestito su misura per i nuovi acquirenti – 11. Accelerazione del procedimento di cessione – 12. La Corte costituzionale cambia orientamento – 13. La gestione del personale – 14. Situazione della fruizione degli ammortizzatori sociali – 15. Accordi per esodi agevolati – 16. L'avvento al governo del Movimento Cinque Stelle – 17. Arcelor Mittal trova la strada per sottrarsi all'acquisto degli stabilimenti di ILVA in A.S. – 18. Entra il socio pubblico e nasce Acciaierie d'Italia – 19. Il sindaco di Taranto ordina la fermata degli impianti – 20. Il caso ILVA arriva alla Corte di Giustizia – 21. ... e dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo – 22. Anche ADI è ammessa alla procedura di Amministrazione Straordinaria – 23. Il bilanciamento *pro futuro*: la nuova AIA tra lo Stato legislatore e lo Stato imprenditore – 24. Abbandonare l'ossessione del presente e pensare alle future generazioni – 25. Strumenti disponibili per i lavoratori in transizione: il ruolo del sindacato – 26. Preservare la funzionalità produttiva degli impianti siderurgici della società ILVA S.p.A. e l'occupazione: le misure di politica attiva a disposizione di impresa e sindacato – 27. Il presupposto di una partecipazione attiva dei lavoratori alla rinascita dell'impresa: un'intelligenza collettiva capace di costruire e perseguire un progetto credibile.

1. L'epilogo.

La vicenda dei lavoratori *ex*-ILVA, la più grande acciaieria d'Italia, si avvicina all'epilogo.

Dopo più di un decennio trascorso a girare attorno al problema, è assai probabile che la parola fine la dirà la magistratura¹ costretta a sostituirsi, ancora una volta, a un legislatore inetto e inefficiente.

Secondo i sindacati, sono circa diecimila i lavoratori dipendenti da Acciaierie d'Italia in Amministrazione Straordinaria (da ora ADI in A.S.) a cui si aggiungono 1690 lavoratori dipendenti da ILVA in A.S., che potrebbero essere interessati dalle scelte politiche dei primi mesi del nuovo anno. Da settembre 2025 gli addetti ai siti di Taranto, Cornigliano (Genova), Novi Ligure, Racconigi, Legnano, Marghera, Milano, Paderno, in cassa integrazione o in formazione sono passati da 3.200 a 6.000².

Lo stabilimento di Taranto presenta la situazione più preoccupante: è lì che si produce ancora l'acciaio primario utilizzando il ciclo integrale grazie all'uso del carbone. Per questo motivo, dal primo marzo 2026, secondo il "Piano corto" del Governo presentato lo scorso novembre, saranno necessari quattro anni per adeguare lo stabilimento ai nuovi standard ambientali (cfr. §23) e costruire i forni elettrici (tre a Taranto, uno a Genova).

Nel frattempo la gara per la vendita di quel che resta dell'ex ILVA è ancora aperta. Chiunque comprerà lo stabilimento dovrà fare i conti con una realtà incerta e soggetta a un divenire imprevedibile. Nel 2012, anno del primo sequestro degli impianti dell'ILVA di Taranto per la protezione dell'aria, delle falde acquifere e del territorio circostante, era chiaro a tutti che per uno stabilimento altamente inquinante costruito negli anni 60, non ci fossero le condizioni per proseguire l'attività secondo i canoni produttivi tradizionali (v. §§ 3, 4). Da allora ben otto governi di diversi colori politici, con il succedersi convulso e non sempre chiarissimo di norme che ha alimentato il contenzioso, hanno tentato di salvare la produzione di Taranto, destinata soprattutto al mercato italiano. Ma nonostante le sistematiche proroghe dei termini, la ripetuta concessione di deroghe alle norme ambientali, l'alleggerimento delle sanzioni anche penali, il finanziamento illimitato della cassa integrazione per i dipendenti, i prestiti straordinari all'azienda, da allora a oggi non sono stati ancora realizzati gli interventi necessari per garantire la salute di lavoratori e cittadini e la tutela dell'ambiente. Uno dietro l'altro gli altoforni sono stati spenti: di cinque ne è rimasto attivo uno solo e il 4 novembre scorso anche questo è stato temporaneamente disattivato – ufficialmente – per la manutenzione ordinaria.

2. Una perenne emergenza.

Da novembre 2025 si sono susseguiti una serie di accadimenti che hanno accelerato il processo di cessione dell'azienda per il quale è stata avviata una negoziazione in esclusiva con il fondo statunitense *Flacks Group*. Nel frattempo la continuità operativa è garantita dai finanziamenti statali autorizzati dalla Commissione europea (c.d. aiuti di salvataggio³).

¹* Saggio destinato alla raccolta degli *Scritti in onore* della Prof.ssa MARIELLA MAGANI.

È in corso la causa dinanzi al Tribunale di Milano dopo il rinvio della Corte di Giustizia nella causa C-626/2022 di cui diremo nel § 20.

² A tale riguardo l'art. 4 del d.l. n. 180/2025 convertito dalla l. 22 gennaio 2026 n. 8, *Misure urgenti per assicurare la continuità operativa degli stabilimenti ex ILVA* reca uno stanziamento in favore della società Acciaierie d'Italia s.p.a., pari a 8,6 milioni di euro per l'anno 2025 e a 11,4 milioni per l'anno 2026, al fine di integrare la misura del trattamento di integrazione salariale straordinaria percepito, negli anni 2025 e 2026 (in base a interventi di proroga), da lavoratori dipendenti dei relativi stabilimenti produttivi; tale integrazione è disposta anche in relazione alla formazione professionale per la gestione delle bonifiche. Il medesimo articolo definisce le modalità di accredito e di rendicontazione delle risorse in oggetto. Gli oneri inerenti a queste ultime sono reperiti a valere sul Fondo sociale per occupazione e formazione.

³ Per una stima dei finanziamenti statali erogati rinvio alla risposta della Sottosegretaria Bergamotto all'on. Bonelli che può leggersi [camera/leg19/410?idSeduta=0416&tipo=stenografico](https://camera.leg19/410?idSeduta=0416&tipo=stenografico). Gli aiuti per il salvataggio permettono alle imprese destinate ad un imminente collasso economico di restare operative per il tempo sufficiente a preparare un piano di ristrutturazione. Tale piano deve essere sotto forma di sostegno alla liquidità (prestiti o garanzie) e avere una durata inferiore ai sei mesi. Trascorso tale periodo di sei mesi, l'aiuto deve essere rimborsato

Nell'ultimo provvedimento del Governo⁴ un emendamento del relatore, concordato con il Governo, consente ad Acciaierie d'Italia la continuità operativa degli impianti fino a febbraio 2026, data in cui è attesa la conclusione della procedura di gara per l'individuazione dell'aggiudicatario. Il sottosegretario Bergamotto, al termine della discussione generale alla Camera per l'approvazione dell'ultimo decreto Salva ILVA, ha spiegato che la negoziazione in esclusiva con il fondo americano *Flacks Group* parte da un'offerta simbolica per gli asset (solo 1 euro) accompagnata da un impegno per un investimento iniziale di 500 milioni (250 per l'aumento di capitale e 250 per il circolante) e per la salvaguardia di circa 6.000 posti di lavoro: meno degli 8.500 di cui *Flacks* ha inizialmente parlato (a questo livello si arriverebbe solo in una seconda fase). Il provvedimento, ultimo di una lunga serie, rientra a pieno titolo nella categoria dei decreti che disciplinano in maniera periodica e cadenzata un medesimo oggetto, in nome di un'emergenza perenne: a testimonianza della delicatezza del tema e della indubbia e grande importanza che si attribuisce a un *asset* strategico, quale è il sito tarantino, per l'industria siderurgica italiana e per tutto il comparto produttivo⁵.

In questo quadro, manifestamente inadatto come vedremo a garantire la tutela di beni primari costituzionali quali salute, ambiente e lavoro, si inserisce la norma (art. 4 d.l. n. 180/2025) che contiene disposizioni volte a integrare il trattamento di cassa integrazione guadagni straordinaria dei lavoratori di ADI in Amministrazione Straordinaria, senza offrire garanzie strutturali ai predetti lavoratori. Con uno stanziamento di 20 milioni per il biennio 2025-2026, lo Stato si fa carico dell'integrazione giornaliera straordinaria fino al 70% della CIGS in deroga, finora sostenuta direttamente da ADI, anche ai fini della formazione professionale per le bonifiche. Il d.l. n. 180/2025 (sesto decreto in questa legislatura) ancora una volta prevede unicamente misure tampone senza una visione strategica per i lavoratori in eccedenza⁶. Sarebbero stati, al contrario, necessari piani mirati alla *formazione e ricollocazione* di lavoratori in diversi settori e siti produttivi, come quello delle energie rinnovabili, della cantieristica, dell'artigianato, del turismo e della digitalizzazione, accompagnati da incentivi all'esodo e al prepensionamento per i lavoratori addetti a lavori usuranti o esposti a fattori nocivi e insalubri come l'amianto. Su questo tema torneremo alla fine di questo lavoro (§ 26).

Ancora non del tutto risolto è il problema della sicurezza sul lavoro e della sicurezza ambientale in un contesto industriale caratterizzato da gravi incidenti⁷, da un elevato rischio industriale e da un impatto ambientale storicamente documentato.

La domanda che s'impone è la seguente: cosa ne sarà dei lavoratori che dovessero essere licenziati? Si può fare qualcosa per evitare questo epilogo?

3. Una breve ricostruzione dei fatti.

o il piano di ristrutturazione deve essere notificato alla Commissione e approvato come «aiuto per la ristrutturazione» (Comunicazione, *Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà*, 2014/C 249/01).

⁴ Mentre scriviamo il d.l. 1° dicembre 2025, n. 180 conv. dalla l. 22 gennaio 2026 n. 8, stanZIA ulteriori 149 milioni per la continuità produttiva dello stabilimento.

⁵ Traggo queste indicazioni dal resoconto stenografico, *Disegno di legge: s. 1731 – conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° dicembre 2025, n. 180, recante misure urgenti per assicurare la continuità operativa degli stabilimenti ex ILVA* (approvato dal senato) (a.c. 2761).

⁶ Sull'uso distorto della cassa integrazione a lungo termine già 40 anni fa M. MAGNANI, *La mobilità interaziendale del lavoro. Profili giuridici*, Milano, 1984, 17, ne denunciava gli effetti negativi. Secondo l'A. la CIGS “lungi dal rappresentare di per sé una soluzione al problema, finisce in realtà per l'ostacolarla poiché, garantendo al lavoratore una elevata – pure sotto il profilo temporale – protezione economica e talvolta permettendo di svolgere un secondo lavoro, obiettivamente disincentiva la mobilità spontanea, diminuendo l'intensità della ricerca di un nuovo posto di lavoro”.

⁷ Ultimo in ordine di tempo è la morte il 12 gennaio 2026 di Caludio Salamida, operaio di 47 anni.

Lo stabilimento siderurgico di Taranto è inaugurato nel 1964: ma negli anni del *boom* economico, è raddoppiato⁸ grazie alla cassa per il Mezzogiorno⁹ e ai finanziamenti statali.

La nostra storia parte nel 2012 quando si apre la stagione dei sequestri giudiziari e, con essa, inizia la crisi profonda dell'ILVA.

Al tempo del primo sequestro cautelare (v. *infra* nt.9), lo stabilimento di Taranto occupa una superficie di circa quindici milioni di metri quadri e produce acciaio primario a ciclo integrato grazie alla trasformazione del minerale di ferro attraverso altiforni, cokerie, convertitori e laminatoi, fino alla produzione di semilavorati. Il minerale di ferro viene fatto reagire negli altiforni con carbon coke per ottenere la ghisa. È proprio questa reazione che crea enormi quantità di CO₂. La ghisa fusa viene portata in convertitori dove è trasformata, con ossigeno, in acciaio che poi passa ai laminatoi. Ciascuna fase del ciclo integrale ora brevemente descritto, genera emissioni nocive per l'ambiente e per la salute: polveri sottili di ferro e carbone; diossina e piombo; benzene e benzo(a)pirene; fenolo; cianuri. Le fasi più inquinanti sono: la cokefazione, ovvero la trasformazione del carbon fossile in carbon coke; e la sintetizzazione, ovvero la compattazione e la trasformazione di materiali ridotti in polvere in un composto indivisibile.

In sintesi: il ciclo integrale che in Italia si realizza soltanto nello stabilimento di Taranto, è un modello di produzione altamente inquinante e climalterante: i cittadini residenti nel rione Tamburi costruito a ridosso dello stabilimento, e dei comuni limitrofi di Statte e Massafra, respirano da anni un'aria altamente inquinata. Ma a essere inquinate sono anche le falde e l'acqua del mare. Rispetto alla produzione con forno elettrico, questo metodo di produzione dell'acciaio è però molto conveniente: sia sul piano energetico (il carbone costa meno del gas), sia perché assicura livelli di produzione molto elevati. Per questo motivo necessita anche di maggiore forza lavoro. Ed è proprio il dato occupazionale il grimaldello utilizzato negli anni prima dalla proprietà dei Riva, poi dalla politica, per giustificare la devastazione di Taranto e del suo territorio.

4. L'ILVA non deve morire.

La cronaca giudiziaria oggetto di questo studio affonda le sue radici negli anni della gestione della famiglia Riva che nel 1993 si aggiudica la gara per la vendita dello stabilimento da anni in uno stato di crisi paragonabile a quello attuale. Già allora erano noti gli effetti inquinanti della lavorazione dell'acciaio primario. Ma nel contratto di vendita alla famiglia Riva, non sono previsti vincoli per il compratore, salvo quello di mantenere il possesso azionario e i *livelli occupazionali* per almeno tre anni. Sono proprio i livelli occupazionali la moneta di scambio con i Riva che comprano lo stabilimento denominato ILVA Laminati Piani, "sgravato" dai debiti accumulati negli anni lasciati nella *bad company* Italsider.

Dal 1998 prendono il via diverse indagini nei confronti della famiglia Riva volte ad accertare il nesso causale tra la preoccupante situazione ambientale della città di Taranto e dei suoi territori limitrofi e gli elevati livelli di produzione di acciaio. La situazione va avanti sotto gli occhi di tutti fino a quando nel 2010 il Sindaco di Taranto, Ippazio Stefano, presenta un esposto alla procura di Taranto per l'accertamento di una serie di reati, tra i quali l'avvelenamento doloso e il disastro ambientale che vede come imputati i vertici di ILVA. Ha inizio così il processo denominato "Ambiente Svenduto"¹⁰.

⁸ Per una ricostruzione attenta e molto documentata della storia dello stabilimento di Taranto rinvio al Rapporto, *Fragilità d'acciaio. Il racconto dell'ILVA fra transizione ambientale e politica industriale*, Assonime, 2025, [assonime/attivita-editoriale/studi/Documents/ILVA_rev051125.pdf](https://www.assonime.it/attivita-editoriale/studi/Documents/ILVA_rev051125.pdf)

⁹ Legge 29 giugno 1965, n. 717.

¹⁰ Tribunale di Taranto – R.G. 938/2010: ILVA è chiamata a rispondere ex D.Lgs. n. 231/2001 di responsabilità amministrativa da reato. Le ipotesi si fondano su fattispecie criminose di varia natura ascritte alla famiglia Riva e ai suoi fiduciari: dall'ipotesi di associazione a delinquere tra la precedente proprietà e i suoi fiduciari, funzionale a commettere differenti ipotesi di reati contro l'ambiente, finalizzati alla massimizzazione del profitto nella gestione dello stabilimento a discapito di esigenze di sicurezza sul lavoro e tutela dell'ambiente, a ulteriori illeciti, quali ipotesi di omicidio colposo aggravate e reati contro la pubblica amministrazione, finalizzati a eludere i con-

Nel 2011, dopo quattro anni dalla richiesta dei Riva, l'allora ministro per l'Ambiente, Stefania Prestigiacomo, rilascia la prima Autorizzazione d'Impatto Ambientale (da ora AIA) in base alle regole introdotte dalla Direttiva 96/61/CE nel frattempo sostituita dalla Direttiva 2008/1/CE.

Ma il rilascio dell'AIA non basta a salvare i Riva: il 26 luglio 2012 il GIP¹¹ presso il Tribunale di Taranto ordina il sequestro, *senza facoltà d'uso*, di alcune aree¹², impianti e materiali dello stabilimento denunciando la grave situazione di emergenza ambientale e sanitaria imputabile, secondo i dati raccolti anche dall'Agenzia Regionale per l'Ambiente (ARPA) alla logica del profitto. I reati contestati sono disastro ambientale, rimozione o omissione dolosa di cautele a salvaguardia della salute dei lavoratori e avvelenamento di sostanze destinate alla alimentazione¹³.

5. Lo scontro tra la magistratura e il Governo Italiano: la *fiction* dell'interesse strategico nazionale.

Nel mese di dicembre 2012, il Governo Monti corre ai ripari: con un decreto legge qualifica l'ILVA¹⁴ *stabilimento di interesse strategico nazionale*. Lo stesso decreto, in nome della salvaguardia *dell'occupazione e della produzione*¹⁵, autorizza sia la prosecuzione dell'attività per soli 36 mesi¹⁶ a condizione che la società applichi le prescrizioni per il rilascio dell'AIA riesaminata¹⁷ secondo le regole europee (*Best Available Techniques* - BAT); sia la commercializzazione dei prodotti sequestrati in via cautelare.

trolli in materia ambientale. All'esito del giudizio di primo grado, in data 31 maggio 2021, ILVA è condannata alle seguenti sanzioni amministrative da reato: 1) sanzione pecuniaria di euro 4.647.000,00; 2) sanzione interdittiva di 12 mesi, sostituita con il commissariamento giudiziale *ex art. 15 D. Lgs. 231/2001*; 3) confisca del profitto *ex art. 19 D. Lgs. 231/2001* di euro 2.100.000.000,00. È stata disposta altresì, quale conseguenza della condanna delle persone fisiche imputate, la *confisca dell'area a caldo*, *ex art. 240 c.p.* In data 13 settembre 2024 la Corte d'Assise d'Appello di Lecce, Sezione distaccata di Taranto, annulla la sentenza di primo grado per incompetenza funzionale *ex art. 11 c.p.p.*, essendo costituiti parti civili 2 magistrati onorari, in servizio nell'arco temporale di pretesa consumazione delle imputazioni. Sono state quindi annullate tutte le sanzioni applicate nei confronti di ILVA in A.S.. Il processo è stato riassunto presso il Tribunale di Potenza. In data 29 novembre 2024 il GIP presso il Tribunale di Potenza ha autorizzato *ex art. 104 bis disp. att. c.p.p.* l'attività produttiva degli impianti sottoposti a sequestro.

¹¹ Est. dr.ssa Todisco, v. in *questionegiustizia/doc/trib_taranto_ILVA_gip_decreto_sequestro_preventivo_lug_2012.pdf*. Per una attenta ricostruzione della complessa vicenda amministrativa, civile e penale v. L. DI SANTO, G. PAVONE (a cura di), *Diritto ambientale: profili amministrativi, civili e penali. Il caso Taranto*, Ambienteditto editore, 2020.

¹² Area Parchi, Area Cokerie, Area Agglomerato, Area Altiforni, Area Acciaierie, Area GRF (Gestione Rottami Ferrosi).

¹³ Le conclusioni della perizia per il GIP del Tribunale di Taranto per i procedimenti R.G. nn. 938/10 – 4868/10, nn. 5488/10 – 5821/10 firmata da A. Biggieri, F. Forastiere, M. Triassi, si possono leggere in *Studio di coorte sulla mortalità e morbosità nell'area di Taranto, epiprev*. Si legge nella motivazione del decreto che dispone il sequestro "tutto converge nell'evidenziare come non possa più essere consentito al siderurgico tarantino del gruppo RIVA di sottrarsi al dovere di anteporre, alla logica del profitto, sino ad oggi così spregiudicatamente e cinicamente seguita, il rispetto della salute delle persone - lavoratori e popolazione residente - e della salubrità dell'ambiente nel suo complesso, risorsa irrinunciabile per qualunque comunità".

¹⁴ Il d.l. 3 dicembre 2012 n. 207 convertito con modificazioni nella legge 24 dicembre 2012 n. 231 recante *Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione in casi di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*.

¹⁵ L'assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione (art. 1) è collegata a una soglia numerica: 200 lavoratori da almeno un anno, compresi i lavoratori in cassa integrazione guadagni.

¹⁶ Il Governo Renzi, prorogherà questo termine fino al 30 giugno 2017 (v. art. 2, c. 5, d.l. 5 gennaio 2015, n.1, conv. con modificazioni dalla legge 4 marzo 2015, n.20). Ma questo termine verrà prorogato di volta in volta fino al 2023 e sarà una delle ragioni su cui poggia la decisione della Corte di Giustizia nella sentenza 25 giugno 2024 n. 626 (§).

¹⁷ AIA 26 ottobre 2012, in G.U. n. 252 del 27 ottobre 2012.

Da questo momento inizia una *fiction*¹⁸ in più stagioni, che vede come protagonisti la magistratura e le istituzioni nazionali e locali.

La formula *stabilimento di interesse strategico nazionale* verrà utilizzata da ora in poi in tutti i provvedimenti speciali emanati dal Governo per giustificare la produzione di acciaio a Taranto nonostante i gravi pericoli per l'integrità dell'ambiente e della salute umana. Di contro, la magistratura verrà ripetutamente chiamata a verificare se quei provvedimenti siano oppure no la causa del perdurante grave inquinamento dell'acqua, dell'aria e del suolo specie con riferimento alle sostanze oggetto di emissioni di origine industriale. Il conflitto che racconteremo non nasce dal sindacato del giudice sulle modalità di espressione di un indirizzo politico previsto dalla Costituzione e cioè sul *quantum* e sul *quomodo* dell'esercizio di potestà pubbliche come si vuol far credere¹⁹ (che pure devono tenere conto delle indicazioni provenienti dalla scienza). Esso nasce dalla richiesta di protezione di interessi soggettivi giuridicamente tutelati, anch'essi dalla Costituzione, minacciati dalla mancata adozione delle misure necessarie a ridurre le emissioni climalteranti prodotte dalla acciaieria di Taranto.

6. Parola chiave *bilanciamento*.

Messo di fronte alla decisione del Governo di rilasciare una nuova AIA²⁰, di rimettere la società nel possesso dei beni sottoposti a sequestro giudiziario e di consentirle la commercializzazione dei prodotti in giacenza, in nome della *produzione* e del mantenimento dei *livelli occupazionali*, il GIP di Taranto impugna il d.l. n. 207/2012 dinanzi alla Corte costituzionale per violazione di ben 17 norme costituzionali. La Corte Costituzionale²¹ respinge tutte le censure. Aderendo alla prospettazione del Governo, secondo cui d.l. n. 207/2012 non avrebbe vanificato la tutela del diritto alla salute e all'ambiente salubre, ma l'avrebbe semplicemente bilanciata con quella degli interessi concorrenti, la Corte (pt. 9 del *Considerato in diritto*), con una soluzione pilatesca, rinuncia a dare una gerarchia ai valori di rango costituzionale in conflitto²² e si accomoda sul bilanciamento fatto dal Governo. La Corte valorizza "la *ratio* della disciplina censurata [che] consiste nella realizzazione di un ragionevole *bilanciamento*²³ tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.) da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al *mantenimento dei livelli occupazionali* e il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso". Poiché "tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca ... non è possibile ... individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri". Qualora così non fosse "si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe *tiranno* nei confronti delle altre situazioni giuridiche (...), che costituiscono, nel loro

¹⁸ Traggo questa espressione da G. DI PLINIO, *Equilibrio ecologico*, in L. CASSETTI, F. FABRIZZI, A. MORRONE, F. SAVASTANO, A. STERPA (a cura di), *Studi in memoria di Beniamino Caravita*, I, Napoli, 2025, p. 190.

¹⁹ Secondo il sottosegretario Mantovano, "Oggi c'è il blocco delle espulsioni grazie a decisioni giudiziarie, c'è il blocco della sicurezza, della politica industriale che voglia raggiungere certi obiettivi, si pensi all'Ilva grazie a decisioni giudiziarie..."

²⁰ Ci riferiamo a quella del 26 ottobre 2012, cit..

²¹ Corte Costituzionale, 9 maggio 2013, n. 85.

²² Critica la sentenza A. MORRONE, *Ragionevolezza e proporzionalità, tra diritti e Costituzione*, *Studi in memoria di Beniamino Caravita*, cit. Vol III, p. 2465, il quale osserva "Non condivido simile concezione. Non solo penso che dalla Costituzione emerga una gerarchia valoriale, incentrata sul primato della persona e dei diritti inerenti alla personalità, ma anche che da essa derivi il criterio per risolvere i conflitti tra valori mediante il bilanciamento (legislativo e giurisprudenziale), imponendo alla decisione prescelta, quando rovescia l'ordine costituzionale, un onere della prova... La regola del conflitto, che chiude il test di bilanciamento, serve proprio a determinare una gerarchia (stabilendo il valore che "vince"), derivante dal caso, che è destinata a valere in futuro, almeno *rebus sic stantibus*."

²³ Sul tema del bilanciamento, la dottrina è copiosissima. Per brevità sia consentito rinviare al contributo di A. MORRONE cit. nella nota precedente e di M. CARTABIA, *Ragionevolezza e proporzionalità: oltre l'eguaglianza delle leggi*, in *Studi in memoria di Beniamino Caravita*, cit. Vol. III, p. 2375.

insieme, espressione della dignità della persona” (punto 9 del *Considerato in diritto*). Invece, secondo la Corte, la norma impugnata traccia “un percorso di risanamento ambientale ispirato al bilanciamento tra i beni indicati [ambiente e salute n.d.r.] e quello dell’occupazione”. E non sacrifica irragionevolmente il bene della salute, ma lo bilancia con altri beni di rango costituzionale (iniziativa economica privata e lavoro), nell’ambito di una dialettica rimessa alla discrezionalità politico-amministrativa, che nel caso di specie “non travalica il limite della manifesta irragionevolezza”. Il tutto sotto l’egida di un Garante (mai nominato) a presidio dei principi di legalità e trasparenza²⁴. Questo perché, “l’AIA riesaminata²⁵ indica un nuovo punto di equilibrio, che consente... la prosecuzione dell’attività produttiva a diverse condizioni... il punto di equilibrio contenuto nell’AIA non è necessariamente il migliore in assoluto ... ma deve presumersi ragionevole, avuto riguardo alle garanzie predisposte dall’ordinamento quanto all’intervento di organi tecnici e del personale competente; all’individuazione delle migliori tecnologie disponibili; alla partecipazione di enti e soggetti diversi nel procedimento preparatorio e alla pubblicità dell’iter formativo...” (punti 10.2, 10.3).

Come vedremo tra breve (§ 12), la Corte costituzionale ritornerà più tardi a giudicare della legittimità di provvedimenti speciali con i quali il Governo garantisce l’attività produttiva all’ILVA di Taranto adottando una decisione diametralmente opposta.

7. Garantire l’occupazione a ogni costo.

La Corte utilizza la tecnica del bilanciamento per salvaguardare la produzione di acciaio in Italia e, con essa, il bene ritenuto di pari rango costituzionale, alla salute, alla produzione e alla *occupazione*. Tuttavia la Corte non tiene conto del fatto che la tutela costituzionale del lavoro nel corso degli anni si è concretizzata in forme assai diverse proprio in ragione della rilevanza delle cicliche crisi occupazionali che hanno imposto soluzioni diversificate per la tutela di questo diritto (basti pensare al complesso rapporto tra l’art. 4 e la materia dei licenziamenti²⁶).

A dire il vero, il diritto al lavoro sancito dall’art. 4 Cost. non implica un diritto al posto di lavoro a tutti i costi²⁷, come sembra emergere dalla sentenza n. 85/2013. Esso, semmai, allude al dovere della Repubblica di “rendere effettivo questo diritto”: quindi di garantire a tutti i *cittadini* (non ai lavoratori) l’accesso al mercato del lavoro nelle migliori condizioni possibili. Con la sentenza n. 85/2013 il diritto al lavoro subisce una torsione verso il diritto “al posto di lavoro” anche in danno di altri beni di ritenuti di pari rango costituzionale come la salute e l’ambiente (sull’ambiente v. *infra* § 24). Secondo la teoria del ragionevole bilanciamento elaborata dalla Corte, rientra nella discrezionalità dello Stato intervenire per salvaguardare la continuità produttiva in settori strategici per l’economia nazionale e per garantire i *livelli occupazionali* in nome del raggiungimento di una finalità sociale (art. 41, c. 2 vecchia formulazione). Questa scelta però sembra per lo più effettuare un bilanciamento «ineguale» tra la tutela dell’iniziativa economica, considerata prioritaria, rispetto alla salvaguardia dell’ambiente; e rischia “di sfociare in una decisione di merito politico”²⁸ soprattutto quando le scelte legislative sono opache perché la politica non dichiara mai espressamente da quale parte sta.

²⁴ Da notare che la figura del Garante è stata abolita l’anno successivo dal d.l. n. 61/2013.

²⁵ Con il d.l. sottoposto al vaglio della Corte cost. il Governo non solo ha garantito la prosecuzione dell’attività ma ha anche aggiornato l’AIA rilasciata all’ILVA nel 2011. Molti A. hanno ritenuto il caso deciso dalla Corte con la sentenza n. 83/2015 configuri, nella sostanza, un conflitto tra poteri dello Stato. Sul tema V. ONIDA, *Un conflitto tra poteri sotto la veste di questione di costituzionalità: amministrazione e giurisdizione per la tutela dell’ambiente. Nota a corte costituzionale, sentenza n. 85 del 2013*, in Riv. AIC, n. 3, 2013 secondo cui “la sostanza vera della controversia è tutta qua, nell’*actio finium regundorum* fra potere politico e potere giudiziario”.

²⁶ Per una efficace sintesi della recente giurisprudenza costituzionale sui licenziamenti e sul ruolo della Corte nella demolizione del *Jobs Act*, cito per tutti A. MORRONE, *Sui licenziamenti illegittimi. Co-legislazione giurisprudenziale e tutela effimera del diritto al lavoro*, in Lav. Dir. Eur., n. 4, 2024.

²⁷ Per tutti R. SCOGNAMIGLIO, *Lavoro, I, Disciplina costituzionale*, in Enc. g. Treccani, vol. XVIII.

²⁸ R. CABAZZI, *Dalla “contrapposizione” alla “armonizzazione”? Ambiente ed iniziativa economica nella riforma (della assiologia) costituzionale, in federalismi*, n.7, 2022 cui si rinvia anche per i riferimenti dottrinali.

A guardar bene la Corte costituzionale intende “rendere compatibili la tutela dell’ambiente e della salute con il mantenimento dei livelli di *occupazione*, anche in presenza di provvedimenti di sequestro giudiziario degli impianti” (punto 7.1) che danneggiano l’ambiente, cittadini e lavoratori puntando in sostanza “a perpetuare l’esistenza di grandi aziende, la cui *chiusura* avrebbe gravi effetti sui livelli di *occupazione*” (punto 11). Poiché le “ricadute sull’economia nazionale e sui livelli di *occupazione*” sarebbero eccessivamente gravose in quanto l’ILVA è “uno stabilimento che ha caratteristiche particolari ... per la dimensione e incidenza sul mercato”, considerati gli “effetti che la [sua] scomparsa determinerebbe”, la Corte cost., in nome dell’ordine pubblico e della tutela dello *status quo*, decide di sacrificare il diritto alla salute e all’ambiente di cittadini e lavoratori sull’altare della costituzione economica che tutela l’impresa (anche decotta e inquinante!), la produzione e il profitto. Poco importa se il principio di libertà dell’iniziativa economica privata sancito dall’art. 41 Cost., mal si concilia con una idea di sviluppo insostenibile che poco o nulla ha a che fare con la difesa del diritto al lavoro sancito dall’art. 4 Cost.²⁹ e che certo non può essere neppure lontanamente accostato alla scellerata gestione delle politiche passive – la cassa integrazione *a perdere* – a spese della collettività³⁰. Una soluzione pilatesca, questa, destinata a non risolvere il problema che, infatti, si sarebbe di lì a poco riproposto (v. §12).

8. Il commissariamento dell’ILVA.

Nel 2013, con il Governo Letta arriva il decreto che dispone il commissariamento³¹ dell’ILVA. Esso riguarda in generale le *imprese di interesse strategico nazionale* la cui attività produttiva comporti pericoli gravi e rilevanti all’ambiente e alla salute a causa dell’inottemperanza alle disposizioni dell’autorizzazione integrata ambientale (AIA). Il commissario governativo (Bondi) è incaricato della gestione dell’impresa e delle attività di bonifica i cui termini per l’adempimento verranno più e più volte modificati e prorogati³² (sulle proroghe si pronuncerà nel 2024 la Corte di Giustizia: v. *infra* § 20). Il commissario è incaricato di elaborare un piano per garantire la continuità produttiva, il pagamento dei debiti, delle forniture e degli stipendi e il completamento degli adempimenti previsti dall’AIA del 2012. Egli elabora anche un piano finalizzato a garantire il rispetto delle prescrizioni ambientali (art. 1, c.5)³³. E un piano industriale, che tiene conto delle innovazioni tecnologiche tese

²⁹ Per una lettura moderna dell’art. 4 Cost. come norma volta a correggere le distorsioni monopsonistiche del mercato del lavoro, rinvio a P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. CICU e F. MESSINEO, continuato da L. MENGONI, Milano, I, 2000, p. 12 ss.

³⁰ Per una critica assai convincente della sentenza v. P. PASCUCCI, *La salvaguardia dell’occupazione nel decreto “salva ILVA”. Diritto alla salute vs diritto al lavoro*, in *WP Olympus*, n. 27, 2013, p. 11, il quale evidenzia la contraddizione nell’aver lasciato continuare per 36 mesi, prorogati per anni, l’esercizio dell’impresa: “mentre il diritto alla produzione e conseguentemente all’occupazione verrebbero salvaguardati pressoché integralmente, quello alla salute dovrebbe invece fare i conti appunto con la parzialità e la lentezza degli interventi di risanamento con ciò che potrebbe conseguire in ordine alla sua effettiva tutela”. L’A. osserva che “a minacciare l’ILVA o, meglio, la produzione e l’occupazione dell’ILVA, sono piuttosto i frutti avvelenati di una dissenzata politica industriale ed urbanistica che, per decenni, facendo leva sul ricatto occupazionale, particolarmente fertile in molte aree del Mezzogiorno, ha fatto sì che l’equilibrio fra i tanti diritti in gioco (quello alla salute dei cittadini e dei lavoratori, quello all’intrapresa economica e quello all’occupazione) risultasse decisamente sbilanciato a favore di questi ultimi.

A minacciare l’ILVA è quindi... l’ILVA stessa, con le sue tecnologie ed i suoi presidi di sicurezza obsoleti, distante dalle moderne e ben più sicure acciaierie di altri paesi europei”. Critica la sentenza anche P. TOMASSETTI, *Diritto del lavoro e ambiente*, Adapt University Press, 2018, p. 120 ss.

³¹ D.l. 4 giugno 2013 n. 61, conv. dalla legge 3 agosto 2013, n. 89. La norma introduce anche uno esonero di responsabilità per la gestione commissariale (art. 1, c. 9 *bis*). Sul punto v. nt. nn. 45 e 48.

³² Si v. il d.l. 10 dicembre 2013, n. 136 conv. dalla l. 6 febbraio 2016 n. 14; questo decreto è poi modificato dal d.l. 14 giugno 2014 n. 91, convertito dalla l. 11 agosto 2014; il d.l. 5 gennaio 2015, n. 1, conv. dalla l. 4 marzo 2015, n. 20; il d.l. 4 dicembre 2015, n. 191, conv. dalla l. 1° febbraio 2016, n. 13.

³³ Adottato subito dopo con d. P. C. m. 14 marzo 2014 dal nuovo Governo.

all'eliminazione o comunque alla sostanziale riduzione della fase di produzione del coke, e dell'uso dello stesso tramite:

- l'uso di materia prima ferrosa costituita da ferro preridotto (DRI), acquisito dall'esterno o anche della *Direct Reduction*, che comporta il trattamento del minerale di ferro con gas naturale;
- uso della tecnologia di *Smelting Reduction* (Corex - Finex³⁴)

Questo piano non sarà mai realizzato (v. §§ 19,21, 23).

Il commissariamento dell'azienda ha una durata massima di 36 mesi. Ma l'anno successivo cambia il Governo e con esso il commissario straordinario³⁵. Sarà lui a presentare l'istanza per l'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria della società.

9. La conservazione dell'impresa e il valore della continuità aziendale.

All'inizio del 2015 l'ILVA è ammessa alla procedura di Amministrazione Straordinaria (A.S.) delle grandi imprese in crisi³⁶. In quel periodo, il Gruppo ILVA è composto, considerando società controllate e partecipate, consorzi e cooperative, da 27 soggetti giuridici (il gruppo comprende controllate italiane e francesi). Lo stato passivo di ILVA ammonta a 6,4 miliardi con circa 17.500 insinuazioni al passivo³⁷. I commissari diventano tre³⁸ e rispondono direttamente al Governo³⁹. L'istanza per l'A.S. è presentata inizialmente per 5 società.

Per essere ammessi alla procedura l'impresa deve avere due requisiti:

- a) lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di cassa integrazione, non inferiori a cinquecento da almeno un anno;
- b) debiti per un ammontare complessivo non inferiore a trecento milioni di euro.

L'ILVA li possiede entrambi. Come prescritto dalla legge⁴⁰, i Commissari presentano un Programma per la cessione dei complessi aziendali facenti capo a ILVA s.p.a in A.S.⁴¹. Ancora una volta però non si scioglie il nodo del conflitto tra valori. E il decreto con il quale in Governo prova ad accelerare la vendita dello stabilimento⁴² pretende di mettere insieme il diavolo e l'acqua santa:

- la continuità del funzionamento produttivo degli stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale in attesa del trasferimento dei complessi aziendali;

³⁴ Utilizzando direttamente carbone e minerale di ferro (spesso fine) per produrre ghisa liquida, riducendo impatti ambientali e costi operativi, combinando riduzione diretta del minerale (in letto fluido) con fusione e gassificazione del carbone in un unico sistema

³⁵ È nominato l'ex presidente del consiglio di amministrazione dell'Enel P. Gnudi, C. Carubba sub-commissario.

³⁶ A norma del d.l. 23 dicembre 2003, n. 347, conv. in l. 18 febbraio 2004, n. 39, c.d. "Legge Marzano" opportunamente modificato dal d.l. 5 gennaio 2015 n.1, conv. dalla l. 4 marzo 2015, n. 20, a seguito della dichiarazione di insolvenza del Tribunale di Milano. Il decreto reca questa intestazione: *Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto*. Sulla disciplina del rapporto di lavoro nelle crisi d'impresa non è facile orientarsi dopo le numerose modifiche introdotte dal recepimento della direttiva *Insolvency*. Per una efficace trattazione del tema aggiornato alla riforma del 2024 rinvio a S. RENZI, *Il rapporto di lavoro nelle procedure di regolazione della crisi d'impresa*, Torino, 2025; e a L. ROCCHI, *Il trasferimento d'azienda in crisi*, in G. SANTORO PASSARELLI (già curato da), D. MEZZACAPO, A. PRETEROTI, L. VALENTE (diretto da) *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, Milano, 2025, p. 1523.

³⁷ Per un prospetto v. relazione commissariale secondo trimestre 2017.

³⁸ P. Gnudi, C. Carrubba ed E. Laghi. A seguito delle dimissioni di questi, rassegnate nell'aprile 2019, sono stati nominati F. Ardito, A. Danovi e A. Lupo.

³⁹ Art. 2, c. 2, d.l. 347/2003 opportunamente modificato da ultimo dall'art. 1, c.1, d.l. 18 gennaio 2024, n. 4 conv. dalla l. 15 marzo 2024, n. 28.

⁴⁰ Art. 4, c.2, d.l. 347/2003.

⁴¹ Il Programma è autorizzato con decreto del MISE del 4 gennaio 2016.

⁴² D.l. 4 dicembre 2015, n.191 conv. dalla l. 1° febbraio 2016 n. 13.

- la discontinuità, anche economica, della gestione da parte degli aggiudicatari;
- la salvaguardia dell'ambiente e della salute;
- la riqualificazione e rilancio della città e dell'area di Taranto, anche mediante la realizzazione di progetti infrastrutturali e di valorizzazione culturale e turistica;
- la garanzia di adeguati livelli occupazionali;
- il rispetto dei requisiti previsti dalla legislazione nazionale e dai Trattati sottoscritti dall'Italia.

In ragione della peculiare situazione dell'Ilva, infatti, le operazioni inerenti alla cessione dei beni aziendali, nell'ambito della procedura di amministrazione straordinaria sono strettamente connesse, soprattutto a seguito dell'adozione del D.L. n. 98/2016, alla realizzazione delle misure e delle attività di *tutela ambientale e sanitaria* contenute nel Piano ambientale. Va detto al riguardo che – secondo la normativa vigente – il termine del programma dei commissari straordinari è coinciso con il termine di ultimazione del Piano ambientale di Ilva (da ultimo stabilito al 23 agosto 2023). In questo lasso di tempo, le attività dei commissari ex ILVA e le attività del soggetto gestore ADI (promissario acquirente) come vedremo si intersecano.

10. Cucire un vestito su misura per i nuovi acquirenti.

L'interesse principale del Governo è vendere lo stabilimento gestito dai Commissari, ormai sottratto alla famiglia Riva, e garantire la discontinuità tra la vecchia (disastrosa) e la nuova gestione⁴³. Per raggiungere questo risultato dopo lunghe e frenetiche interlocuzioni, si cuce un vestito su misura per favorire il passaggio dell'ILVA al gruppo Mittal-Marcegaglia.

Nel giro di pochi mesi il Governo:

- modifica la normativa sull'amministrazione straordinaria⁴⁴ per rendere meno gravoso il subentro del nuovo acquirente;
- stabilisce che il commissario straordinario può individuare 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;
- dispone il pagamento di acconti parziali dei crediti prededucibili contratti nel corso dell'A.S. con esonero da responsabilità degli amministratori straordinari e con precedenza per i fornitori che così potranno continuare a lavorare per il cessionario⁴⁵;
- rende disponibili all'affittuario o al nuovo acquirente le eventuali autorizzazioni, certificazioni, licenze, concessioni o altri atti o titoli per l'esercizio e la conduzione delle relative attività per ulteriori 18 mesi;
- considera di *pubblica utilità* l'attività di gestione dell'impresa eseguita nel rispetto delle prescrizioni dell'AIA⁴⁶;

⁴³ Art. 1, d.l. 191/2015.

⁴⁴ D.l. 191/2015 cit., e d.l. 9 giugno 2016, n.98, conv. dalla l. 1° agosto 2016 n. 151, *Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo ILVA* attribuendo, almeno sulla carta, la priorità alla valutazione dei profili ambientali delle offerte e valorizzando il carattere pienamente concorrenziale della procedura di gara.

⁴⁵ Si ricorda che la fase di ripartizione dell'attivo rappresenta il momento conclusivo della procedura di amministrazione straordinaria, una volta che si è verificata l'alienazione del complesso aziendale (o è stato approvato lo stato passivo). In tale fase la procedura concorsuale assume funzione esclusivamente liquidatoria (art. 73 D. Lgs. 270/1999).

⁴⁶ L'AIA del 2012 è rielaborata dal piano recepito nel D.P.C.M. 14 marzo 2014. La norma (art. 2, c. 5, d.l. n. 1/2015) dispone che il piano s'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. Questo termine è poi prorogato al 30 giugno 2017 dall'art. 1, c. 4, lett. a), d.l. 98/2016 per "salvare" le inefficienze dei commissari. Gli interventi qui previsti sono dichiarati indifferibili, urgenti e sono riconosciuti idonei a introdurre varianti ai piani urbanistici. Lo stesso decreto autorizza l'aggiudicatario a prorogare di altri 18 mesi il termine per attuare le prescrizioni ambien-

- proroga i termini per gli adempimenti previsti nel Piano ambientale⁴⁷ e autorizza la modifica dello stesso, delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria in esso previste;
- autorizza l'esercizio dell'impresa in costanza di sequestro al fine di garantire l'esercizio dell'attività anche al cessionario;
- autorizza l'utilizzazione del danaro sequestrato a soci e amministratori dell'ILVA compresi alcuni membri della famiglia Riva (1,2 miliardi di euro) per la realizzazione delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria dell'impresa previste dal Piano di risanamento dei siti facenti capo ad ILVA S.p.A. in amministrazione straordinaria⁴⁸;
- modifica la disciplina della restituzione del finanziamento di 300 milioni di euro all'A.S. del Gruppo ILVA per la realizzazione del Piano di tutela ambientale e sanitaria dell'impresa;
- dispone che le condotte poste in essere in attuazione del Piano Ambientale modificato 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 (*Best available Techniques* - BAT) in materia ambientale, di tutela della salute e dell'incolumità pubblica e di sicurezza sul lavoro: il c.d. *scudo penale*⁴⁹.

11. Accelerazione del procedimento di cessione.

All'inizio del 2016, primo anno di A.S., i lavoratori dell'ILVA sono 14.065 tra diretti e indiretti. Molti di questi, a partire dal 2014, sono in cassa integrazione straordinaria per effetto sia degli adeguamenti imposti dall'AIA modificata sia degli esuberi legati agli andamenti congiunturali e strutturali (solo a Taranto nel 2016 se ne registrano 4074)⁵⁰. I lavoratori per il momento sono al sicuro: il programma redatto dai commissari mira a garantire la continuità aziendale in vista della cessione. Nel primo trimestre del 2016, la produzione dell'acciaio continua a crescere con la previsione annua di 5.730 K/Ton pari a una produzione giornaliera di 15 K/Ton. Rispetto allo stesso trimestre del 2015 i volumi spediti sono maggiorati del 34% mentre i ricavi, pari a 545 milioni di euro, risultano in aumento del 5 per cento⁵¹ in seguito a un aumento degli ordini. Anche se nel corso degli anni si registra una diminuzione dei ricavi, i volumi pari a una media di 5,5 milioni di tonnellate annue restano pressoché invariati fino alla cessione ad Arcelor Mittal (v. §17).

Non vi è dubbio che in questa fase la cessione dell'ILVA ad AM fa comodo a tutti. Anche se tutti sanno che l'ILVA non è più competitiva perché “rappresenta la più grande emergenza ambientale e ...

tali.

⁴⁷ Il Piano approvato con D.p.c.m. 14 marzo 2014, può essere cambiando dall'acquirente. Il decreto riscrive la procedura per le proposte di modifica e si consentono ulteriori proroghe per la sua realizzazione.

⁴⁸ V. art. 1 c. 6 *bis* del d.l. 191/2015 e art. 3 del d.l. n. 1/2015; l'utilizzo delle somme è avvenuto attraverso la autorizzazione alla sottoscrizione di un prestito obbligazionario emesso da parte della società dell'importo pari alle somme sequestrate (art. 2412, c. 6 c.c.).

⁴⁹ Art. 1, c. 4, lett. b), del d.l. 9 giugno 2016 n. 98. Il c.d. *scudo penale*, è una clausola di esenzione da responsabilità amministrativa e penale a beneficio dei soggetti – prima i commissari, poi, come già osservato, anche gli affittuari-acquirenti – chiamati a condurre l'impianto durante l'arco temporale di transizione (art. 2 comma 6 d.l. n. 1/2015). L'efficacia dell'esimente, peraltro, era inizialmente circoscritta ai 18 mesi successivi all'approvazione del piano ambientale, con conseguente cessazione al 30 marzo 2019.

⁵⁰ La situazione del personale varia di trimestre in trimestre: ciò che mette conto rilevare è che nelle relazioni trimestrali dei commissari straordinari non sono riportate le attività svolte dal personale sospeso in ottemperanza al principio di condizionalità. Fatta eccezione del ricorso ai lavori di pubblica utilità per piccole quote di lavoratori sospesi nel sito di Genova a seguito di contratto di solidarietà. Sul meccanismo di condizionalità, rinvio a S. CAIROLI, *Il trattamento d'integrazione salariale*, in D. MEZZACAPO, A. PRETEROTI, L. VALENTE (diretto da) *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, cit. p. 2421 e più in generale L. CORAZZA, *Il principio di condizionalità (al tempo della crisi)*, in *Gior. Dir. Lar. Rel. ind.*, n. 139, 2013, p. 489.

⁵¹ V. prima relazione trimestre 2016 redatta dai commissari straordinari a norma dell'art. 61, c. 2, d.lgs. n. 270/1999.

il processo di vendita può essere reso più difficile dalla mancanza di liquidità, dai costi della manutenzione, dalla diminuzione della produzione e dalle controversie giudiziarie in corso...⁵²”.

Ma nessuno è in grado di bloccare una realtà produttiva che, se ben gestita, è ancora appetibile per il mercato. Basti pensare che alla scadenza del bando di gara per la cessione dell’azienda⁵³ pervengono 29 manifestazioni d’interesse, di cui 17 italiane e 12 estere. I creditori, tra cui vi sono le banche, mirano a recuperare i loro crediti grazie alla continuità produttiva degli impianti sequestrati e alla commercializzazione dei prodotti. Ma anche i lavoratori, nonostante i perduranti danni ambientali e alla loro salute recati dalla produzione con alti forni, preferiscono la continuità del rapporto di lavoro⁵⁴ o, in alternativa, la cassa integrazione⁵⁵ che segue un regime speciale perché può durare a lungo, fino alla chiusura della procedura. La continuazione dell’attività conviene anche allo Stato che ha interesse a produrre l’acciaio ritenuto strategico per la produzione industriale al punto da garantire i finanziamenti per le opere di adeguamento ambientale⁵⁶. In quel periodo sembra che sia ancora possibile operare secondo un metodo economico che possa garantire sia i profitti sia la stabilità dell’occupazione sia la tutela dei creditori di ogni specie. Le prospettive di continuazione dell’attività inducono la politica a sostenere la procedura per la vendita con un decreto *ad hoc*⁵⁷. A metà 2016, alla scadenza dei termini, risultano pervenute due offerte vincolanti da parte di due cordate: AM Investco Italy, il cui capitale sociale è detenuto da ArcelorMittal Italy s.r.l. (85%) e Marcegaglia Carbon Steel S.p.a. (15%); AcciaItalia S.p.a., il cui capitale sociale è detenuto da Cassa depositi e prestiti S.p.a. (44,5%), Delfin S.a.r.l. (33,3%), Acciaieria Arvedi S.p.a. (22,2%).

12. La Corte costituzionale cambia orientamento.

Nel frattempo a giugno del 2015 accade un infortunio mortale. Non è il primo ma è decisivo per le conseguenze che ne derivano per lo stabilimento: Alessandro Moricella, operaio di 35 anni, muore investito da una fiammata mentre sta eseguendo un controllo della temperatura della ghisa. I magistrati

⁵² Sono le parole dell’On. Tomaselli (PD) durante l’audizione del Commissario Gnudi alla decima Commissione permanente del Senato, del 15 ottobre 2014.

⁵³ Si tratta di un bando per l’affitto con obbligo di acquisto di alcune delle società del Gruppo ILVA in A.S..

⁵⁴ A norma dell’art. 50, d.lgs. 9 luglio 1999, n. 270, c.d. *Prodi bis*, il commissario straordinario non può risolvere i contratti di lavoro subordinato in corso di esecuzione.

⁵⁵ Per le imprese in amministrazione straordinaria gli ammortizzatori sociali durano per tutta la durata della procedura, al fine di agevolare il reimpiego dei lavoratori nel caso di cessione dell’azienda: v. d.l. 30 gennaio 1979, n. 26 conv. dalla l. 3 aprile 1979, n. 95 (c.d. Legge Prodi). Da ultimo v. art. 3, c. 1 d.l. 18 gennaio 2024, n. 4, conv. dalla l. 15 marzo 2024 n. 28, che dispone: *Al fine di garantire la continuità produttiva e occupazionale delle imprese di interesse strategico nazionale ammesse alla procedura di amministrazione straordinaria, è autorizzata la prosecuzione, senza soluzione di continuità, dei trattamenti di integrazione salariale straordinaria in corso o in fase di autorizzazione, anche in deroga ai limiti di durata previsti dalla normativa vigente, per l’intera durata della procedura, nei limiti delle risorse disponibili.*

⁵⁶ Lo Stato offre prestiti e garanzie sui finanziamenti richiesti dai commissari straordinari per la continuità produttiva. Salvo farsi riconoscere la prededuzione dei prestiti all’ILVA necessari a garantire gli investimenti a ciò necessari (pari inizialmente a trecento milioni di euro per fare fronte alle indilazionabili esigenze finanziarie del Gruppo ILVA in amministrazione straordinaria: v. art. 1, c. 3, d.l. 191/2015. L’anno successivo è stata autorizzata una garanzia statale su un prestito di quattrocento milioni di euro. L’Italia chiamata al recupero presso l’ILVA di tale indebito vantaggio, quantificabile in circa 84 milioni di euro). La prededuzione è riconosciuta subordinatamente al pagamento, nell’ordine, dei crediti prededucibili di tutti gli altri creditori della procedura di amministrazione straordinaria, nonché dei creditori privilegiati ai sensi dell’articolo 2751-bis c.c. (v. art. 1 c. 6 d.l. 4 dicembre 2015, n. 191). Il rimborso dei prestiti verrà accollato alla amministrazione straordinaria dall’art. 1, c.3, d.l. 9 giugno 2016, n. 98 e non al nuovo acquirente. Secondo una stima di C. FOTINA, *Il Sole 24 Ore*, 20 gennaio 2026, il salvataggio dell’ILVA dal 2012 al 2026 è costato 3,6 miliardi.

⁵⁷ D.l. 4 dicembre 2015, n.191 convertito, con modificazioni dalla l. 1° febbraio 2016 n. 13, *Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA.*

durante le indagini preliminari, dispongono il sequestro senza facoltà d'uso dell'Altoforno 2 (Afo2)⁵⁸ condizionando, come vedremo, i rapporti con Arcelor Mittal. Anche questa volta il Governo corre ai ripari per consentire all'acciaieria di proseguire le attività dell'altoforno nonostante le evidenti gravissime carenze delle norme di sicurezza. Con un nuovo decreto⁵⁹ dispone che, nei casi di aziende di *rilevanza strategica nazionale sottoposti* a sequestro per ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori, la prosecuzione dell'attività d'impresa deve essere garantita per un periodo massimo di 12 mesi, purché l'azienda presenti in termini stringenti (30 giorni) un piano per l'adozione di misure di sicurezza del lavoro, d'intesa con l'autorità giudiziaria e sotto il controllo di Inail, Vigili del Fuoco, Asl.

Il decreto viene impugnato davanti alla Corte Costituzionale dalla procura della Repubblica che conduce le indagini. Questa volta però la Corte⁶⁰ dichiara incostituzionale il provvedimento emanato dal Governo Renzi. La Corte afferma che il diritto alla salute attiene alle esigenze basilari della persona e deve essere immediatamente tutelato, tanto più che l'articolo 41 della Costituzione, quando si parla di salute, non privilegia alcun bilanciamento e afferma, senza ombra di dubbio, che le esigenze economiche e produttive non possono mai prevalere sul diritto alla salute. Il decreto censurato, ha "finito col privilegiare in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita stessa (artt. 2 e 32 Cost)". A questi diritti, scrive la Corte, "deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (artt. 4 e 35 Cost.)" (punto 3.3). Secondo la Corte, nel caso sottoposto al suo esame "il legislatore non ha rispettato l'esigenza di bilanciare in modo ragionevole e proporzionato⁶¹ tutti gli interessi costituzionali rilevanti ... non avendo avuto in adeguata considerazione le esigenze di tutela della salute, sicurezza e incolumità dei lavoratori, a fronte di situazioni che espongono questi ultimi a rischio della stessa vita".

Il vento incomincia a cambiare: non vale più il ricatto occupazionale per giustificare la continuazione dell'attività produttive in un ambiente insicuro.

⁵⁸ Il GUP, con provvedimento depositato il 27 giugno 2019, rigetta l'istanza di definitivo dissequestro dell'impianto (Altoforno AFO 2). Successivamente in sede di riesame in accoglimento dell'appello proposto da ILVA il Tribunale concede la facoltà d'uso dell'impianto condizionata all'adempimento delle residue prescrizioni AIA entro il 13 novembre 2019. Con Ordinanza n. 151/19 (ex art. 322 bis c.p.p.) depositato il 7 gennaio 2020, il Tribunale, in accoglimento dell'appello proposto da ILVA, concede la facoltà d'uso dell'Altoforno 2, subordinatamente all'adempimento delle residue prescrizioni, annullando l'ordinanza del Giudice monocratico del 10 dicembre 2019 e il provvedimento connesso del 12 dicembre 2019. A causa della pandemia da Covid 19 il processo è rinviato all'udienza del 10 novembre 2020. In data 6 agosto 2020 il Tribunale accoglie l'istanza di proroga ai fini dell'adempimento delle prescrizioni richiesta da ILVA causa Covid, procrastinando il termine ultimo per l'adempimento al 6 marzo 2021. A fronte dell'adempimento delle residue prescrizioni, in data 31 marzo 2021 ILVA presenta istanza di restituzione definitiva dell'Altoforno 2. Il giudice rigetta l'istanza di restituzione stante il mancato perfezionamento delle prescrizioni n. 5, 7.5, 7.8, concedendo un termine ulteriore per l'adempimento al 17 settembre 2021. Alla scadenza del termine suddetto, ILVA deposita documentazione comprovante l'adempimento delle residue prescrizioni. In data 21 ottobre 2021 è disposto il definitivo dissequestro dell'impianto, con piena restituzione del bene. In data 29 febbraio 2024, il Tribunale di Taranto in composizione monocratica ha condannato ILVA alla pena pecuniaria di € 800.000,00 mentre non sono state applicate sanzioni interdittive né la confisca.

⁵⁹ D.l. 4 luglio 2015, n. 92 abrogato dall'art. 1, c. 2, l. 6 agosto 2015 n. 132, e riprodotto nell'art. 21-octies della l. 6 agosto 2015 n. 123 di conversione del d.l. 92/2015.

⁶⁰ Corte cost., 28 marzo 2018, n. 58, rel. Cartabia. La sentenza è oggetto di numerosissimi commenti nel Vol. I degli *Scritti in memoria di Bernardino Cavita* cui rinvio. Per uno sguardo giuslavoristico sul tema v. S. LAFORGIA, «Se Taranto è l'Italia»: il caso ILVA, in *Lav. Dir.*, 2022, p. 29 ss., e A. D'ANDREA, *Diritto del lavoro dell'emergenza ambientale e della transizione ecologica*, in A. BATTISTI, S. CASSAR, M. C. CATAUDELLA, A. PILEGGI, (a cura di), *Il Diritto del lavoro nell'interesse delle nuove generazioni*, Edizioni LPO, 2022, p. 8.

⁶¹ Sul test di proporzionalità e ragionevolezza, v. in senso critico sulla composizione tra conflitto d'interessi e reazione dell'ordinamento anche sul sistema della reiterazione delle proroghe F. TRIMARCHI BANFI, *Politica e diritto: il caso ILVA*, in *Dir. Amm.*, 2025, p. 58.

Secondo la Corte non può ritenersi astrattamente precluso al legislatore d'intervenire per salvaguardare la continuità produttiva in settori strategici per l'economia nazionale e per garantire i correlati livelli di occupazione: ma ciò può farsi solo attraverso un ragionevole ed equilibrato bilanciamento dei valori costituzionali in gioco.

Per essere tale, il bilanciamento 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, costituenti, nel loro insieme, espressione della dignità della persona: il bilanciamento deve, perciò, rispondere a criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, in modo tale da non consentire né la prevalenza assoluta di uno dei valori coinvolti, né il sacrificio totale di alcuno di loro, in modo che sia sempre garantita una tutela unitaria, sistemica e non frammentata di tutti gli interessi costituzionali implicati. A distanza di cinque anni dalla precedente sentenza la Corte riconosce che il fine produttivo non può giustificare lo squilibrio del sistema a vantaggio di una sola parte⁶². E riconosce il valore del lavoro non come scopo ma come mezzo per l'elevazione sociale della persona⁶³.

Ancora la Corte costituzionale con sentenza n. 105 del 7 maggio 2024⁶⁴ dichiara l'illegittimità costituzionale del provvedimento che consente al Governo di autorizzare la prosecuzione di una attività ritenuta di *interesse strategico nazionale* posta sotto sequestro cautelare. E ribadisce come «[...] le misure legittimamente adottabili dal Governo allo scopo di consentire provvisoriamente la prosecuzione di un'attività di interesse strategico nazionale dovranno, semmai, essere funzionali all'obiettivo di ricondurre gradualmente l'attività stessa, nel minor tempo possibile, entro i limiti di sostenibilità fissati in via generale dalla legge in vista – appunto – di una tutela effettiva della salute e dell'ambiente. In altre parole, le misure in questione – che dovranno naturalmente mantenersi all'interno della cornice normativa fissata dal complesso delle norme di rango primario in materia di tutela dell'ambiente e della salute – dovranno tendere a realizzare un rapido risanamento della situazione di compromissione ambientale o di potenziale pregiudizio alla salute determinata dall'attività delle aziende sequestrate e non già, invece, a consentirne indefinitamente la prosecuzione attraverso un semplice abbassamento del livello di tutela di tali beni».

⁶² V. punto 3.1 della sentenza che richiama Corte Cost. n. 63/2016 e n. 264/2012. Osserva M. BELLETTI, *Beniamino Caravita e il Diritto pubblico dell'ambiente. Riflessioni sulla riforma*, in Studi ... cit., I, p. 16, che la Corte cost. con questa sentenza non cambia approccio rispetto alla sentenza ILVA del 2013 ma testimonia che il bilanciamento tra valori costituzionali è dinamico non statico.

⁶³ Osserva M. LUCIANI, *La produzione della ricchezza nazionale*, in *Costituzionalismo*, n. 2, 2008: "la Costituzione non concepisce il lavoro come un semplice fattore produttivo e come uno strumento per l'ottenimento di un reddito capace di garantire benessere o – almeno – sopravvivenza, ma vi legge un fattore indispensabile di crescita morale e di realizzazione personale. Di conseguenza, nuove forme di lavoro che consentano sviluppo economico, mobilità sociale e dinamismo della forza-lavoro non meritano per ciò solo un apprezzamento positivo. Nella prospettiva costituzionale, infatti, l'efficienza economica non è mai uno scopo, ma è solo un mezzo. Ed è anche e soprattutto la qualità del lavoro (non solo per i suoi contenuti, ma anche per le sue modalità organizzative), che conta. Conta, cioè, la capacità delle forme di organizzazione del lavoro di garantire lo sviluppo della personalità del singolo nel confronto con gli altri: lavori eccessivamente aleatori, precari o che generino isolamento, ostacolando la formazione di una comunità di lavoratori entro la quale si possa modellare la propria identità, corrispondono solo parzialmente all'esigenza costituzionale di elevare il lavoro a fattore generatore di unità e coesione sociale, esigenza che – lo si è visto – era stata esattamente rilevata da Mortati".

⁶⁴ La sentenza interviene nel caso del polo petrolchimico di Priolo. Per un commento critico v. A. GUSMAI, *Il bilanciamento in potenza: la sent. n. 105 del 2024 e la faticosa realizzazione della tutela ambientale*, in rivista-camminodiritto, maggio 2025. La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 104-bis, comma 1-bis.1, quinto periodo, delle *Norme di attuazione del codice di procedura penale, come introdotto dall'articolo 6 del decreto-legge 5 gennaio 2023, n. 2 (Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale)*, convertito, con modificazioni, nella legge 3 marzo 2023, n. 17, nella parte in cui non prevede che le misure di bilanciamento ivi indicate dal Governo per garantire la prosecuzione dell'attività nonostante il sequestro cautelare, si applichino per un periodo di tempo *non superiore* a trentasei mesi.

13. La gestione del personale.

Il 6 settembre 2018 al MISE è siglato l'accordo sindacale in deroga all'art. 2112 c.4 c.c. e art. 411 c.p.c. per il passaggio del personale da ILVA in Amministrazione Straordinaria ad AM⁶⁵.

In estrema sintesi l'accordo prevede quanto segue:

sul piano occupazionale il gestore formulerà 10.700 proposte di assunzione *ex novo* a tempo indeterminato ad altrettanti lavoratori alle dipendenze delle Società del Gruppo ILVA oggetto del contratto di affitto di ramo d'azienda alla data della sottoscrizione del contratto (ovvero al 28 luglio 2017) soltanto se si verifichino le condizioni, legali e processuali, previste nel contratto.

Una clausola di salvaguardia prevede che i lavoratori non assunti, rimarranno in capo all'ILVA in A.S. ma ad essi potrà essere proposta l'assunzione in un momento successivo con diritto di precedenza nelle future assunzioni effettuate dall'affittuario; nel frattempo potranno essere impiegati nelle attività esecutive e di vigilanza funzionali all'attuazione del Piano di tutela ambientale e sanitaria, nonché in ulteriori interventi di bonifica, decontaminazione e risanamento ambientale, ovvero in attività di sostegno assistenziale e sociale alla comunità che i commissari straordinari potranno individuare e realizzare, anche mediante attività formative, allo scopo di favorirne il reinserimento nell'ambito del ciclo produttivo.

I lavoratori che non abbiano ricevuto una proposta di assunzione o non l'abbiano accettata e siano rimasti alle dipendenze di ILVA in A.S. ove non impiegati nelle attività anzidette o nelle altre attività funzionali al perseguimento degli obiettivi del Gruppo ILVA, potranno continuare a beneficiare della CIGS la cui durata, per effetto dell'art. 7, co. 10-ter, d.l. n. 148/1993, è equiparata al termine previsto per l'attività dei Commissari.

Qualora – al momento dell'emissione del decreto di cessazione dell'esercizio dell'impresa delle Società del Gruppo ILVA (Cessazione dell'Amministrazione Straordinaria) – vi saranno ancora dei lavoratori alle dipendenze delle società del Gruppo ILVA, l'affittuario/acquirente formulerà ovvero farà formulare – alla cessazione della procedura e in ogni caso non prima del 23 agosto 2023 e non oltre il 30 settembre 2025 – una proposta di assunzione a ciascun lavoratore che: (a) non abbia beneficiato di altre misure o opportunità previste dall'Accordo; (b) non abbia già ricevuto una proposta di assunzione presso una affiliata.

A seguito dell'affitto del ramo di azienda dal primo novembre 2018, le aree produttive passano sotto la gestione di AM. Nei mesi di novembre e dicembre, durante il c.d. periodo transitorio in attesa che siano sottoscritti i verbali di conciliazione a norma dell'art. 2113, c. 4 c.c., sono distaccati presso il cessionario circa 10.350 dipendenti. In capo all'ILVA in A.S. restano circa 3000 dipendenti, in costante decremento a seguito delle adesioni al piano di esodo agevolato (v. §15), tutti collocati in cassa integrazione⁶⁶ salvo una piccola quota che verrà adibita alle attività di bonifica delle c.d. *aree escluse*. A partire dal 2017 il ricorso alla cassa integrazione guadagni straordinaria, è autorizzata per i dipendenti dell'ILVA in A.S., anche ai fini della formazione professionale per la gestione delle bonifiche⁶⁷. Tutta-

⁶⁵ L'accordo segue le regole di disciplina della versione dell'art. 47, l. n. 428/1990 anteriore alla recente riforma recata dal d.lgs. n. n. 136/2024. Il raccordo normativo non è facile. Sul tema si rinvia a M. MARAZZA, *Amministrazione straordinaria*, in I. ALVINO, L. IMBERTI, R. ROMEI, *La gestione dei rapporti di lavoro nelle crisi d'impresa*, Milano, 2023, p. 307 per un commento dell'art. 47 prima della riforma del 2024; e A. PRETEROTI, *Crisi d'impresa, insolvenza e rapporti di lavoro*, in *Diritto e processo del lavoro*, cit., p. 1615 che tiene conto della riforma del 2024.

⁶⁶ Con ricorso alla CIGS per Amministrazione Straordinaria ex art. 7 co. 10 ter l. 236/93, con pagamento diretto da parte dell'INPS.

⁶⁷ Per i finanziamenti negli anni successivi v. art. 1 bis, d.l. 29 dicembre 2016, n. 243 inserito dall'art. 1 della l. 27 febbraio 2017 n. 18, in sede di conversione nel limite di 24 milioni di euro e poi prorogato per l'anno 2018, nel limite di spesa di 24 milioni di euro; per l'anno 2020 nel limite di spesa di 19 milioni di euro; per l'anno 2022 nel limite di spesa di 19 milioni di euro; per l'anno 2023, nel limite di spesa di 19 milioni di euro; per l'anno 2024, nel limite di spesa di 19 milioni di euro; per l'anno 2025, nel limite di spesa di 19 milioni di euro.

via di questa formazione si hanno poche notizie nelle relazioni commissariali da cui emerge, piuttosto, l'affidamento a ditte esterne delle predette bonifiche.

14. Situazione della fruizione degli ammortizzatori sociali.

Come abbiamo già detto, sin dalla gestione della famiglia Riva vi è sempre stato il ricorso agli ammortizzatori sociali sia per lavori di adeguamento alle prescrizioni AIA, sia per ricorso all'Amministrazione Straordinaria, sia per la gestione degli esuberi tramite il contratto di solidarietà legati all'andamento congiunturale o strutturale dell'impresa.

La Cigs è stata periodicamente rifinanziata con accordi sindacali sottoscritti presso il MISE o presso la regione Puglia (a seconda delle società interessate) in forza di quanto convenuto nel verbale del 6 settembre 2018 con l'obiettivo di:

a) dare compiuta esecuzione all'Accordo del 6 settembre 2018, onde integrare il reddito dei lavoratori risultati in esubero rispetto alle esigenze occupazionali dell'affittuario, allo scopo di

(I) garantirne la continuità occupazionale, a fronte del sussistente diritto di precedenza dei lavoratori sospesi in caso di eventuali future assunzioni, nel medio periodo, da parte dell'affittuario;

(II) permettere ai detti lavoratori di poter fruire della clausola di salvaguardia, al momento dell'emissione del decreto di cessazione dell'esercizio dell'impresa delle Società, ovvero al termine dell'attività commissariale, al quale è appunto legata la richiesta di ricorso alla CIGS per A.S. dell'ILVA;

(III) permettere, previa sospensione della CIGS, l'impiego degli stessi lavoratori nelle attività esecutive e di vigilanza, funzionali all'attuazione del piano di tutela ambientale e sanitaria, nonché in ulteriori interventi di bonifica, decontaminazione e risanamento ambientale, ovvero in attività di sostegno assistenziale e sociale alla comunità;

b) dare compiuta esecuzione all'accordo sindacale *ex lege* n. 223/91 del 2 ottobre 2018, onde integrare il reddito dei lavoratori aderenti all'esodo, in attesa del raggiungimento della data di cessazione ed in ogni caso sino alla data di chiusura della procedura, fissata come detto al 31 dicembre 2023 (v. § seguente).

Nessuna relazione commissariale tiene conto delle attività formative svolte in concreto dai lavoratori in CIGS ai fini della condizionalità dei trattamenti nel periodo *pre* e *post* accordo sindacale 2018.

Naturalmente, la annunciata decarbonizzazione e il risanamento ambientale *può*, e probabilmente *deve*, richiedere un adeguamento della professionalità dei lavoratori, anche qualora le mansioni siano ricomprese astrattamente nello stesso livello di classificazione (o meglio, nello stesso ruolo)⁶⁸. Ma di tutto questo non vi è traccia nelle relazioni commissariali.

Soltanto a partire da giugno, e sino a tutto dicembre 2019, si svolge un piano di formazione per il personale ILVA in A.S. in CIGS finanziato interamente da Fondimpresa diviso in due parti.

Il primo piano è finalizzato a garantire l'aggiornamento e il rafforzamento del bagaglio di competenze personali e professionali in vista del loro probabile ritorno al lavoro. Il piano prevede l'erogazione per ogni lavoratore di 40 ore di formazione.

Il secondo piano di "Formazione Rinnovo CCNL" è rivolto a tutto il personale aziendale (attivo e in CIGS) per dare attuazione a quanto previsto dal vigente CCNL Industria Metalmeccanica che riconosce il diritto soggettivo alla formazione di tutti i lavoratori. Il piano prevede per ogni risorsa l'erogazione di 24 ore di formazione.

Dal 2020 sono richiamati in servizio piccole quote di lavoratori in CIGS per essere adibiti alle attività di bonifica anche dei c.d. Beni Esclusi. Tutti gli altri restano in CIGS in attesa di essere assunti da AM. A oggi, non siamo in grado di dire con esattezza quanti milioni di euro sono stati spesi per la cas-

⁶⁸ C. ALESSI, *Sostenibilità, innovazione e contratto di lavoro*, in M. DELFINO, P. DE VIVIO, A. ZACCARIA, *Innovazione tecnologica e sostenibilità Verso un approccio integrato delle scienze sociali e giuridiche*, in *Quaderni DLM*, 2025, p. 23.

sa integrazione dal 2012. Nessuno degli enti interpellati (INPS, INAPP, Ministero del lavoro) ci ha fornito i dati richiesti.

15. Accordi per esodi agevolati.

In esecuzione di quanto previsto nell'Accordo del 6 settembre 2018, ILVA in A.S. avvia una procedura di licenziamento collettivo a norma della l. 223/91, che si chiude con il Verbale di accordo sindacale ex art. 4 e 5 l. 223/91, sottoscritto in Roma in data 2 ottobre 2018, per procedere al licenziamento collettivo di 3.097 dipendenti così suddivisi: Taranto 2.586; Genova 467; Novi Ligure 28 e Marghera 16. Detti licenziamenti comportano una spesa stimata di 250 milioni di euro.

In particolare, il piano prevede un incentivo pari a 100 mila euro con *décalage* di 5 mila euro ogni periodo infra annuale in relazione alla data di cessazione del rapporto di lavoro (es. 100 milioni di euro sino a gennaio 2019, 95 sino ad aprile 2019 ecc. fino al 31 dicembre 2023).

Il piano necessario per assorbire le eccedenze di personale è stato aperto su Taranto, Genova, Novi Ligure, Marghera e sulla società controllata Taranto Energia S.r.l..

Al 30 settembre 2019 per effetto delle conciliazioni per incentivi all'esodo sono usciti dal Gruppo ILVA 1.166 lavoratori. Il numero è destinato ad aumentare.

16. L'avvento al governo del Movimento Cinque Stelle.

La vicenda a questo punto si intreccia con le elezioni politiche del marzo 2018.

Nel periodo compreso tra il 2017 e i primi mesi del 2018, il Movimento 5 Stelle, allora collocato all'opposizione, esprime una posizione fortemente critica nei confronti della gestione dello stabilimento siderurgico ILVA di Taranto dei precedenti Governi (Renzi-Gentiloni). Le dichiarazioni pubbliche e i documenti politici diffusi in questa fase evidenziano la centralità, nel programma elettorale, della tutela della salute pubblica e dell'ambiente, ponendo in discussione la prosecuzione dell'attività produttiva. Il M5S sostiene la necessità di procedere alla chiusura dello stabilimento di Taranto e di avviare un processo di riconversione economica del territorio, accompagnato da programmi di bonifica ambientale e di ricollocazione dei lavoratori coinvolti. L'ILVA è l'emblema di un modello di sviluppo industriale insostenibile di cui sono responsabili i governi precedenti.

A seguito delle elezioni politiche del 4 marzo 2018 il M5S è partito più votato e a maggio entra nell'esecutivo esprimendo un proprio rappresentante sia al ministero del Lavoro sia al ministero per lo Sviluppo Economico: Luigi di Maio. Quando il ministro s'insedia, trova però il processo di cessione dell'impianto – curato fino a quel momento dal suo predecessore Carlo Calenda – in fase molto avanzata. E l'ipotesi di una chiusura immediata dello stabilimento diventa assai difficile. Si apre allora la strada per una strategia orientata alla cosiddetta “ambientalizzazione” degli impianti e della continuità produttiva, ritenuta necessaria per la tutela dei livelli occupazionali. Pur permanendo, sul piano politico, il richiamo alla centralità della salute e alla prospettiva di una riconversione di lungo periodo, le scelte adottate in ambito governativo segnano una discontinuità rispetto alle posizioni sostenute nella fase pre-elettorale. Lo stabilimento non verrà chiuso: ma il segnale forte viene dato nel decreto che introduce la fine del c.d. scudo penale⁶⁹. A novembre 2019 in sede di conversione in legge del c.d. De-

⁶⁹ Alla vigilia della scadenza dell'efficacia dell'esimente (30 aprile 2019), in piena campagna per le elezioni europee del 2019, l'art. 46 del c.d. *Decreto crescita* (d.l. 30 aprile 2019, n. 34, conv. con modif. dalla l. 28 giugno 2019, n. 58) modifica l'art. 2 c. 6 del d.l. 1/2015, riducendone l'ambito di applicazione alle sole norme ambientali (con esclusione delle norme a tutela della salute, dell'incolumità pubblica e della sicurezza sul lavoro), e soprattutto prorogandone l'efficacia fino al 6 settembre 2019. A pochi giorni da tale scadenza, tuttavia, l'art. 2 c. 6 è nuovamente modificato dal c.d. *Decreto imprese* (art. 14, co. 1, d.l. 3 settembre 2019, n. 101), che, con specifico riferimento alle figure dell'affittuario-acquirente e dei relativi delegati proroga nuovamente l'efficacia dell'esimente agganciandola alla scadenza dei termini di attuazione del Piano ambientale (fino al 2023); e chiarisce definitivamente che la stessa non si applica al settore della salute e sicurezza dei lavoratori”. Successivamente l'art. 9 bis, c. 1 lett. a), del d.l. 13 giugno 2023 n. 69, conv. con mod. dalla l. 10 agosto 2023 n. 103 c.d. decreto “salva-infrazioni”, contiene varie norme per l'attuazione di obblighi europei e per agevolare la chiusura di

creto imprese è stralciata la proroga dello scudo penale⁷⁰, con conseguente ripristino della disciplina previgente (e la scadenza dello scudo al 6 settembre 2019). Viene dunque meno la copertura offerta dall'art. 2 comma 6 del d.l. 1 del 2015 fino al 2023⁷¹.

17. Arcelor Mittal trova la strada per sottrarsi all' acquisto degli stabilimenti di ILVA in A.S.

A questo punto il 5 novembre 2019 AM notifica il ricorso per la risoluzione del contratto⁷². Secondo i legali di AM, il venire meno della "protezione legale" (c.d. scudo penale) giustifica per il conduttore una causa di recesso dal contratto di affitto-acquisto; in via subordinata, ne determina la risoluzione per impossibilità sopravvenuta o, ancora, lo scioglimento per mancanza di presupposto essenziale. Nel frattempo l'AFO2 e l'area a caldo sono ancora sotto sequestro e AM ritiene che, anche per questo motivo, non vi siano le condizioni per continuare la produzione secondo livelli di economicità.

Dieci giorni dopo l'ILVA in A.S. notifica un ricorso in via d'urgenza con il quale intima a AM di non procedere allo spegnimento degli impianti, di mantenere l'attività produttiva e dare tempestiva esecuzione al contratto. Da questo momento in poi inizia la crisi dello stabilimento che arriverà fino ai nostri giorni.

Con il cambio di Governo (Conte II, nel quale Patuanelli è il ministro per lo Sviluppo Economico), le parti sottoscrivono un accordo transattivo per consentire a Mittal di proseguire l'attività.

L'accordo prevede che:

(i) AM InvestCo revochi, con effetto immediato, la comunicazione di recesso dal contratto di affitto ed entrambe le parti rinuncino alle domande svolte nei contenziosi pendenti, che sono abbandonati;

(ii) venga stipulato un accordo di modifica di alcune disposizioni del contratto di affitto del 28 giugno 2017, come successivamente modificato e integrato, fra le quali: l'anticipazione del termine per l'acquisto dei rami d'azienda, e quindi della scadenza dell'affitto, dal 23 agosto 2023 al 31 maggio 2022;

(iii) si adotti

un nuovo piano industriale *green* per la gestione, nell'arco temporale 2020-2025, dei rami d'azienda e la previsione della possibilità di un intervento di nuovi investitori pubblici e privati nel capitale di AM InvestCo attraverso la stipula di un accordo di investimento, con facoltà per AM InvestCo di recedere dal contratto di affitto nel caso in cui il predetto accordo di investimento non venga stipulato entro il 30 novembre 2020⁷³.

18. Entra il socio pubblico e nasce Acciaierie d'Italia.

Il 16 dicembre 2020, AM InvestCo informa i commissari straordinari dell'ILVA dell'intervenuta sottoscrizione, in data 10 dicembre 2020, di un accordo di investimento e patto parasociale tra Invitalia, ArcelorMittal Italy Holding S.r.l. e ArcelorMittal S.A. riguardante l'ingresso di Invitalia – Agenzia

procedure di infrazione UE. Tra queste, l'art. 9-bis riguarda misure di tutela ambientale, sanitaria e di decarbonizzazione per gli stabilimenti di interesse strategico nazionale, inclusa l'ex ILVA di Taranto. Il riferimento a uno "scudo penale" non è testuale nel comma in sé, ma deriva dagli effetti combinati della disciplina: *chi realizza interventi di decarbonizzazione o garantisce la prosecuzione dell'attività produttiva di uno stabilimento strategico nazionale* (come l'ex ILVA di Taranto), non è punibile per condotte che derivano dall'osservanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento che autorizza tali attività, sempre che le misure richieste dal legislatore siano rispettate integralmente.

⁷⁰ L. 2 novembre 2019, n. 128, che ha semplicemente cancellato l'art. 14 del decreto convertito.

⁷¹ Durante la legislatura in corso, il decreto-legge n. 2/2023 ha previsto che continuino ad applicarsi per tutto il periodo di vigenza del Piano Ambientale le norme del cosiddetto "scudo penale", secondo le quali le condotte poste in essere in base al medesimo Piano non possono dare luogo a responsabilità penale o amministrativa del commissario straordinario, dell'affittuario o acquirente e dei soggetti da questi delegati (art. 8).

⁷² Nel frattempo ad aprile 2019 sono nominati i nuovi commissari di ILVA: F. Ardito, A. Lupo, A. Cattaneo poi sostituito da A. Danovi.

⁷³ E a condizione che AM versi una multa penitenziale di 500 milioni di euro.

Nazionale per l'Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo d'Impresa S.p.A. –, quale soggetto investitore indicato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, nel capitale di AM InvestCo, trasmettendo copia del piano industriale aggiornato. Con l'ingresso di Invitalia nella compagine societaria, viene sterilizzata la facoltà di AM InvestCo, riconosciuta con gli accordi del 4 marzo 2020, di recedere anticipatamente dal contratto di affitto qualora non fosse stato perfezionato un accordo per l'investimento nel capitale della stessa AM InvestCo di taluni investitori pubblici o privati. Il 14 aprile 2021, Invitalia sottoscrive l'aumento di capitale (a essa riservato) di AM InvestCo Italy S.p.A. – che in tale occasione cambia denominazione sociale in Acciaierie d'Italia Holding S.p.A. – e acquista una partecipazione pari al 38% del capitale sociale della stessa e il 50% dei diritti di voto esercitabili nell'assemblea della società⁷⁴. Il gruppo è rinominato *Acciaierie d'Italia*. Ma la *joint venture* nasce zoppa⁷⁵.

A fine 2021, non essendosi verificate le condizioni cui era subordinato l'obbligo delle affittuarie di procedere all'acquisto dei rami d'azienda delle società concedenti, le parti stipulano in data 31 maggio 2022 un accordo di modifica del contratto di affitto, con il quale, tra l'altro:

(a) la data di scadenza dello stesso contratto di affitto è posticipata dal 31 maggio 2022 al 31 maggio 2024;

(b) è definito un percorso per risolvere talune controversie sorte tra le parti in merito all'esecuzione del contratto di affitto;

(c) sono apportate talune ulteriori modifiche al Contratto Quadro.

19. Il sindaco di Taranto ordina la fermata degli impianti.

Nel mese di febbraio 2020, in piena pandemia, il Sindaco di Taranto ingiunge ad AM di individuare e porre rimedio entro trenta giorni alle cause di alcuni eventi emissivi denunciati a Taranto in quel periodo e, in caso di inadempimento, di procedere alla fermata di tutti gli impianti della c.d. area a caldo dello stabilimento siderurgico. Il 29 marzo 2020 il Comune di Taranto comunica l'avvio della decorrenza dell'ulteriore termine di trenta giorni per la fermata di altiforni, cokerie, agglomerazione, acciaierie e impianti funzionalmente connessi. L'ordinanza è immediatamente impugnata⁷⁶, ma offre un ulteriore motivo di disimpegno ad AM⁷⁷.

Tre anni dopo il Sindaco del Comune di Taranto ordina nuovamente⁷⁸ alle società ADI e ILVA S.p.A. in A.S., “ciascuna per quanto di competenza e responsabilità”, di individuare entro trenta giorni gli impianti dello stabilimento siderurgico di Taranto interessati dai fenomeni emissivi legati al ben-

⁷⁴ Con il d.l. n. 115/2022 Invitalia è autorizzata a sottoscrivere ulteriori aumenti di capitale o diversi strumenti, comunque idonei al rafforzamento patrimoniale, anche nella forma di finanziamento soci in conto aumento di capitale, sino all'importo complessivamente non superiore a 1 miliardo di euro per l'anno 2022 (art. 30, co. 1). Ulteriori disposizioni volte a sostenere le imprese che gestiscono stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale e, in particolare, la decarbonizzazione del ciclo produttivo dello stabilimento siderurgico di Ilva, erano state approvate con d.l. n. 21/2022.

⁷⁵ Contro l'acciaio di Stato si scaglia M. Bentivogli, sindacalista FIM a lungo protagonista delle battaglie per l'innovazione e per la produzione dell'acciaio *green*. Cito per tutte la sua intervista al foglio del 12 dicembre 2020, *Lo stato improvvisatore*, in cui denuncia il deserto industriale cui le scellerate politiche del Governo stanno conducendo lo stabilimento.

⁷⁶ Con sentenza n. 249/2021 del 13 febbraio 2021 il TAR di Lecce respinge il ricorso e conferma i provvedimenti sospesi in via cautelare. Con sentenza 23 giugno 2021, n. 4802, il Consiglio di Stato, in accoglimento degli appelli, riforma la sentenza di primo grado, annullando l'ordinanza contingibile e urgente n. 15, del 27 febbraio 2020, e la nota n. 173, del 29 marzo 2020, del Sindaco del Comune di Taranto. Il procedimento risulta definito per mancata impugnazione della sentenza nei termini di legge. Per una ricostruzione critica di questa vicenda, v. S. LAFORGIA, cit., p. 45.

⁷⁷ Sempre a settembre 2017 la procura di Lecce dispone il sequestro preventivo del parco Loppa, dei materiali ivi stoccati e dei nastri trasportatori e tramogge per la cattiva gestione della loppa. Con Decreto emesso il 31 luglio 2018, i Pubblici Ministeri dispongono il dissequestro di tutti i beni sottoposti a vincolo cautelare il 28 settembre 2017.

⁷⁸ Si tratta dell'ordinanza contingibile e urgente n. 9 del 22 maggio 2023.

zene, e l'immediata eliminazione delle criticità e le anomalie eventualmente ravvisate. Anche questa ordinanza è impugnata dalle Società ILVA e ADI.

20. Il caso ILVA arriva alla Corte di Giustizia.

Nel frattempo con un'azione collettiva⁷⁹, taluni residenti di Taranto e di Comuni limitrofi agiscono nei confronti di ILVA, Acciaierie d'Italia Holding S.p.A. ("ADIH") e Acciaierie d'Italia S.p.A. ("ADI") – quali, rispettivamente, proprietaria e affittuarie dello stabilimento siderurgico di Taranto – chiedendo al Tribunale di Milano di ordinare loro:

(i) la chiusura dell'area a caldo degli impianti di Taranto, ovvero la cessazione delle relative attività, assegnando un termine massimo di 60 giorni, idoneo allo svolgimento dei lavori in sicurezza;

(ii) in via subordinata, la chiusura delle cokerie, ovvero la cessazione delle relative attività, entro lo stesso termine;

(iii) in via ulteriormente subordinata, di fermare l'attività produttiva dell'area a caldo fino alla completa attuazione delle prescrizioni AIA recepite dal piano ambientale di cui al DPCM 29 emesso

in data 16 settembre 2022. Il Tribunale di Milano sospende il giudizio e sottopone in via pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE una serie di quesiti riguardanti l'interpretazione della Direttiva 2010/75/UE del 24 novembre 2010⁸⁰ relativa alle emissioni industriali, allo scopo di chiarire se vi siano contrasti tra la predetta direttiva e la normativa nazionale speciale applicabile ad ILVA, avuto riguardo, tra l'altro, al rapporto tra la Valutazione del Danno Sanitario (VDS), la procedura AIA e il DPCM 29 settembre 2017, alla tipologia di sostanze inquinanti rilevanti nonché al termine concesso al gestore per adeguare l'attività all'autorizzazione concessa. In particolare, il giudice nazionale chiede se la normativa italiana, che aveva concesso proroghe ripetute per l'adeguamento agli obblighi ambientali, fosse compatibile con la direttiva europea, e se in caso di pericolo grave e rilevante per salute e ambiente, l'attività potesse o dovesse essere sospesa. Il giudice del rinvio rileva che almeno l'80% delle prescrizioni dell'autorizzazione integrata ambientale del 2012 e il piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 2014 dovevano essere inizialmente rispettati entro il 31 luglio 2015. Orbene, tale termine è stato differito di *oltre sette anni e mezzo*, il che corrisponde ad *una proroga di undici anni* dalla data del sequestro penale all'origine dell'adozione delle norme speciali applicabili all'ILVA. Tale differimento è avvenuto.

- in *costanza* dello svolgimento di attività industriale ritenuta dallo stesso legislatore italiano *gravemente rischiosa* per la salute umana e per l'ambiente;

- allo scopo di realizzare e completare le opere che avrebbero teoricamente reso l'attività siderurgica dello stabilimento ILVA sicura per la salute delle persone residenti nei pressi di quest'ultimo.

La Corte di Giustizia, con la sentenza del 25 giugno 2024⁸¹ nella causa C-626/22, statuisce che ai fini del rilascio o del riesame di un'autorizzazione all'esercizio di un'installazione a norma della direttiva 2010/75, l'autorità competente deve considerare, oltre alle sostanze inquinanti prevedibili tenuto conto della natura e della tipologia dell'attività industriale di cui trattasi, *di tutte quelle oggetto di emissioni* scientificamente note come nocive che possono essere emesse dall'installazione interessata, comprese quelle generate da tale attività che *non siano state valutate* nel procedimento di autorizzazione iniziale di tale installazione. La stessa direttiva, secondo la Corte, osta a una normativa nazionale a norma della quale il termine concesso al gestore di un'installazione per conformarsi alle misure di protezione dell'ambiente e della salute umana previste dall'autorizzazione all'esercizio di tale installazione è stato oggetto di ripetute proroghe (per ben 11 anni!), sebbene siano stati individuati pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute umana. Qualora l'attività dell'installazione interessa-

⁷⁹ Ricorso ex articolo 840-*sexsdecies* c.p.c. del 16 luglio 2021.

⁸⁰ Poi modificata dalla direttiva 24 aprile 2024, n. 1785.

⁸¹ In *Giurisprudenza Costituzionale* 2024, 5, 1853.

ta presenti tali pericoli, la direttiva⁸² esige, in ogni caso, che l'esercizio di tale installazione sia *sospeso*. Spetta tuttavia al giudice nazionale valutare se le norme speciali adottate per il salvataggio dello stabilimento ILVA abbiano avuto o no l'effetto di differire eccessivamente il termine previsto per conformarsi alle prescrizioni necessarie per il rilascio dell'AIA. Spetta dunque al Tribunale di Milano⁸³ decidere ora se la nuova AIA, emanata tenuto conto anche dell'impatto sanitario, rispetti o no le prescrizioni della direttiva e se l'attività dello stabilimento debba essere sospesa oppure no. Nell'ultima udienza celebrata il 9 ottobre 2025 il Tribunale si è riservato la decisione all'esito delle perizie depositate.

La sentenza della Corte di Giustizia è particolarmente importante anche per un altro aspetto: essa, rigettando un'eccezione preliminare sulla ricevibilità del procedimento pregiudiziale, riconosce che la causa dinanzi al Tribunale di Milano promossa da 300mila ricorrenti contro le società ILVA in A.S. e ADI non è una mera controversia tra privati ma una controversia contro uno Stato Membro. Ciò in quanto lo stabilimento è stato dichiarato di *interesse strategico nazionale*. Ma non basta. Solo considerando il particolare contesto in cui si svolge l'attività produttiva e i poteri eccezionali riconosciuti alle autorità pubbliche, si giustifica il sistema speciale di norme (*lex specialis*) che si sono succedute nel tempo nei confronti dell'ILVA. Ne segue che la direttiva 2010/75 trova diretta applicazione alla controversia sottoposta all'esame della Corte che contrappone i ricorrenti a uno Stato membro, cui sono assimilate le società convenute incaricate di svolgere un compito di interesse pubblico e che a tal fine sono dotate di poteri eccezionali rispetto a quelli applicabili nei rapporti tra privati. E lo Stato Membro non può trarre vantaggio dalla inosservanza del diritto dell'Unione (pt. 59 e 60).

21.... e dinanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

Del pari importanti sono le sentenze di condanna dello Stato Italiano emanate dalla CEDU.

Nella sentenza resa nel caso Cordella⁸⁴ la Corte, nel condannare l'Italia per la violazione del rispetto della vita privata (art. 8) e del diritto a un ricorso effettivo (art. 13), nota con una certa amarezza (pt. n. 171) che *la gestione da parte delle autorità nazionali delle questioni ambientali riguardanti l'attività di produzione della società Ilva di Taranto è tutt'ora in una fase di stallo*. Affermazione valida ancora oggi! La Corte afferma che l'Italia non è riuscita a trovare un equilibrio adeguato tra:

- gli interessi della popolazione locale alla protezione della salute e di un ambiente sano,
- e gli interessi generali alla prosecuzione dell'attività industriale dell'ILVA.

Questo fallimento significa che lo Stato non ha implementato misure normative e amministrative sufficienti a prevenire danni alla salute e all'ambiente nel lungo periodo.

La Corte ha poi emesso altre condanne analoghe⁸⁵ su casi collegati alle emissioni dell'ILVA ribadendo che lo Stato italiano non ha adeguatamente tutelato i diritti dei residenti. Smentendo la soluzione proposta dalla Corte Costituzionale nel 2018 la Corte ha deciso che lo Stato italiano ha violato gli artt. 8 e 23 in quanto:

⁸² Art. 8, par. 2, secondo comma. Già nel 2011 con sentenza del 31 marzo 2011, la CGUE dichiarò che l'Italia si era sottratta agli obblighi cui era tenuta in forza della direttiva 2008/1/CE relativa alla prevenzione e alla riduzione integrate dell'inquinamento prodotto dallo stabilimento.

⁸³ Dinanzi al Tribunale di Milano pende anche una azione di classe (R.G. 29261/23) nei confronti di ILVA, ADIH e ADI, quali, rispettivamente, proprietaria e affittuarie dello stabilimento siderurgico di Taranto, per il risarcimento del danno patito per violazione del diritto alla salute e del diritto al rispetto della vita privata, domestica e familiare, derivante dalle emissioni del predetto stabilimento. Traggo questa indicazione dalla IV relazione trimestrale 2024.

⁸⁴ Sentenza n.54414/13, del 24 gennaio 2019 annotata da C. ROMEO, A.V. SALAMINO, *Bilanciamento tra tutela della salute e sviluppo economico: il caso ILVA*, in *Giur. it.*, 2019, p. 2228 ss.

⁸⁵ Sentenze *Ardimento*, *Briganti* e *Perelli* rese nel maggio del 2022. Per un commento v. A. RICCARDI, *Ragionevole bilanciamento vs non rispetto del giusto equilibrio nelle sentenze della Corte EDU sul caso Ilva*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, n. 2, 2022, p. 667.

- l'inquinamento causato dall'Ilva costituiva una *minaccia grave e persistente per la salute* e il benessere della popolazione;
- le autorità italiane non hanno raggiunto un *giusto equilibrio* tra gli interessi economici e il diritto delle persone a vivere in un ambiente sicuro e salubre;
- non esisteva alcuna via legale efficace attraverso la quale i residenti potessero richiedere la bonifica ambientale o una protezione adeguata, violando così l'articolo 13.

In particolare, la Corte ha sottolineato che, nonostante l'esistenza di un piano ambientale approvato dalle autorità nazionali, la sua attuazione è rimasta incompleta e l'Italia non ha fornito alla Corte prove sufficienti delle misure efficaci adottate per eliminare o contenere il rischio.

In sintesi:
lo Stato non ha dimostrato che l'attuazione delle misure ambientali fosse sufficiente; né ha mostrato che fosse stato raggiunto un equilibrio effettivo tra protezione umana e interessi economici. Violando in tal modo l'art. 8 CEDU, perché lo Stato italiano ha omissso di adottare tutte le misure necessarie per assicurare l'interesse dei ricorrenti a non subire danni all'ambiente e a ottenere il rispetto effettivo della loro vita provata; e l'art 13 della CEDU per non aver garantito ai ricorrenti un efficace sistema di protezione giudiziale dei loro diritti.

22. Anche ADI è ammessa alla procedura di Amministrazione Straordinaria.

Nelle more della definizione del giudizio dinanzi alla Corte di Giustizia, anche ADI è ammessa alla procedura di Amministrazione Straordinaria⁸⁶ e con sentenza del 29 febbraio 2024 il Tribunale di Milano dichiara lo stato di insolvenza della Società. Considerato che i dati della produzione sono inferiori al previsto, ArcelorMittal e Invitalia non sono riusciti a trovare un accordo né sulla ricapitalizzazione né sull'acquisizione degli impianti, Invitalia ha chiesto e ottenuto il commissariamento grazie a una norma speciale⁸⁷. Il punto è che, dalla sentenza, si evince che Acciaierie d'Italia ha una passività pari a 4.737.693.528 euro. I commissari straordinari, dopo aver riattivato gli altiforni e aver avviato il riesame dell'AIA, comprensivo della valutazione di impatto sanitario, come previsto dalla normativa eurounitaria, hanno avviato la procedura per la vendita degli *asset*, pubblicando il bando il 31 luglio 2024, con lo scopo di preservare la continuità aziendale e i livelli occupazionali, favorendo il rilancio della produzione siderurgica e soprattutto il processo di decarbonizzazione.

La procedura per la vendita è ancora in corso. Il nuovo bando prevede che, tra l'altro, che siano in capo all'acquirente: la decarbonizzazione del sito di Taranto, lo spegnimento delle aree a caldo alimentate a carbone nel più breve tempo possibile, la realizzazione fino a un massimo di tre forni elettrici per coprire l'intera capacità produttiva autorizzata e il pieno rispetto delle prescrizioni contenute nella nuova AIA.

23. Il bilanciamento *pro futuro*: la nuova AIA tra lo Stato legislatore e lo Stato imprenditore.

In data 25 luglio 2025, la Direzione Generale Valutazioni Ambientali (DGVA) del ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) approva il rinnovo dell'AIA dell'ex ILVA di Taranto⁸⁸, con 470 prescrizioni ambientali e con il parere contrario degli enti territoriali — regione Puglia, provincia di Taranto, comune di Taranto e comune di Statte — garantendo, per ulteriori *12 anni* la produzione di sei milioni di tonnellate annue di acciaio e la continuità produttiva e occupazionale, mediante il ciclo integrale.

Nel provvedimento non vi è alcun riferimento al *pieno recepimento*, grazie alla nuova AIA, della sentenza della Corte di giustizia del 25 giugno 2024 cit., relativa alle emissioni industriali.

⁸⁶ D. M. delle Imprese e del Made in Italy del 20 febbraio 2024. Sono nominati commissari straordinari Giovanni Fiori, Giancarlo Quaranta e Davide Tabarelli.

⁸⁷ 18 gennaio 2024, n. 4 conv. dalla l. 15 marzo 2024 n. 28 - *Disposizioni urgenti in materia di amministrazione straordinaria delle imprese di carattere strategico*.

⁸⁸ V. il decreto direttoriale n. 436 del 2025 di riesame complessivo con valenza di rinnovo.

Il riesame dell'AIA del 2025⁸⁹ tiene conto anche della valutazione del danno sanitario⁹⁰, e serve per scongiurare la sospensione della produzione degli stabilimenti ex ILVA in attesa del pronuciamiento del Tribunale di Milano. Durante il 2025 il Governo non si limita a emanare solo norme tecniche, ma produce accordi politici e piani strutturali che incidono sulla gestione dell'impianto in vista della cessione dello stabilimento.

Questa esigenza porta a un repentino succedersi di decreti che crea un corto circuito tra lo Stato legislatore e lo Stato imprenditore: il primo scrive le norme che servono al secondo per restare a galla e continuare la produzione. Per porsi in linea con la legge, il gestore cioè una società partecipata da Invitalia, è costretto a confrontarsi di volta in volta non solo con gli enti locali e con i ministeri competenti ma anche con una serie di soggetti nuovi, tra i quali l'Istituto superiore di sanità, che non riescono mai a intervenire nei tempi considerati utili e quando intervengono non producono documenti di cristallina limpidezza. Ogni singolo ulteriore passaggio amministrativo richiesto dal Governo nei suoi decreti per allineare la produzione alle prescrizioni nazionali ed europee si risolve perciò in una richiesta di *proroga* del gestore o degli enti che devono intervenire nel procedimento per l'impossibilità oggettiva di rispettare le dette prescrizioni in quei termini. Ogni sfasamento temporale non consente mai al gestore e al Governo di chiudere il cerchio perché diluisce nel tempo il raggiungimento dei risultati richiesti dalle norme, soprattutto europee, in continua evoluzione.

24. Abbandonare l'ossessione del presente e pensare alle future generazioni.

Come è noto, dopo la riforma degli artt. 9 e 41 Cost. del 2022, tutte le pubbliche autorità dovrebbero attivarsi per una efficace difesa dell'ambiente, a tutela degli interessi delle *future generazioni* e dunque di persone ancora non venute ad esistenza, nei cui confronti le generazioni attuali hanno un preciso dovere di preservare un patrimonio ambientale il più possibile integro. La tutela dell'ambiente asurge ora a limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica privata (art. 41), il cui svolgimento non può recare danno – oltre che alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana – alla salute e all'ambiente. Nel caso della ex ILVA, la questione si fa ancora più delicata: qui è lo Stato ad autorizzare tramite l'AIA la produzione di 6 milioni di tonnellate annue e le emissioni climalteranti che ne seguono. In base alle slide presentate dal Governo nel mese di novembre 2025, la decarbonizzazione dovrebbe essere effettuata dal nuovo acquirente entro 4 anni. Questo continuo spostare in avanti il termine entro il quale la produzione di acciaio *green* deve utilizzare esclusivamente fonti rinnovabili⁹¹ viola palesemente il precetto costituzionale⁹². Perché è chiaro che nel frattempo lo Stato deve garantire il rispetto del diritto alla vita e alla vita privata e familiare (artt. 2 e 8 CEDU) e il diritto all'ambiente e alla salute in una prospettiva intergenerazionale (artt. 9 e 41 cost.). Insomma dichiararsi solidali con le future generazioni oramai non basta più. Occorre che, da ora in poi, ogni provvedimento su questa materia si ponga in una prospettiva intergenerazionale.

⁸⁹ D.l. 24 gennaio 2025, n. 3 conv. dalla l. 20 marzo 2025 n. 31, *Misure urgenti per assicurare la continuità produttiva ed occupazione degli impianti dell'ex ILVA S.p.A., nonché per il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale per gli impianti di interesse strategico nazionale*.

⁹⁰ Da notare che la valutazione d'impatto sanitario deve essere predisposta dal gestore in riferimento ai valori soglia del 2010 (art. 1 *ter*, c.2, d.l. n. 3/2025).

⁹¹ Come prescrive la Commissione europea, v. l'art. 1, co 1 *quater* del d.l. 16 dicembre 2019, n. 142 conv. dalla l. 7 febbraio 2020 n.5.

⁹² Con riferimento ai profili ambientali, al rispetto dei limiti di emissione previsti dalla normativa europea vale la pena ricordare che dal 26 settembre 2013, la Commissione europea ha avviato, nei confronti dell'Italia, le procedure di infrazione n. 2013/2177, n. 2014/2147, n. 2015/2043 e n. 2020/2299, in relazione alla mancata adozione, da parte delle competenti Autorità italiane, delle misure necessarie a ridurre l'impatto ambientale dell'ex stabilimento siderurgico ILVA di Taranto, in violazione della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali. Il 7 maggio 2025 la Commissione europea ha deciso d'inviare una lettera complementare di costituzione in mora all'Italia per il non corretto e incompleto recepimento della direttiva 2010/75/UE e per non aver rispettato alcune delle disposizioni di tale direttiva per quanto riguarda l'impianto siderurgico ILVA di Taranto.

L'art. 9 Cost., nella sua nuova versione, rafforza la nozione di ambiente che viene posta significativamente sullo stesso piano, anche formale, del paesaggio. Profilo, questo, che si presta a essere collegato con l'art. 41 Cost., nel quale trova espressione l'esigenza secondo cui l'ambiente non deve essere considerato come un limite all'esprimersi della persona umana e allo sviluppo del mercato, ma deve essere considerato come fine ultimo di una programmazione politica, economica e sociale che trovi nell'equilibrio tra dignità dell'uomo, diritto al lavoro e diritto all'ambiente la propria ragione di fondo⁹³. Un simile cambiamento dovrebbe portare ad una rottura rispetto al passato. Come rilevato dalla CEDU, nel nostro Paese è stato effettuato un bilanciamento «ineguale» tra la tutela dell'iniziativa economica, considerata prioritaria, rispetto alla salvaguardia dell'ambiente. Ora, alla luce della novella costituzionale, sarebbero da considerare «inaccettabili» norme che dovessero non tenere conto del giusto equilibrio tra gli interessi economici e gli interessi delle persone, compresi i lavoratori, a un ambiente salubre e sicuro. Inoltre, la modifica costituzionale impone al legislatore e alla Corte costituzionale di tener conto, nel compiere un bilanciamento tra i diversi interessi in gioco, delle conseguenze delle loro scelte sulle future generazioni⁹⁴.

Del resto, l'esigenza di coniugare la tutela dell'ambiente con lo sviluppo economico e sociale e di creare un nuovo modello di sviluppo sostenibile, non solo nella sua dimensione economica ma anche in quella ambientale e sociale, emerge anche dai lavori preparatori della legge di riforma. In conclusione, si ritiene che i pubblici poteri debbano «prendere sul serio» la riforma costituzionale, alla luce del recente approccio ecologico europeo che impone, come si è visto, di perseguire la sostenibilità nelle sue diverse dimensioni: economica, sociale e ambientale. Al riguardo, non sembra, dunque, che il legislatore e il giudice costituzionale possano prescindere dal nuovo quadro costituzionale (dandone una lettura restrittiva) ed europeo. Altrimenti, il rischio sarebbe quello di pregiudicare il sistema di garanzia del benessere delle generazioni, presenti e future, che potrebbe arrivare a compromettere la tenuta stessa dell'ordinamento democratico⁹⁵.

Questo perché «la Costituzione non è solo norma giuridica da *applicare* secondo un “sistema” più o meno razionale, ma è anche un “progetto di società” da *attuare* in maniera compatibile ai contesti storici. La forza ordinante della costituzione è politica: nella sua origine, nella sua realizzazione storica⁹⁶».

25. Strumenti disponibili per i lavoratori in transizione: il ruolo del sindacato.

Fino ad ora non abbiamo affrontato il tema del ruolo del sindacato in questa vicenda. A parte l'accordo sindacale del 2018 di cui abbiamo detto (§ 13), sembra quasi che il sindacato non abbia giocato un ruolo sul tema della convergenza tra tutela della occupazione e sostenibilità ambientale della produzione di acciaio a Taranto. Il sindacato, di fatto, ha subito in un primo tempo le scelte dell'imprenditore, poi le scelte della politica; e le ha assecondate ogni volta in cambio della garanzia che venissero attivati gli ammortizzatori sociali⁹⁷. Salvo proclamare scioperi in occasione delle morti

⁹³ V. FANTI, *La proprietà plurale: un paradigma per la tutela dell'ambiente*, in *Studi in memoria di Beniamino Caravita*, cit., I, 200. Sulla revisione in senso ecologico della costituzione e per una critica alla ambiguità della Consulta nel c.d. caso Priolo (sentenza n. 105/2024), in cui la Corte Costituzionale si comporta come se gli artt. 9 e 41 Cost. non esistessero, v. A. GUSMAI, *Il bilanciamento in potenza: la sent. n. 105 del 2024 e la faticosa realizzazione della tutela ambientale*, in rivista.camminodiritto, maggio 2025.

⁹⁴ G. MARCHETTI, *La portata innovativa degli artt. 9 e 41 Cost.: un'interpretazione Eu oriented*, in *Studi in memoria di Beniamino Caravita*, cit. p. 388.

⁹⁵ Ead, *ivi*, p. 391

⁹⁶ A. MORRONE, *Ragionevolezza e proporzionalità, tra diritti e Costituzione*, p. 2484.

⁹⁷ Già nel 1984, M. MAGNANI, *La mobilità intraziendale*, cit., p. 19, con una visione premonitrice avvertiva che «ad apparire criticabile non è tanto questo utilizzo della cassa integrazione in sé, quanto il fatto che a fronte di situazioni profondamente diversificate e anche quando la soppressione dei posti di lavoro nell'impresa in crisi appare inevitabile, l'ordinamento abbia per lungo tempo risposto solo con gli interventi di cassa. Un atteggiamento che, per questo motivo, ben si può definire di immobilismo e assistenzialismo, le due facce della

sul lavoro o nei momenti in cui si temeva per la salvaguardia dei livelli occupazionali. Non risultano essere stati proclamati scioperi per le modifiche apportate all'AIA, né per i continui rinvii del processo di decarbonizzazione.

Qualcuno potrebbe dire che il sindacato ha subito e continua a subire il ricatto della chiusura dello stabilimento, dal quale, come è noto, dipende la sopravvivenza non solo degli altri stabilimenti dello stesso gruppo ma anche dell'indotto.

In conclusione e nell'imminenza di un cambio di passo che potrebbe essere dettato o dalla decisione del Tribunale di Milano o dalla vendita al fondo americano, ci dobbiamo chiedere che cosa si possa e quindi di debba fare per i lavoratori che da un certo punto in poi (vedremo a breve da quando) non dovessero essere più utili per l'impresa.

Qui si apre il delicato capitolo delle politiche attive del lavoro, le quali ben possono essere indicate come le grandi assenti in tutta questa vicenda.

Nell'accordo sindacale del 4 marzo 2025, quello che autorizza la CIGS per 4050 lavoratori ADI in A.S., compaiono timidamente le politiche attive per i lavoratori sospesi a zero ore. Per loro l'azienda s'impegna a proseguire i percorsi di formazione e riqualificazione professionale attraverso Fondimpresa, per otto ore in presenza e per almeno quattro settimane. I progetti formativi prevedono lezioni su: *alfabetizzazione informatica, processo produttivo forni elettrici, domiciliazione digitale*. La partecipazione ai corsi consente di avere una integrazione della CIGS e la maturazione di un giorno di ferie. Anche le Regioni si rendono disponibili. In particolare la regione Puglia annuncia che entro la fine di marzo convocherà il partenariato sociale per la predisposizione di corsi di formazione da dedicare ai lavoratori sospesi a zero ore. Un po' poco si dirà: ma è un inizio. Vedremo però nel paragrafo che segue che queste sono solo briciole rispetto ai ben più massicci interventi necessari per creare i percorsi utili per la transizione delle persone dal lavoro nell'acciaieria ad altre più utili ed economicamente sostenibili occupazioni produttive.

26. Preservare la funzionalità produttiva degli impianti siderurgici della società ILVA S.p.A. e l'occupazione: le misure di politica attiva a disposizione di impresa e sindacato.

A breve la situazione potrebbe complicarsi se, come è assai probabile, l'acquirente non dovesse garantire la continuità occupazionale di tutti i dipendenti di ADI e di ILVA in A.S..

Come è noto attualmente pende una trattativa nell'ambito della procedura di amministrazione straordinaria di Ilva e di Acciaierie d'Italia, affidata ai 6 commissari straordinari. Per effetto delle modifiche apportate dal d.l. n. 4/2024 alla procedura di A.S., è ampliata la definizione di "cessione". Ora il commissario può cedere non solo i beni fisici, ma anche contratti o diritti (anche di natura obbligatoria) che riguardano i complessi aziendali. Questo serve a facilitare spaccettamenti o trasferimenti di singoli *asset* strategici.

Qui entra in gioco lo Stato; e pesano le sue dinamiche elettorali (tra pochi mesi si voterà per il referendum sulla riforma costituzionale delle carriere dei magistrati; l'anno prossimo invece ci saranno le elezioni politiche): come abbiamo visto all'inizio, lo Stato continua a finanziare a fondo perduto la prosecuzione dell'attività produttiva cercando una nuova cordata che, sostituendosi ad ADI in A.S., ma sempre coinvolgendo altri soggetti pubblici e privati, gestisca la produzione di acciaio.

Quel che sembra tuttavia evidente è che in questa operazione, che prevede il passaggio alla produzione con forni elettrici, bisognerà "alleggerire" il peso del costo del personale.

In casi come questi, nei quali l'azienda è in uno stato di crisi conclamata (accertata dal tribunale), la legge permette di derogare alle tutele rigide dell'art. 2112 c.c. in materia di trasferimento di azienda per facilitare la vendita.

In caso di cessione nell'ambito di una procedura di Amministrazione Straordinaria non è possibile derogare automaticamente all'art. 2112 c.c. come si poteva fare in passato.

stessa medaglia".

Le deroghe sono tuttavia ammesse se viene garantita la continuità produttiva e raggiunto un accordo con i sindacati durante la consultazione. In questi casi, soccorre la modifica apportata all'art. 47 della l. 428 del 1990 dal d.gs. 136/2024. La norma, modificando l'articolo 47, comma 5-ter, l. 428/1990 (inserito proprio dal Codice della crisi e dell'insolvenza), esclude dall'applicazione della stessa legge le imprese in amministrazione straordinaria, disponendo che "Se il trasferimento riguarda imprese ammesse all'amministrazione straordinaria trova applicazione la disciplina speciale di riferimento". Tale disciplina di riferimento è l'articolo 63, d.lgs. 270/1999, il quale, al comma 4, prevede che "Nell'ambito delle consultazioni relative al trasferimento d'azienda previste dall'art. 47 della legge 29 dicembre 1990, n. 428, il commissario straordinario, l'acquirente e i rappresentanti dei lavoratori possono convenire il trasferimento *solo parziale dei lavoratori alle dipendenze dell'acquirente* e ulteriori modifiche delle condizioni di lavoro consentite dalle norme vigenti in materia", a cui si aggiunge come corollario, il successivo comma 5, il quale prevede, altresì, che "Salva diversa convenzione, è esclusa la responsabilità dell'acquirente per i debiti relativi all'esercizio delle aziende cedute, anteriori al trasferimento". Sulla base della nuova formulazione dell'art. 47, c. 5 ter, è quindi possibile non solo modificare le condizioni di lavoro (ad esempio, riduzione dell'orario o dei benefit) per rendere l'azienda appetibile al compratore.

Ma anche selezionare solo una parte del personale da trasferire all'acquirente.

È chiaro che in questo caso è necessario giungere a un accordo con il sindacato se si vuole alleggerire il numero dei lavoratori in relazione a quanto verrà richiesto dalla nuova cordata capitanata da Flacks: perché è evidente che nell'accordo la continuità occupazionale si porrà non tanto come *fine* ma come *mezzo* per garantire la continuità aziendale⁹⁸.

A questo punto per coloro i quali dovessero rimanere in capo ad ILVA e ADI in A.S., procedura che potrebbe chiudersi prima o poi con la liquidazione, si aprono diverse opportunità di raccordo tra le politiche attive e le politiche passive volte a sostenere le transizioni occupazionali:

- gli accordi di ricollocazione⁹⁹;
- gli accordi di transizione occupazionale¹⁰⁰;
- il percorso 5 di GOL: la ricollocazione collettiva¹⁰¹;
- la riqualificazione professionale tramite il Fondo Nuove Competenze¹⁰²;
- piani territoriali di recupero occupazione per le aree dichiarate di crisi industriale complessa¹⁰³.

⁹⁸ S. CIUCCIOVINO, M. GIOVANNONE, *Ammortizzatori sociali e politiche attive nelle procedure concorsuali: Cigs, Naspi e accordi di transizione occupazionali*, in *La gestione dei rapporti di lavoro nelle crisi d'impresa*, cit., p. 414.

⁹⁹ Art. 24-bis, d.lgs. n. 148/2015, che disciplina l'assegno di ricollocazione per i lavoratori in CIGS.

¹⁰⁰ Art. 22-ter, d.lgs. n. 148/2015 che riconosce una proroga in deroga della CIGS qualora con accordo sindacale s'individuino le azioni finalizzate alla rioccupazione o all'autoimpiego, quali formazione e riqualificazione professionale, anche ricorrendo ai fondi interprofessionali.

¹⁰¹ Consente di accedere a corsi di formazione e riqualificazione finanziata dal programma GOL previsto nel PNRR, la presa in carico da parte di agenzie per il lavoro; l'accompagnamento intensivo alla ricollocazione.

¹⁰² L'ultima edizione prevede una dotazione finanziaria di 700 milioni di euro per la formazione professionale da impartire anche tramite in fondi paritetici interprofessionali sia a lavoratori sia a disoccupati. Approfondisce queste misure D. GAROFALO, *Formazione nel contratto di lavoro*, in *Enc. dir.*, Milano, 2023, p. 670. Più di recente e con riferimento alla doppia transizione A. ALAIMO, R. DI MEO, *Politiche attive del lavoro e formazione nella doppia transizione: imprese, sindacato e contrattazione collettiva*, in *Gior. Dir. Lav. Rel. Ind.*, n. 186, 2025, p. 252.

¹⁰³ Art. 44, c. 11-bis, d.lgs. n. 148/2015 rifinanziati nel 2026 dalla legge di bilancio 32 dicembre 2025 n. 199, art. 1, comma 165. Il comma 166 della stessa legge ha prorogato l'esonero del pagamento della contribuzione addizionale per le unità produttive delle imprese in CIGS che operano nelle aree di crisi industriale complessa. Per la proroga della CIGS dei lavoratori del gruppo ILVA è previsto per il 2026 un finanziamento ad hoc di 19 milioni di euro. Ai lavoratori ADI in A.S., trova applicazione anche per l'anno 2026 la CIGS in deroga a sostegno degli occupati in gruppi d'impresa, per cui è previsto un finanziamento di 31 milioni per il 2026 e 32 milioni per il

Qualora invece ci dovessero essere degli esuberanti con l'apertura di una procedura di licenziamento collettivo è possibile il ricorso al Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG)¹⁰⁴.

Come regola generale, il FEG può essere attivato quando un'unica impresa (compresi i suoi fornitori e produttori a valle) licenzia più di 200 lavoratori. Può interessare le PMI che operano in vari settori della stessa regione, oppure quelle attive in un settore particolare in una o più regioni limitrofe.

Il FEG dispone di un bilancio annuale di 210 milioni di euro per il periodo 2021-2027 e può finanziare dal 60% all'85% del costo di progetti destinati ad aiutare i lavoratori in esubero a trovare un altro impiego o avviare una propria attività.

I casi che prevedono un intervento del FEG sono gestiti ed attuati dalle amministrazioni nazionali e regionali. Ogni progetto ha una durata di 2 anni¹⁰⁵.

Queste misure di politica attiva opportunamente gestite sia a livello aziendale con le OO.SS. sia a livello territoriale, con le regioni competenti, consentono di accompagnare i lavoratori nel mercato del lavoro. Certo è che le tecnologie innovative per la produzione di acciaio e, in generale, per la decarbonizzazione richiedono da un lato nuove competenze, dall'altro offrono ottime probabilità di ricollocazione ma non per tutti gli attuali addetti. Gli *stakeholders* - imprese, sindacati, istituzioni nazionali e locali - sono chiamati a creare le condizioni di fiducia reciproca indispensabili per la proposta di una scommessa comune – per citare ancora P. Ichino - nella quale ciascuno dia il proprio contributo per il bene comune. Ma il primo passo per questa scommessa comune, è concordare un progetto per il polo siderurgico di Taranto, avendo le idee chiare sui suoi costi finanziari e occupazionali e su come farvi fronte: nelle slide del Governo questo non si trova.

27. Il presupposto di una partecipazione attiva dei lavoratori alla rinascita dell'impresa: un'intelligenza collettiva capace di costruire e perseguire un progetto credibile.

Nel 2020 P. Ichino¹⁰⁶ scrive: "il nuovo sindacato deve avere come suo campo d'azione l'azienda perché una parte essenziale del suo ruolo è quella di partener dell'imprenditore". Queste parole anticipano di un quinquennio la l. 15 maggio 2025 n. 76¹⁰⁷, sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese volta a favorire, tra l'altro, la sostenibilità e la coesione aziendale e la promozione di processi di democrazia economica coerenti con l'ordinamento UE e internazionale (art. 1).

Si tratta per il sindacato di lanciare una sfida che gli consentirebbe di essere "l'intelligenza dei lavoratori" innanzitutto nella valutazione della qualità e affidabilità – sul piano economico, tecnico e anche etico – dell'imprenditore chiamato a gestire gli stabilimenti ILVA; inoltre nella valutazione del piano industriale da questi proposto e, nel caso di valutazione positiva, nella impostazione della scom-

2027.

¹⁰⁴ Regolamento (UE) 2021/691 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 aprile 2021 (*European Globalisation Adjustment Fund for Displaced Workers*).

¹⁰⁵ Sia consentito il rinvio a L. VALENTE, *Il diritto del mercato del lavoro. I servizi per l'impiego tra progetto europeo e storici ritardi nazionali*, Milano, 2023, p. 112 ss.

¹⁰⁶ P. ICHINO, *L'intelligenza del lavoro. Quando sono i lavoratori a scegliersi l'imprenditore*, Milano, p. 184. Nel volume l'A. parla anche del caso ILVA come esempio endemico di *civiness* sottolineando il difetto drammatico di fiducia tra gli *stakeholders* (p. 152).

¹⁰⁷ Per un commento della legge v. M. TIRABOSCHI, *Primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori*, ADAPT University Press, 2025, e i contributi nella sezione, coordinata da M. CORTI, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in *Lav. Dir. Eur.*, 2025, n. 2, oltre che T. TREU, *Legge sulla partecipazione dei lavoratori: un primo commento*, in *DPL*, 2025, n. 22, pp. 1329-1338, e T. TREU, *La partecipazione dei lavoratori: dalla proposta della Cisl al testo della Camera*, in *Dir. Lav. Mer.*, 2025, n. 1, pp. 25-40; A. INGRAO, *La partecipazione dei lavoratori tra istanze costituzionali e compromessi legislativi: legge n. 76/2025, anatomia di una riforma mancata*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, I, 2025, p. 123; M. TIRABOSCHI, *Partecipazione dei lavoratori: oggetto e finalità della legge n. 76/2025*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2025, n. 4, p. 586, che specifica come, in ogni caso, la l. n. 76/2025 trovi applicazione presso le imprese a partecipazione pubblica

messa comune dei lavoratori con l'imprenditore stesso su quel piano industriale. Senonché questo implica che il sindacato-intelligenza collettiva abbia esso stesso un'idea, una visione, se possibile anche un progetto concreto circa il "che fare" e "come fare" per conciliare il diritto al lavoro di alcuni con il diritto alla salute e a un ambiente salubre di tutti: un progetto sul quale valga la pena di "mettere la faccia" investire la propria credibilità; un progetto alla cui realizzazione, se necessario, condizionare un premio di risultato che maturerà però solo se e quando la scommessa comune sarà stata vinta¹⁰⁸. Ma su questo capitolo fondamentale il sindacato è apparso fin qui del tutto afono.

Non è possibile in questa sede dare conto di tutte le opzioni che la legge propone al sindacato sul terreno della partecipazione. Quello che però va sottolineato è che giunti a questo punto sarebbe davvero un bel segnale se si giungesse a una sperimentazione di forme di partecipazione gestionale dei lavoratori, oggi regolate dal Capo II della legge n. 76/2025, che potrebbero divenire un effettivo «veicolo di una presenza qualitativa dei rappresentanti dei lavoratori nella governance dell'impresa»¹⁰⁹. Sperimentazione che, però, non si improvvisa; e che per decollare presuppone la capacità del sindacato di farsi portatore di una visione credibile circa il futuro dell'azienda. Solo da una visione credibile può nascere la speranza; e con la speranza le energie necessarie per impegnarsi nella costruzione di ciò in cui si spera.

¹⁰⁸ Simile a quello negoziato nel 2018 legato all'utile netto, alla redditività, produttività, sicurezza e attenzione al cliente.

¹⁰⁹ L. ZOPPOLI, *La partecipazione sindacale nella civiltà digitale*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2023, n. 4, p. 974, sul tema v. F. ALIFANO, *Contrattazione collettiva e partecipazione: la prospettiva del lavoro pubblico e delle imprese partecipate - Partecipazione dei lavoratori e imprese partecipate dopo la legge n. 76/2025*, in *Dir. Rel. Ind.*, 2025, p. 693.