Fragilità d'acciaio. Il racconto dell'ILVA fra transizione ambientale e politica industriale

ASSONIME - Riproduzione riservata

assonime

ASSONIME - Riproduzione riservata

La presente versione del documento è stata data alle stampe il 30 settembre 2025.

Indice

Introduzione 7

Cronologia ragionata dell'ILVA 17

Parte I – ILVA ultimo atto 31

1. Il ruolo strategico dell'ILVA nell'industria nazionale e le criticità nel settore dell'acciaio 35

2. La procedura di vendita e le incognite su presente e futuro dell'ILVA 40

2.1. L'incendio e il sequestro dell'Altoforno 1 42

2.2. Il rinnovo dell'Autorizzazione Integrata Ambientale 43

2.3. L'azione per chiudere la fabbrica 45

2.4. Il progetto DRI e la decarbonizzazione dell'ILVA 50

2.5. Postilla sull'attualità 56

ASSONIME - Riproduzione riservata

Parte II – Le vicende dell'ILVA 61

1. Taranto prima e dopo l'acciaio: dall'Italsider all'ex ILVA 61

1.1. La scelta di Taranto: il territorio e la politica dei poli 65

1.2 Dalla crisi mondiale dell'acciaio alla privatizzazione degli anni '90 66

1.3 I rapporti di fabbrica e il caso della palazzina Laf 69

2. La questione ambientale: Taranto "area ad alto rischio" 70

2.1 Le prime denunce e il sequestro dello stabilimento 76

2.2 Il Codice Salva ILVA tra emergenza continua e decisioni della Corte costituzionale 83

2.3 La visione delle istituzioni europee e delle Organizzazioni internazionali: la responsabilità dello Stato per violazione dei diritti umani 90

3. La crisi economica e il rientro dello Stato nella gestione: una nazionalizzazione progressiva 95

3.1 La prima amministrazione straordinaria 96

3.2 Le prime fratture tra AM InvestCo e il Governo 98

3.3 La società Acciaierie d'Italia S.p.A. e la nuova era pubblico-privato 100

3.4 Verso la fine del partenariato: i nuovi poteri del socio pubblico 102

3.5 I conflitti tra procedure concorsuali 104

3.6 La seconda amministrazione straordinaria e le nuove indagini penali 105

3.7 Il conto dei fondi pubblici tra la prima e seconda amministrazione straordinaria 107

ASSONIME - Riproduzione riservata

4. La questione giustizia: il processo “Ambiente Svenduto” e il trasferimento degli atti a Potenza 108

Parte III - I protagonisti e il lascito di ILVA 110

1. I protagonisti della vicenda 110

1.1. Dal 2012 a oggi 8 Governi per il caso ILVA 110

1.2. Le amministrazioni locali 111

1.3. I commissari straordinari 112

1.4. Acciaierie d’Italia 112

2. Le lezioni di ILVA 112

2.1 Il ruolo dello Stato nell’economia e il concetto di interesse strategico nazionale 113

2.2 Non c’è decarbonizzazione senza energia 116

2.3 Pubblico e privato: un nuovo equilibrio tra valori costituzionali e poteri dello Stato 117

2.4 Amministrazione Straordinaria come strumento di politica economica e sociale inefficiente 119

3. Una postilla sui molti interrogativi che rimangono 122

FOCUS

1. Caratteristiche e costi della produzione a ciclo integrale e a forno elettrico 124

2. L’industria dell’acciaio europea: le sfide a fronte delle politiche commerciali statunitensi e delle politiche climatiche europee 126

ASSONIME - Riproduzione riservata

3. Il Piano della Commissione europea per l'acciaio e i metalli 129

4. I costi e le strategie della decarbonizzazione dell'ILVA 130

5. Emilio Riva, il signore dell'acciaio 131

6. Le principali tappe dell'evoluzione della legislazione ambientale italiana 133

7. Le prescrizioni dell'A.I.A. del 26 ottobre 2012 per una capacità produttiva di 8 milioni t/anno 136

8. Il Piano Ambientale del 2014 139

9. Aiuti di Stato nel settore siderurgico 140

10. Stato di attuazione del DPCM 29 settembre 2017 (marzo 2023) 143

11. La voce di ArcelorMittal 144

Legenda acronimi 146

Nota bibliografica 148

ASSONIME - Riproduzione riservata

Introduzione

Raccontare la storia dell'ILVA, ora Acciaierie d'Italia in amministrazione straordinaria, significa intraprendere un viaggio lungo le vicende della seconda acciaieria più grande d'Europa, un viaggio accidentato e con poca luce all'orizzonte. Un "viaggio al termine della notte", verrebbe da dire, come quello intrapreso da Ferdinand Bardamu, alias Céline, fra le rovine – materiali e morali – del Novecento. Partendo dall'ILVA di Taranto degli anni '60 con la sua promessa di benessere e riscatto per il Mezzogiorno, si ripercorrono decenni di industrializzazione tumultuosa che occupa spazio vitale a ridosso della città, divenuta *"company town"* con più di 20 mila occupati diretti all'inizio degli anni '80, anni che poi vedono l'alternarsi di gestioni private e pubbliche, le avvisaglie della crisi negli anni '90, il passaggio ai Riva, il picco di produzione a 8,5 milioni di tonnellate di acciaio nel 2007, l'improvviso deflagrare della situazione nel 2012, l'incalzare di decreti-legge e di scelte emergenziali, i continui ricorsi agli ammortizzatori sociali e all'amministrazione straordinaria, i drastici interventi della magistratura per la salvaguardia di ambiente e salute, fino ad arrivare, oggi, all'ultimo bivio: declino finale o trasformazione di un'impresa nuovamente strategica per il Paese?

Negli anni in cui questa storia industriale si dipana si affermano a livello globale e in Europa nuove politiche ambientali, che il nostro Paese recepisce con qualche ritardo. Da ultime, le politiche mondiali ed europee per il raggiungimento degli obiettivi climatici al 2030 e 2050, in attuazione dell'Accordo multilaterale di Parigi del 2015, che spingono verso la decarbonizzazione nei settori cosiddetti *hard to abate* – vale a dire in quei settori industriali, come la siderurgia, che a causa dei processi di produzione o dell'elevato fabbisogno energetico sono più difficili da decarbonizzare e riconvertire – e verso la produzione di acciaio green, nell'ambito di strategie coordinate previste dal Next Generation EU e dal recentissimo Piano d'azione europeo per i settori dell'acciaio e dei metalli.

L'industria siderurgica italiana riveste un ruolo centrale nel mercato europeo dell'acciaio e, per la verità, vanta un importante primato proprio sul piano della sostenibilità ambientale, grazie a una modalità di produzione, oggi prevalente negli impianti italiani, basata sull'impiego di forni ad arco elettrico alimentati da rottame, che generano basse emissioni di CO_2, favoriscono il riciclo e l'economia circolare, e non emettono sostanze nocive per la salute.

Poi c'è l'ILVA, con il suo stabilimento principale, quello di Taranto, a ciclo integrale – ovvero basato sulla fusione in altoforno del minerale di ferro e carbone (coke) e la successiva laminazione

ASSONIME - Riproduzione riservata

in cd. prodotti piani d'acciaio (coils, brame, lamiere) – che si sviluppa su oltre quindici chilometri quadrati di superficie che lambiscono la città. La vicinanza alla città con alcuni quartieri costruiti a ridosso dello stabilimento è un aspetto cruciale, che fa di questa azienda un unicum europeo. Taranto è mare e acciaio, città divenuta appendice di una fabbrica, che negli anni del boom economico è simbolo di benessere, speranza e scommessa dell'impresa pubblica per il rilancio del Mezzogiorno. Nel corso degli anni, la città convive con l'ILVA, ma ne subisce anche la presenza incombente e inquinante, così, nel frattempo, Taranto viene classificata dallo Stato come «area ad alto rischio» e definita a livello internazionale «zona di sacrificio».

Quando la questione ambientale emerge in tutta la sua evidenza, ILVA occupa circa 43.000 lavoratori tra dipendenti diretti e indotto legati alla monocultura del siderurgico ereditata dall'Italsider, ed è gestita con profitto dal gruppo Riva. Ma dal primo sequestro preventivo dello stabilimento di Taranto, disposto dal Giudice per le indagini preliminari nel 2012, la fabbrica non si riprende più, e negli anni a venire, col susseguirsi di gestione commissariale e di ben due amministrazioni straordinarie sullo stesso complesso aziendale, accumula perdite che richiedono ingenti iniezioni di denaro pubblico e perde inesorabilmente buona parte della propria capacità produttiva. Gli interessi in gioco sono molteplici e strettamente connessi tra loro, continuità dell'impresa e della produzione, ambiente, salute, lavoro, ma gli interventi che si susseguono nel tempo rincorrono logiche emergenziali, "alla bisogna", in un confronto serrato, talora apertamente conflittuale, anche fra le diverse articolazioni e poteri dello Stato. È mancato un intervento quadro che salvaguardasse il corretto equilibrio tra le diverse esigenze di tutela. Non lo fa la magistratura, che per anni mantiene i sequestri nonostante gli ingenti investimenti sull'azienda e il progressivo – ancorché lento – adempimento delle prescrizioni imposte dalle leggi per l'ambientalizzazione e la messa in sicurezza della fabbrica. Non lo fanno gli 8 Governi che si sono succeduti i quali, con poche e momentanee eccezioni, rimangono più inclini a contenere l'allarme sociale che condurre in porto una strategia industriale di lungo periodo, nonostante essa fosse già stata elaborata nei suoi tratti essenziali fin dal primo commissariamento, per una piena riconversione dell'impianto e della forza lavoro. Quello che invece è andato platealmente in scena è un conflitto tra istituzioni e poteri tra i più gravi della storia italiana, che si protrae ancora oggi, condannato dalle istituzioni internazionali ed europee che invocano una maggiore responsabilità per la tutela di diritti costituzionali egualmente garantiti.

Il racconto di questa complessa vicenda economica e giuridica viene strutturato in tre parti: l'attualità, i fatti-chiave, il lascito dell'ILVA. La narrazione è poi corredata da alcune schede informative sui principali snodi tecnici di questo tortuoso percorso.

Per avviare la narrazione, nella prima parte, abbiamo scelto di partire dall'attualità: cosa è l'a-

ASSONIME - Riproduzione riservata

zienda ILVA oggi, quali sono le partite ancora aperte, le incertezze e le prospettive per questa importante industria nazionale. La crisi dell'ILVA – che nel 2024 ha toccato il minimo storico di produzione a meno di 2,5 milioni di tonnellate e ne toccherà uno ancora peggiore nel 2025 - ha comportato una sempre più marcata dipendenza dalle importazioni di acciai piani in un contesto internazionale caratterizzato da forte sovrapproduzione, alimentata dalla Cina, e conseguenti tensioni ribassiste sui prezzi, senza contare i recenti dazi imposti dagli Stati Uniti al 50% sull'acciaio europeo che nella sostanza rischiano di dare un vantaggio competitivo all'export cinese.

In tale contesto pendono le trattative per la cessione del complesso aziendale di ILVA e Acciaierie d'Italia in amministrazione straordinaria alla società azera Baku Steel o ad altri potenziali acquirenti in seguito alla recente riapertura della gara. Nel bel mezzo di tali trattative la magistratura dispone un nuovo sequestro di uno dei due altoforni rimasti in funzione (Afo 1), a causa di un incendio scoppiato il 7 maggio 2025. Le modalità con cui è stato condotto il sequestro pregiudicano ulteriormente la capacità produttiva dell'impianto programmata per il 2025 (non quella reale, che ormai è ben al di sotto dei 2 milioni di tonnellate annue) avendo compromesso e reso inutilizzabile lo stesso altoforno per il ritardo con cui sono state autorizzate dalla magistratura le operazioni per la salvaguardia operativa e per la messa in sicurezza dello stesso.

Al termine di presentazione delle offerte della nuova gara, fissato inizialmente per il 15 settembre e successivamente rinviato al 26 settembre, vengono presentate dieci offerte per ILVA, di cui soltanto due per l'intero complesso aziendale, a valori simbolici, presentate dai fondi Bedrock e Flacks Group. Le restanti offerte riguardano l'acquisto di singoli assets. I due principali partner industriali, che avevano partecipato alla prima gara - Baku Steel e l'indiana Jindal - non hanno presentato offerte. I commissari si riservano ora un tempo congruo per l'esame delle offerte aprendo anche alla possibilità di presentarne di nuove, se migliorative. All'esito della gara pesa l'assenza di un partner industriale e si profila come scenario, al momento unico, quello della vendita dell'azienda per asset, con tempi e modalità diverse.

Sotto il profilo produttivo, inoltre, ILVA si trova ad oggi con Afo 1 non utilizzabile per la solidificazione della ghisa nel crogiolo dopo il sequestro del maggio 2025, Afo 2 fermo da oltre un anno per interventi manutentivi che forse lo riattiveranno solo nel 2026, Afo 4 soggetto anch'esso a diversi interventi manutentivi che ne limitano la già ridotta capacità produttiva. Non c'è alcuna prospettiva per il revamping di Afo 5 (a quasi 10 anni dalla sua chiusura) che avrebbe potuto garantire da solo livelli di produzione in grado di dare sostenibilità economica agli interventi di progressiva ambientalizzazione tramite il passaggio ai formi elettrici e all'utilizzo del preridotto, su quest'ultimo peraltro continuano infine a gravare enormi incertezze sulle modalità di approvvigionamento del gas necessario ad alimentarne l'eventuale produzione in Italia. Nel frattempo,

ASSONIME - Riproduzione riservata

le disponibilità di cassa si stanno esaurendo. In estrema sintesi manca un serio piano di fattibilità per il rilancio produttivo e l'ambientalizzazione dell'ILVA e manca proprio nel momento in cui si sta cercando per l'ennesima volta un partner industriale.

Il rischio è un pericoloso nulla di fatto.

Ma la cessione dell'intero complesso industriale è difficoltosa anche a causa di ulteriori fattori ed eventi che rendono incerto il futuro dell'ex-ILVA e che riguardano, in primo luogo, il rilascio provvisorio della nuova Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.), cioè l'autorizzazione del Ministero dell'ambiente e delle sicurezza energetica che consente l'esercizio dell'attività nel rispetto di limiti emissivi e di oltre 400 prescrizioni che l'impresa deve garantire, e in secondo luogo, le modalità di approvvigionamento a costi competitivi del gas necessario alla riconversione su cui ancora non sembra esserci un intesa fra Governo ed enti locali nell'Accordo di programma firmato il 13 agosto. Con il Decreto-Legge 24 gennaio 2025, n. 3, la valutazione di impatto sanitario viene inclusa per la prima volta come condizione necessaria nel procedimento di rilascio dell'autorizzazione, in attuazione dei principi sanciti dalla Corte di Giustizia europea nel 2024 (in occasione della questione pregiudiziale sollevata dal Tribunale di Milano sulla compatibilità delle norme di diritto interno con la direttiva sulle emissioni industriali). Dopo un preliminare parere negativo dell'Istituto Superiore della Sanità, il 25 luglio 2025 viene rilasciata la nuova Autorizzazione Integrata Ambientale, nonostante il voto contrario degli enti locali. L'autorizzazione consente una produzione annua di 6 milioni di tonnellate (interamente prodotte da altoforno) a condizione che siano attuate ben 472 nuove prescrizioni ambientali per l'adeguamento degli impianti esistenti. La stessa Autorizzazione, inoltre, è temporanea e dovrà essere rivista a seguito della firma dell'Accordo di Programma tra Governo e Enti locali per l'attuazione del piano di decarbonizzazione su cui, tuttavia, non è stata ancora raggiunta un'intesa definitiva. Le nuove condizioni imposte dall'Autorizzazione Integrata Ambientale e la conclusione dell'Accordo di Programma (su cui pende l'irrisolta questione della localizzazione del DRI) hanno reso necessaria l'apertura di una nuova gara per la vendita dei complessi aziendali.

La percezione è quella di un processo burocratico, confuso e non coordinato con l'obbligo di decarbonizzazione che si intende sottoscrivere con l'Accordo di Programma ad agosto e sancito nel nuovo bando di gara. Lo stesso percorso di decarbonizzazione che il governo intende perseguire con la vendita appare ancora non del tutto chiaro nelle sue modalità di attuazione: ricostituzione e messa in funzione della produzione da altoforno per un progressivo passaggio al forno elettrico (con l'onere del pagamento di quote CO2) o passaggio immediato a una produzione decarbonizzata?

È poi attesa la pronuncia del Tribunale di Milano sull'azione inibitoria sollevata da alcune asso-

ASSONIME - Riproduzione riservata

ciazioni per ottenere la chiusura della fabbrica, qualora risulti che le sue emissioni provochino ancora oggi, dopo l'attuazione di quasi tutte le prescrizioni dell'Autorizzazione Integrata Ambientale del 2012 e del 2014 rivista nel 2017, un danno alla salute dei lavoratori e degli abitanti. Su questa pronuncia grava l'assenza di un quadro certo sul reale impatto dell'attività per la salute e per l'ambiente, anche a causa di una malcelata confusione tra obiettivi di messa in sicurezza delle emissioni nocive per la salute dei lavoratori e dei cittadini di Taranto, su cui si sono concentrate le prescrizioni dell'Autorizzazione Integrata Ambientale e gli investimenti degli ultimi anni, e obiettivi più ampi di decarbonizzazione e riduzione delle emissioni di CO2. Molti dati evidenziano negli ultimi anni una progressiva e chiara tendenza alla diminuzione delle emissioni inquinanti e nocive per la salute dello stabilimento (polveri sottili, diossine e furani, ecc.)[1], anche se alcuni picchi temporanei di emissioni nocive hanno continuato a dar luogo a ordinanze delle amministrazioni locali e a diffide del Ministro dell'ambiente.

Il Tribunale di Milano dovrà attenersi in ogni caso alle indicazioni della Corte di Giustizia europea, la quale ha già stabilito che, nell'esercizio dell'attività, l'impresa deve tener conto di tutte le emissioni nocive che, allo stato dell'arte del progresso scientifico, siano note come nocive per la salute e non solo quelle contenute nell'Autorizzazione Integrata Ambientale in corso di validità. Si tratta di un punto molto controverso della decisione della Corte di Giustizia, che mina la certezza del diritto ai fini dell'esercizio dell'attività d'impresa, rendendo molto difficile la valutazione sulla diligenza nelle scelte degli amministratori e dunque sui confini delle loro responsabilità. L'Autorizzazione Integrata Ambientale, una volta rilasciata, dovrebbe costituire infatti il parametro di riferimento per valutare la legalità delle scelte d'impresa, consentendone la prosecuzione dell'attività.

Dalla vicenda sembra emergere che il principale imputato nella questione ambientale dell'ILVA sia il ciclo di produzione integrale dell'acciaio che, attraverso la lavorazione a partire dal carbone genera elevati livelli di CO2, polveri sottili, diossine, idrocarburi e altre sostanze tossiche per l'uomo e il territorio. Si tratta, in realtà della modalità prevalente di produzione dell'acciaio in Europa, dove si contano attualmente 47 altiforni a carbone in funzione, per 34 dei quali si prevede tuttavia una dismissione entro il 2030. Certo solo a Taranto, però, rispetto al resto d'Europa

1 Si veda in particolare l'11° Rapporto Controlli presso Acciaierie d'Italia S.p.A. di Taranto pubblicato dall'ISPRA nel giugno del 2025. Secondo i dati dell'European industrial emission portal (https://industry.eea.europa.eu/) - aggiornati al 2023 - nello stabilimento ILVA di Taranto sono state quasi azzerate le emissioni di diossine e furani, di piombo, zinco, cadmio e di particolato PM10 rispetto ai picchi registrati nel 2007/2008, mentre risultano significativamente ridotte le emissioni di benzene, ammoniaca, ossidi di zolfo, ossidi di azoto, monossido di carbonio e composti organici volatili.

ASSONIME - Riproduzione riservata

la produzione è situata così vicina al cuore della città[2], e questa è una specificità che rende più complessa la soluzione del problema.

Dai dossier disponibili e dai dati storici emerge che il parco altiforni europeo è obsoleto, trattandosi di impianti con un'età media di 50 anni, e richiede interventi di manutenzione straordinaria e l'implementazione costante di tecnologie avanzate per contenere la produzione di emissioni nocive connaturate alla fusione della ghisa che richiedono una prospettiva di medio- lungo periodo e ingenti risorse. Nel 2034 inoltre, con l'introduzione assai controversa del *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM), che dovrebbe tutelare la produzione di acciaio europeo dalla competizione di produttori extra UE che non adattano i medesimi standard in materia di decarbonizzazione, cesserà definitivamente il meccanismo di quote gratuite per l'emissione di CO2 con il conseguente aumento del prezzo dell'acciaio prodotto partendo dal carbone. Lo sguardo delle istituzioni europee e delle principali aziende siderurgiche mondiali è volto pertanto alla progressiva sostituzione degli altiforni a carbone con forni ad arco elettrico accompagnati da impianti di preridotto (DRI) alimentati a gas e, in un futuro che appare sotto il profilo della fattibilità ancora molto lontano, a idrogeno verde, ovvero prodotto da fonti rinnovabili. Anche ILVA si dovrà allineare a questa tendenza, peraltro, già individuata sin dal primo piano elaborato dal commissario Bondi nel lontano 2014, quale traiettoria imprescindibile per ambientalizzare la fabbrica, ma per farlo occorrono scelte di politica industriale ed energetica coordinate, ma anche economicamente sostenibili, per realizzare una trasformazione graduale dell'industria siderurgica attraverso nuovi investimenti e una solida partnership tra Stato e impresa privata.

La seconda parte del lavoro racconta la storia di più di un secolo di ILVA, una società fondata nel 1905 con il nome latino dell'isola d'Elba, territorio ricco di Ilvaite e luogo di antichissima attività di lavorazione del ferro. La sua storia si intreccia presto con quella dell'IRI e della Finsider, della politica dei poli di sviluppo e dell'industrializzazione del Mezzogiorno. Con la creazione dello stabilimento di Taranto nel 1964, l'impresa si proietta al centro della siderurgia mondiale ed europea, ma il fallimento del modello delle partecipazioni statali ne determina una crisi profonda che apre le porte alla privatizzazione e all'acquisto della fabbrica da parte della famiglia Riva, mediante una procedura competitiva. Nel frattempo, Taranto passa dall'essere "il diamante grezzo in frantumi" narrato da Pasolini, alla "Manhattan disastrata degli anni '70" descritta da Cederna per il Corriere della sera, e quella fabbrica che tanto benessere aveva portato alla città

2 Il tema delle emissioni nocive per l'ambiente e la salute umana generate dalla produzione di acciaio da ciclo integrale non riguarda soltanto l'Italia ed è all'attenzione delle principali industrie siderurgiche europee a partire dagli anni 2000. In particolare, è da segnalare come in Germania, a Duisburg, la prima e forse la più importante misura per l'ambientalizzazione della Thyssenkrupp, avviata a partire dal 2006 è stata la dislocazione della cokeria, allontanata dalla sede originale che era a ridosso dell'abitato. Sul punto v. CORRIERE DELLA SERA, *Ilva, Taranto a lezione da Duisburg*, 14 novembre 2013.

ASSONIME - Riproduzione riservata

negli anni del boom economico, inizia ad essere considerata simbolo di degrado e declino. Nel 2012 la questione ambientale esplode con il primo sequestro disposto dalla magistratura che – sulla base di perizie basate su parametri scientifici non ancora recepiti nel nostro ordinamento (le cd. BAT *conclusion*) – dispone il blocco degli impianti, determinando una drastica riduzione della capacità produttiva dell'impresa, una poderosa crisi finanziaria, e quello che fu definito "un esproprio senza indennizzo" della famiglia Riva. Il processo per disastro ambientale a carico di Emilio Riva, dei suoi figli e di alcuni dirigenti dello stabilimento porta a una condanna di primo grado soltanto nel 2021, ma il processo è da annullare e da rifare in altra sede per un difetto di imparzialità dei giudici, segnalato più volte dalle parti in causa.

Con la stagione dei sequestri si apre la crisi profonda dell'ILVA. Da qui finisce la storia e inizia la cronaca giudiziaria e seguono i capitoli che trattano dei decreti Salva ILVA, con le pronunce della Corte costituzionale sul bilanciamento degli interessi e delle Corti europee. Il primo atto del legislatore è la qualificazione di ILVA come "impianto di interesse strategico nazionale" al fine di garantire la continuità della produzione nonostante i sequestri. Segue il commissariamento ambientale che pone ILVA sotto la guida dei commissari Enrico Bondi e Edo Ronchi. Questi ultimi individuano come strategia di rilancio e trasformazione del processo produttivo nel rispetto della salute e dell'ambiente – con circa dieci anni di anticipo rispetto ai competitor europei – il graduale passaggio dal ciclo integrale al forno elettrico alimentato da ferro preridotto[3]. La difficoltà nel reperire i finanziamenti necessari e l'assenza di investimenti pubblici determina il fallimento del progetto ed Enrico Bondi viene sostituito nel ruolo di commissario straordinario da Piero Gnudi, al quale il Governo Renzi affida il compito di ricercare un'acquirente per ILVA, ormai sull'orlo dell'insolvenza. Nel 2025 il piano Bondi-Ronchi sarà, però, ripreso nelle sue linee essenziali e posto alla base dell'Accordo di Programma promosso dal Ministro Urso. È amaro constatare che la strada indicata da Bondi era quella giusta e sono stati persi undici anni, nel corso dei quali si sarebbe potuto attuare un processo di ambientalizzazione e decarbonizzazione della fabbrica che avrebbe potuto collocare l'ILVA tra i primi produttori mondiali ed europei di acciaio green.

Il 21 gennaio 2015 viene aperta la prima amministrazione straordinaria che, con un percorso di

3 Il preridotto è un semilavorato siderurgico contenente prevalentemente ferro metallico ottenuto a partire da pellets (palline) di minerale ferroso trattate per mezzo di monossido di carbonio (CO) e idrogeno (H2). Può essere utilizzato: negli altoforni in sostituzione del minerale e allo scopo di consumare meno coke; nei forni convertitori in sostituzione del rottame che funge da raffreddante durante la conversione della ghisa in acciaio; nei forni elettrici ad arco al posto del rottame di qualità maggiormente pregiata, per l'elevata purezza derivante dalla bassa concentrazione in rame e stagno. Sul punto v. C. MAPELLI, *Il preridotto nel quadro di rilancio della metallurgia italiana*, 2014, disponibile sul sito: https://www.driditalia.it/che-cose-il-preridotto-dri.

ASSONIME - Riproduzione riservata

circa tre anni, porta finalmente alla vendita dell'azienda a un importante partner industriale, la società ArcelorMittal, colosso della siderurgia a livello mondiale con siti produttivi in diversi paesi europei, a seguito di una procedura competitiva in cui prevale sulla compagine alternativa a guida italiana con il coinvolgimento di Cassa Depositi e Prestiti. Le minacce di impugnativa della gara da parte del nuovo governo Conte e, infine, l'abrogazione del cd. scudo penale[4] previsto per i commissari straordinari e i gestori degli impianti fanno precipitare nuovamente la situazione e costituiscono l'occasione per la società franco-indiana per chiedere la rescissione del contratto. La situazione di stallo si sblocca con il subentro di Invitalia, società controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze, e la nascita della nuova società Acciaierie d'Italia. Viene definito un nuovo piano industriale – basato sul rilancio della produzione da altoforno per finanziare la progressiva ambientalizzazione tramite forni elettrici e ricorso al preridotto. Ma le cose precipitano nuovamente e Acciaierie d'Italia si trova anch'essa destinata all'apertura di una nuova amministrazione straordinaria per i contrasti tra la proprietà pubblica e privata, i nuovi interventi della magistratura che non consentono il dissequestro degli impianti, e la conseguente scarsa disponibilità di fondi per gli investimenti necessari al rilancio della produzione.

Si giunge così alla terza parte di questo contributo. Allo stato è impossibile avere certezze, ma questa vicenda ci lascia alcune lezioni per il futuro e per uno sviluppo competitivo dell'industria siderurgica nazionale.

La prima riflessione riguarda il ruolo dello Stato nell'economia e la corretta definizione del concetto di "interesse strategico nazionale". Se un'industria è strategica per il Paese – come nel caso di ILVA, che produce acciai piani di fondamentale importanza per molti settori a valle come l'*automotive* e la cantieristica italiana – lo Stato non può non farsi carico del suo destino. È recente la notizia che il Regno Unito ha nazionalizzato la sua ultima fabbrica di acciaio, dopo l'annuncio di chiusura da parte della proprietà cinese, per evitare un vulnus nella difesa nazionale e nell'industria siderurgica nazionale. Si tratta di riflettere sugli strumenti più adatti tra quelli presenti nel nostro ordinamento affinché le finalità che si intendono perseguire in materia di autonomia strategica e politica industriale in ambito siderurgico non rimangano solo buoni propositi: incentivi agli investimenti, partecipazione al capitale della società, nazionalizzazione, ma l'intervento statale deve guardare avanti. Si tratta anche di arricchire la cassetta degli attrezzi, ad esempio, strutturando un intervento pubblico, proporzionato e temporaneo, capace di accompagnare e facilitare processi di *turnaround*.

La seconda riflessione è relativa alle scelte di politica energetica e industriale necessarie per attuare gli obiettivi di decarbonizzazione imposti dalla legislazione europea. Occorre abban-

4 Con un emendamento parlamentare proposto dalla senatrice Barbara Lezzi del Movimento 5 Stelle.

ASSONIME - Riproduzione riservata

donare la logica della decretazione d'emergenza e adottare scelte coordinate che mirino alla realizzazione di un piano a medio lungo termine teso ad accompagnare i settori *hard to abate* lungo il complesso percorso della transizione ambientale. Si tratta di processi d'innovazione cruciali e sono necessari investimenti pubblici importanti per assicurare la transizione energetica strumentale allo sviluppo dell'industria siderurgica e al progresso del Paese.

La terza riflessione riguarda la necessità di assicurare un corretto equilibrio tra valori costituzionali. La vicenda ILVA ha visto un confronto aspro su beni costituzionali rilevanti, quali attività economica, salute, ambiente, lavoro, che si è risolto in una continua contrapposizione tra gli stessi. Occorre, invece, accogliere una visione evolutiva delle tutele, che muova verso un'integrazione tra valori costituzionali considerando, da un lato, l'ambiente non più come limite all'operatività dell'impresa, ma come fattore di sviluppo e innovazione, e rafforzando la cultura d'impresa verso la sostenibilità. Si tratta di un passaggio ineluttabile. Contestualmente, in funzione di un corretto esercizio dell'attività d'impresa nel rispetto della legalità è necessario semplificare la struttura delle regole e rendere efficaci i controlli sulla tutela della salute e dell'ambiente, individuando parametri certi che fissino elevati standard di tutela che le imprese devono rispettare per evitare di incorrere in responsabilità. Il ricorso al diritto penale e all'intervento giudiziale dovrebbe essere ricondotto in un alveo di certezza del diritto, di tassatività e legalità piena.

L'ultima riflessione riguarda la procedura di amministrazione straordinaria e l'abuso degli ammortizzatori sociali. Il primo istituto rappresenta una peculiarità italiana nell'ambito delle procedure concorsuali, che nel tempo ha dimostrato alcune gravi inefficienze.

Pochissimi casi, infatti, si sono conclusi con la ristrutturazione dell'impresa e la ripartenza dell'attività. L'unico significativo è il caso Parmalat gestito dal commissario Bondi, dal quale ha tratto ispirazione un ripensamento complessivo del sistema concorsuale nazionale ed europeo, con una riforma a tappe attualmente conclusa con l'adozione del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza. I nuovi obblighi di prevenzione e gestione della crisi d'impresa e gli istituti flessibili previsti dal Codice dovrebbero consentire anche alle imprese che presentano i requisiti per l'accesso all'amministrazione straordinaria di affrontare tempestivamente la crisi ed evitare spreco di risorse pubbliche e di patrimonio industriale. Nel caso di ILVA la possibilità di ricorrere alla procedura per ben due volte potrebbe aver contribuito a un ritardo nel processo di trasformazione, già indicato dal Commissario Bondi e che, se fosse stato intrapreso tempestivamente, avrebbe potuto rendere l'industria siderurgica italiana tra le più competitive e sostenibili d'Europa e del mondo. Infine, il ricorso costante alla cassa integrazione guadagni ha prodotto una crisi di fiducia dei lavoratori nel sistema e un ingente dispersione del capitale umano a causa di una mancata riallocazione in progetti di transizione qualificanti. La perdurante debolezza di po-

ASSONIME - Riproduzione riservata

litiche attive del lavoro non ha certamente aiutato ad uscire dalla logica delle proroghe, spesso in deroga, della C.I.G. Un piano di sviluppo verso la transizione energetica e la trasformazione industriale potrebbe essere accompagnato da un progetto di riqualificazione dei dipendenti dell'ILVA da impiegare nelle nuove filiere green.

A conclusione di questo lungo racconto, pur nella consapevolezza dei molti ostacoli ancora da superare, il nostro auspicio è che l'impresa siderurgica dell'ILVA continui ad essere un'azienda strategica del nostro Paese che affronta nuove sfide industriali e ambientali in un contesto europeo e mondiale in grande cambiamento, producendo ricchezza e nuovi valori imprenditoriali e di lavoro.

ASSONIME - Riproduzione riservata

CRONOLOGIA RAGIONATA

1905

Il 1° febbraio 1905 nasce dalla fusione delle principali industrie siderurgiche italiane la Società Anonima ILVA, con lo scopo di realizzare un impianto a ciclo integrale per la produzione di acciaio a Bagnoli, beneficiando delle agevolazioni previste dalla legge per l'industrializzazione di Napoli (Legge 8 luglio 1904, n. 351). Lo stabilimento, attivo dal 1910 verrà chiuso nel 1990.

1911

Nel 1911 le società Altiforni Fonderie e Acciaierie di Piombino, Ferriere Italiane, Ligure Metallurgica, Elba società anonima di Miniere e Altiforni, Altiforni e Siderurgica Savona, attraverso la creazione del Consorzio ILVA, affidano a ILVA il mandato di gestire i propri stabilimenti. Al Consorzio ILVA fa capo in quegli anni l'intera produzione siderurgica da altoforno. L'industria privata del Nord inizia a sviluppare in quegli stessi anni un'importante produzione di acciaio da forno elettrico avviando un processo tecnologico d'avanguardia in Europa.

1915 - 1918

Durante la Prima guerra mondiale, per sfruttare le opportunità offerte dalle commesse belliche, ILVA acquisisce diverse aziende dedite alle lavorazioni cantieristiche e aereonautiche, con ingenti investimenti sostenuti dalla Banca Commerciale Italiana (COMIT). Il 26 febbraio 1918 la Società Altiforni e Acciaierie di Piombino muta la sua ragione sociale in Altiforni e Acciaierie d'Italia e l'11 luglio incorpora ILVA e tutte le società del Consorzio, assumendo la nuova denominazione di ILVA Altiforni e Acciaierie d'Italia. La nuova società nasce con un programma ambizioso basato sul controllo diretto di tutte le attività collegabili alla produzione siderurgica. L'ulteriore indebitamento verso la COMIT determina la prima grande crisi finanziaria dell'ILVA.

1921

La proprietà dell'ILVA è rilevata dalla Banca Commerciale Italiana, che avvia un programma di ristrutturazioni aziendali concentrando nella stessa ILVA significative partecipazioni detenute in portafoglio e dando corso a nuove acquisizioni in ragione della necessità di salvare altre imprese a loro volta indebitate.

ASSONIME - Riproduzione riservata

1932

Nel 1932, all'esito della stagione delle acquisizioni, ILVA controlla 4 centri di produzione della ghisa, 16 centri di produzione dell'acciaio, 16 centri di laminazione, oltre a miniere, fabbriche di cemento e refrattari. In quello stesso anno, Oscar Sinigallia entra nel Consiglio di amministrazione dell'ILVA promuovendo un piano industriale volto alla concentrazione della produzione in tre stabilimenti a ciclo integrale (Bagnoli, Piombino, Marghera), in grado di realizzare una produzione di massa e standardizzata a costi più contenuti. Nel 1933 Oscar Sinigallia è nominato Presidente dell'ILVA, ma il suo piano non avrà seguito anche a causa dei contrasti con i grandi gruppi dell'industria privata che mirano a rafforzare i propri progetti sulla produzione da forno elettrico.

1934-1938

Nel 1934 ILVA entra nella galassia del nuovo Istituto per la riconversione industriale (IRI) e nei primi mesi del 1935 Oscar Sinigallia rimette le sue cariche. Con i decreti-legge 24 giugno 1937, n. 905 e n. 906 l'IRI viene trasformato in un ente di carattere permanente ed è autorizzato alla costituzione della Società Finanziaria Siderurgica (Finsider) con lo scopo di assumere partecipazioni azionarie in società siderurgiche e di prestare loro la necessaria assistenza finanziaria. L'IRI sottoscrive l'intero capitale sociale della Finsider trasferendole i pacchetti di maggioranza delle società siderurgiche che allora controlla (ILVA, Dalmine, Terni e Siac). Nel 1938 viene varato dal Governo fascista il Piano Autarchico per la siderurgia che fissa a 2,5 milioni di tonnellate di acciaio grezzo il fabbisogno da soddisfare, diviso per metà tra l'elettrosiderurgia privata e l'altra metà per la produzione pubblica da ciclo integrale. Nel luglio del 1937 viene autorizzata la costituzione del nuovo stabilimento di Cornigliano a Genova.

1939-1945

Le esigenze di riarmo e il nuovo conflitto mondiale determinano un ripensamento del Piano Autarchico, dal quale viene eliminato ogni limite alla produzione. La difficoltà di approvvigionamento del carbone rilancia la produzione da forno elettrico, con il rilascio di nuove autorizzazioni per le costruzioni di tali impianti. Nella società ILVA si riprende il progetto di concentrare la produzione in pochi stabilimenti adeguatamente potenziati, ma la guerra determina il crollo di ogni tipo di produzione anche a causa degli ingenti danni causati agli impianti.

ASSONIME - Riproduzione riservata

1946-1950

Dopo la Seconda guerra mondiale oltre il 70% degli impianti dell'ILVA è distrutto. L'attività di finanziamento della Finsider riprende grazie agli aiuti del Piano Marshall e al sostegno del Governo De Gasperi che approva il Piano di ricostruzione e ammodernamento dell'industria siderurgica ideato da Oscar Sinigallia. Tale piano ha come obiettivo la ricostruzione di Piombino, Bagnoli e Cornigliano (mai entrato in funzione fino a quel momento e smantellato e portato in Germania dalle truppe tedesche), nonché la specializzazione della produzione differenziata per stabilimento.

1951-1959

L'attuazione, seppur con diverse difficoltà, del Piano Sinigallia consente all'Italia di essere protagonista nelle vicende costitutive della Comunità Europea del Carbone e dell'acciaio (CECA). In questi anni la produzione siderurgica nazionale ed europea conosce una stagione di espansione grazie all'aumento della produzione di beni di consumo durevoli, come automobili ed elettrodomestici. Questa rapida espansione favorisce il diffondersi dei modelli di produzione da forno elettrico, in virtù dei tempi e dei costi di realizzazione più contenuti rispetto al ciclo integrale. Ne deriva, tuttavia, uno squilibrio nella disponibilità di rottame che induce la stessa CECA e le Autorità nazionali a indirizzare gli investimenti nei processi a ciclo integrale. In Italia, in particolare si realizza una significativa espansione dello stabilimento di Cornigliano e si inizia a ragionare sulla creazione di un quarto polo siderurgico a ciclo integrale. Saranno necessari 3 anni alla Finsider – dalla metà del 1956 alla metà del 1959 – per decidere la costruzione e l'ubicazione a Taranto del nuovo stabilimento.

1960-1964

Il 10 luglio 1960 si svolge la cerimonia per la posa della prima pietra del IV polo siderurgico di Taranto e il 26 novembre 1964, in presenza del Presidente del Consiglio Aldo Moro e del Ministro del Tesoro Emilio Colombo, viene inaugurato lo stabilimento. Nel frattempo, Il 27 aprile 1961 viene deliberata la fusione per incorporazione della Cornigliano Spa con Ilva. Il 23 giugno dello stesso anno nasce la Italsider Alti Forni e Acciaierie Riunite Ilva e Cornigliano. Dal 1964 viene adottata la ragione sociale più sintetica di Italsider, che rappresenterà da lì agli anni successivi una delle principali aziende siderurgiche europee.

ASSONIME - Riproduzione riservata

1965-1970

La crescita del consumo di beni durevoli spinge ancora la domanda di acciaio. Nel 1970 i quattro centri siderurgici a ciclo integrale della Finsider (Taranto, Bagnoli, Piombino e Cornigliano) producono oltre 7 milioni di ghisa e più di 8 milioni di tonnellate di acciaio, rispettivamente il 70% e il 50% del totale nazionale. In questi anni Taranto vive una stagione di urbanizzazione imponente, ma priva di un ordinato piano regolatore. Vengono costruiti nuovi quartieri (come quelli di Paolo VI e Salinella) per accogliere la manodopera della fabbrica, nella totale assenza di infrastrutture.

1971-79

Viene deciso dal CIPE (Comitato Interministeriale per la programmazione economica) il raddoppio dello stabilimento di Taranto, su impulso della politica meridionalista che trova nuovo vigore con la legge 29 giugno 1965, n. 717, che rifinanzia la Cassa per il Mezzogiorno e ne proroga la durata fino al 1980. Il raddoppio della fabbrica porta ancora più imponenti modificazioni territoriali e un ulteriore sviluppo della dimensione urbana.

1980-85

In questo decennio i conti della Finsider registrano ingenti perdite, provenienti prevalentemente dall'Italsider. Nel 1981 le banche, su disposizione della Banca d'Italia, interrompono i fidi. Quell'anno viene pagato solo il 70% degli stipendi e inizia un massiccio ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni. Vengono posti in essere senza successo diversi piani di ristrutturazione, mentre le perdite della siderurgia impattano sull'intero sistema delle partecipazioni statali riconducibile all'IRI.

1988

Il 7 febbraio 1988 l'IRI assume una decisione radicale mettendo in liquidazione la Finsider e assumendone tutti i debiti. Viene costituita una nuova società denominata (di nuovo) ILVA, cui è conferito il mandato di gestire il complesso degli impianti delle società nel frattempo poste in liquidazione. La fragilità delle basi finanziarie su cui la nuova società è costituita e il progressivo deteriorarsi della congiuntura siderurgica ne determinano l'insuccesso. Inizia la fase delle grandi privatizzazioni.

ASSONIME - Riproduzione riservata

1990

Il 14 dicembre 1990 Taranto viene dichiarata dal Consiglio dei Ministri "area ad alto rischio di crisi ambientale" ai sensi della legge 8 luglio 1986, n. 349, sulla base di alcuni studi scientifici ed epidemiologici che dimostrano gli effetti inquinanti sull'ambiente e i riflessi nocivi per la salute umana derivanti dalle emissioni di diossina e benzo(a)pirene provenienti dalla fabbrica. Solo a partire dal 1998, saranno tuttavia approvati diversi piani per il disinquinamento del territorio, senza però un'efficace attuazione degli stessi.

1993

Il 31 ottobre 1993, per la dismissione di ILVA, l'IRI delibera la costituzione della società "Ilva Laminati Piani", lasciando i debiti nella *bad company* Italsider. Il 14 dicembre 1993 viene pubblicato il bando per la vendita con la fissazione al 7 gennaio 1994 del termine per la presentazione delle manifestazioni di interesse.

1995

Il 28 aprile 1995 Ilva Laminati Piani è acquisita dal Gruppo Riva per un prezzo di 1460 miliardi di lire, con rate a trentasei mesi più interessi. Nel contratto vengono previsti alcuni vincoli per il compratore, come quello di mantenere il possesso azionario e i livelli di occupazione per almeno tre anni. Nessun riferimento, invece, è presente in merito alla questione ambientale relativa agli stabilimenti di Taranto e Cornigliano che già inizia emergere a partire dagli anni 70.

1996

Il 24 settembre 1996 è approvata la direttiva 96/61/CE sulla prevenzione e la riduzione integrata dell'inquinamento, che introduce l'obbligo per alcune attività industriali (tra cui quelle relative alla produzione di ghisa e acciaio) di ottenere un'autorizzazione dalle autorità competenti, e fissa i requisiti e i limiti che devono essere rispettati per ottenere tale autorizzazione. Tale direttiva segna l'inizio di una lunga evoluzione delle politiche europee orientate a una logica di sviluppo sostenibile e al riconoscimento del diritto degli individui a vivere in un ambiente sano. La direttiva 96/61/CE è recepita in Italia dal decreto legislativo n. 372/99 in forza del quale il procedimento per il rilascio delle autorizzazioni ambientali diventerà operativo solo nel 2005.

ASSONIME - Riproduzione riservata

1997

I primi anni di attività di ILVA Laminati Piani sotto la guida di Emilio Riva, nonostante il rallentamento a livello mondiale del settore dell'acciaio, sono caratterizzati da elevati livelli di produzione e profitti. La classe operaia subisce, tuttavia, sostanziali modifiche con pensionamenti anticipati, rinnovo generazionale e repressione delle relazioni sindacali. Sono gli anni della vicenda della Palazzina Laf (dove vengono confinati i dipendenti con vertenze sindacali in corso o che non accettano demansionamenti). Le indagini porteranno all'accertamento e alla condanna nei confronti di alcuni dirigenti dell'ILVA e del suo Presidente per il primo caso italiano di "mobbing di massa".

1998-2005

A partire dal 1998 prendono avvio diverse indagini nei confronti della famiglia Riva volte ad accertare il contributo causale apportato dalla nuova gestione dell'ILVA al deterioramento della situazione ambientale della città di Taranto e dei territori limitrofi. Le indagini si concluderanno con alcune condanne per reati minori (come quello relativo al gettito pericoloso di cose).

2006-2010

Il tema dell'inquinamento ambientale e degli effetti nocivi sulla salute generati dalle emissioni nocive prodotte dallo stabilimento inizia ad essere portato all'attenzione delle amministrazioni locali della Regione Puglia e dei Comuni di Taranto e Statte da alcune associazioni ambientaliste e dall'ARPA Puglia (Agenzia per la prevenzione e la Protezione dell'ambiente). Nel 2007 intanto ILVA richiede il rilascio dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.). Nel 2010 il sindaco di Taranto, Ippazio Stefano, presenta un esposto alla procura di Taranto per l'accertamento, tra gli altri, dei reati di avvelenamento doloso e disastro ambientale imputati ai vertici di ILVA.

2011

Il 4 agosto 2011 viene rilasciata ad ILVA dal Ministro dell'Ambiente Stefania Prestigiacomo la prima A.I.A., quattro anni dopo la presentazione della richiesta da parte della società. Questo ritardo dà luogo a una prima condanna da parte della Corte di Giustizia per il mancato adempimento della direttiva 2008/1/CE che nel frattempo aveva sostituito la direttiva 96/61/CE. Alla fine del 2011 ILVA è in regola con tutte le prescrizioni ambientali previste dall'A.I.A. ed è in linea con i limiti di emissione previsti dalla legge.

ASSONIME - Riproduzione riservata

2012

Il 15 marzo 2012 viene avviato il procedimento di riesame dell'A.I.A. 2011, sia per le sollecitazioni del sindaco di Taranto e del Presidente della Regione Puglia in ragione degli elevati livelli di benzo(a)pirene registrati, sia per la sopravvenuta adozione della nuova direttiva europea sulle emissioni industriali (la direttiva 2010/75/CE, che sostituisce la direttiva 2008/1/CE). Nel frattempo, dalla perizia scientifica ed epidemiologica richiesta dalla procura di Taranto emerge – secondo la procura – un danno per la salute degli abitanti di Taranto e per i lavoratori di ILVA, con fenomeni di malattia e morte dovuti all'esposizione continuata agli inquinanti provenienti dallo stabilimento. Sulla base di tale perizia, il 26 luglio 2012 il Tribunale di Taranto dispone il sequestro preventivo, senza facoltà d'uso, dell'area a caldo dello stabilimento.

Il 26 ottobre, il Ministro dell'Ambiente Corrado Clini, rilascia la nuova A.I.A. con l'obbligo di attuare le migliori tecniche disponibili (BAT) per la produzione di ferro e acciaio (adottate con la decisione 2021/135/UE) nonostante fosse previsto un termine di 4 anni per il loro recepimento. Il 3 dicembre 2012 viene adottato dal Governo Monti il primo decreto (Decreto-Legge 3 dicembre 2012, n. 207) volto a consentire la prosecuzione dell'attività aziendale in costanza di sequestro, dichiarando l'ILVA "stabilimento di interesse strategico nazionale". La procura di Taranto solleva la prima questione di legittimità costituzionale. Il 13 dicembre 2012 il Parlamento Europeo con una risoluzione invita l'Italia a garantire con estrema urgenza il recupero ambientale dello stabilimento di Taranto.

2013

Il 9 maggio la Corte Costituzionale con la sentenza n. 85 riconosce la legittimità del Decreto 207/2012 in quanto idoneo a garantire un equo bilanciamento tra il diritto alla salubrità dell'ambiente come espressione del diritto alla salute e di quello al lavoro. Il 22 maggio 2013 il Tribunale di Taranto dispone il sequestro (successivamente annullato dalla Corte di Cassazione) di 8,1 miliardi di euro nei confronti di ILVA e della capogruppo RIVA S.p.A. quale profitto del reato derivante dal risparmio di spesa per non aver adottato gli interventi necessari per il risanamento ambientale e per la salute e sicurezza dei lavoratori. Contestualmente vengono sequestrati 1,2 miliardi di euro per frode fiscale nei confronti dei Riva, anche se tali somme resteranno a lungo bloccate in Svizzera.

Il 4 giugno 2013 il Governo Letta dispone il commissariamento ambientale straordinario di ILVA e nomina Enrico Bondi commissario straordinario e Edo Ronchi sub commissario. Il 30 settembre 2013 la Commissione Europea apre formalmente una procedura di infrazione

ASSONIME - Riproduzione riservata

contro l'Italia per il mancato adeguamento della legislazione ambientale nazionale alla direttiva 2010/75/UE, con particolare riguardo alla mancata riduzione dei livelli di emissione generati dalla produzione d'acciaio. La procedura risulta ad oggi ancora aperta.

2014

Il 14 marzo 2014 è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il primo Piano Ambientale che equivale a modifica dell'A.I.A. del 2012. Enrico Bondi, nel frattempo, predispone il Piano industriale di conformazione delle attività produttive in funzione dell'attuazione del Piano Ambientale.

Il Piano Bondi individua, con più di dieci anni di anticipo rispetto all'attuale Accordo di Programma promosso dal Ministro Adolfo Urso, gli adempimenti e i tempi necessari per realizzare la trasformazione del ciclo di produzione dell'acciaio dal carbon fossile al preridotto (semilavorato del ferro realizzato con gas naturale) con la chiusura progressiva degli altiforni e il passaggio graduale ai forni elettrici, in linea con gli obiettivi di riduzione delle emissioni climalteranti imposto dalle politiche europee, e con le esigenze di tutela della salute umana. Il piano, tuttavia, non incontra il favore dei finanziatori e del nuovo Governo Renzi. Nel giugno 2014 il Consiglio dei Ministri nomina commissario Piero Gnudi al posto di Enrico Bondi, affidandogli il compito di ricercare un'acquirente per ILVA, ormai sull'orlo dell'insolvenza a causa delle ingenti perdite generate dal drastico calo della produzione dovuto al sequestro.

2015

Il 21 gennaio 2015 il Ministero dello Sviluppo Economico ammette ILVA alla procedura di amministrazione straordinaria per le grandissime imprese in stato di insolvenza. Seguiranno, sino ai giorni attuali, diversi Decreti-Legge per adattare la procedura prevista dal Decreto Marzano alle specifiche esigenze del caso ILVA e per sostenere l'attività attraverso prestiti ponte, garanzie statali, contributi a fondo perduto, finanziamento della cassa integrazione guadagni. Con il Decreto-Legge n. 1/2015 viene rinviato al 2017 il termine per l'adempimento del Piano Ambientale e viene introdotta l'immunità penale per le condotte tenute in attuazione del piano dai commissari straordinari e dai futuri acquirenti (cd. Scudo Penale). Nel luglio 2015, nel frattempo, la morte di un operaio all'interno dello stabilimento determina un nuovo procedimento penale a carico dei dirigenti di ILVA per violazione della normativa antinfortunistica che conduce al sequestro dell'Altoforno n. 2 (Afo2). Un nuovo Decreto-Legge dispone la prosecuzione dell'attività in costanza di sequestro e la magistra-

ASSONIME - Riproduzione riservata

tura tarantina solleva un'altra questione di legittimità costituzionale. La Corte accoglie il ricorso e dichiara l'incostituzionalità del decreto per avere quest'ultimo privilegiato eccessivamente le esigenze della prosecuzione dell'attività a scapito della sicurezza sul lavoro. Ne consegue lo spegnimento di Afo2 fino alla messa in sicurezza dell'impianto. Nel frattempo, anche Afo5, che da solo garantiva più del 40% della produzione di acciaio nello stabilimento, viene spento per adeguarlo ai lavori dell'A.I.A. Non verrà più riattivato.

2016

Il 4 gennaio 2016, con il bando promulgato dal Ministro dello Sviluppo Economico Federica Guidi, viene avviata la procedura di vendita del complesso aziendale di ILVA. Si delineano due cordate concorrenti: AcciaItalia, composta dal gruppo indiano Jindal, le italiane Arvedi, Delfin e Cassa Depositi e Prestiti, da un lato, e AM InvestCo, promossa da ArcelorMittal e il gruppo Marcegaglia dall'altro. L'attuazione delle prescrizioni del Piano Ambientale del 2014, intanto, viene prorogata al 2023.

2017

Il 5 giugno 2017 il Ministro dello Sviluppo Economico Carlo Calenda sigla l'aggiudicazione ad AM InvestCo del complesso aziendale di ILVA, cui si aggiunge la sottoscrizione di un contratto di affitto con opzione di acquisto degli impianti di interesse strategico nazionale. Viene rivisitato il Piano Ambientale per adeguarlo alle indicazioni dell'acquirente. Nel frattempo, prende avvio il processo "Ambiente Svenduto" nei confronti di alcuni dirigenti dell'ILVA e di alcuni membri della famiglia Riva. Parallelamente i commissari straordinari della procedura raggiungono un accordo per il rientro dalla svizzera dei capitali sequestrati alla famiglia Riva nel 2013, a fronte della rinuncia ad alcuni contenziosi civili. Tali somme vengono destinate in un Fondo per le bonifiche ambientali di ILVA.

2019

Il 24 gennaio 2019 la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo condanna, per la prima volta, lo Stato italiano per la mancata adozione di misure idonee a proteggere l'ambiente e il benessere degli abitanti di Taranto dalle emissioni inquinanti dell'acciaieria, nonché per la mancata previsione di rimedi interni che consentano agli interessati di ottenere l'attuazione del Piano Ambientale, anche in ragione dell'immunità penale riconosciuta ai soggetti chiamati a darvi attuazione.

ASSONIME - Riproduzione riservata

L'8 febbraio 2019 le disposizioni relative allo scudo penale e quelle che sanciscono il lungo rinvio al 2023 per l'attuazione del Piano ambientale vengono rimesse dalla magistratura tarantina all'esame della Corte Costituzionale. Il Governo Conte, tuttavia, con un emendamento della senatrice del Movimento 5 Stelle Barbara Lezzi, elimina a far data dal 6 settembre 2019 lo scudo penale. Ciò consente alla Corte Costituzionale di rimettere gli atti al giudice di Taranto alla luce delle nuove norme, ma apre una profonda frattura con AM InvestCo, che nel novembre 2019 dichiara l'intenzione di recedere dal contratto d'affitto.

2020

Per superare la situazione di stallo i nuovi commissari straordinari, nominati dal Ministro dello Sviluppo economico Luigi Di Maio nel 2019, firmano con ArcelorMittal l'accordo che cancella le cause civili in corso e modifica il contratto di affitto e acquisizione, con la finalità di rinnovare il polo siderurgico di Taranto. Nel capitale di AM InvestCo subentra Invitalia e dismette le sue partecipazioni il gruppo Marcegaglia. Nasce la nuova società Acciaierie d'Italia, con il compito di guidare la transizione economica e ambientale del gruppo ILVA. Viene varato un nuovo piano industriale che prevede investimenti per oltre 2,1 miliardi di euro e una produzione a regime di 8 milioni di tonnellate attraverso 2 altoforni (Afo4 e il revamping di Afo5 chiuso dal 2015) e il progressivo passaggio alla produzione da forno elettrico. Il Consiglio d'Europa vara il Next Generation EU cui seguirà a livello nazionale l'approvazione del PNRR e a livello europeo il RePowerEU. Tra i pilastri della programmazione inclusa in tali documenti figurerà lo stanziamento di importanti risorse per la transizione ambientale e la decarbonizzazione dei settori cd. *hard to abate*, come quello dell'acciaio.

2021

Con il Governo Draghi, Il 14 aprile 2021 Invitalia sottoscrive un aumento di capitale per 400 milioni di euro, acquisendo il 50% dei diritti di voto in Acciaierie d'Italia. Un nuovo aumento dovrà essere realizzato nel 2022 con sottoscrizione di 680 milioni da parte di Invitalia e 70 milioni da parte di ArcelorMittal. Vengono varate alcune misure per destinare le risorse del Fondo per le bonifiche ambientali a progetti di decarbonizzazione, altresì sostenuti dai Fondi del PNRR per la transizione ecologica. Il 31 maggio 2021 si conclude il processo "Ambiente Svenduto", con la condanna dei Riva e di alcuni dirigenti dell'ILVA per disastro ambientale e altri reati.

ASSONIME - Riproduzione riservata

2022

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo torna a pronunciarsi con quattro sentenze di condanna nei confronti dello Stato italiano sulla vicenda dell'inquinamento ambientale dell'ILVA. L'Organizzazione delle Nazioni Unite, nel suo Rapporto sul diritto a un ambiente pulito, sano e sostenibile, dichiara lo stabilimento di Taranto "Zona di Sacrificio" per la violazione dei diritti umani dei suoi abitanti a causa delle emissioni tossiche rilasciate in atmosfera dalla fabbrica.

In aprile 2022 i commissari straordinari presentano alla Corte d'Assise di Taranto istanza di dissequestro degli impianti a fronte del documentato adempimento del 90% delle prescrizioni ambientali vigenti. La Corte rigetta l'istanza perché secondo la stessa la fabbrica continua a produrre emissioni che mettono in pericolo la salute pubblica.

ArcelorMittal rifiuta di procedere con l'aumento di capitale. Nello stesso anno viene istituita DRI d'Italia, società interamente controllata dal MEF cui viene conferito mandato e risorse per attuare la decarbonizzazione del settore siderurgico italiano, attraverso lo studio e l'attuazione di progetti per lo sviluppo di impianti per la produzione di preridotto (DRI).

Per il risanamento ambientale di ILVA inizia a riprendere corpo il progetto di decarbonizzazione con il passaggio al forno elettrico proposto dal Commissario Bondi nel 2014.

2023

L'11 marzo viene presentata dai commissari straordinaria di ILVA la richiesta per il rinnovo dell'Autorizzazione Integrata Ambientale in scadenza ad agosto. Il procedimento va a rilento e la società opererà con un'autorizzazione scaduta in regime di prorogatio per altri due anni. Nei primi mesi dell'anno DRI d'Italia indice la gara per l'aggiudicazione di un appalto per la realizzazione di un impianto di riduzione diretta da due milioni di tonnellate annue di preridotto da realizzarsi presso l'area di Taranto. A conclusione del confronto competitivo è la società austriaca Paul Wurth ad aggiudicarsi il progetto. La gara è tuttavia annullata dal TAR Lecce su ricorso della società italiana Danieli. Nel frattempo, il Governo Meloni, per far fronte alle esigenze di liquidità di Acciaierie d'Italia, autorizza Invitalia a sottoscrive un finanziamento soci di 680 milioni di euro convertibile in capitale e reintroduce lo scudo penale, ma il rifiuto di ArcelorMittal alla sottoscrizione dell'aumento di capitale acuisce i contrasti tra soci. La produzione scende sotto i 3 milioni di tonnellate e Acciaierie d'Italia si trova in una grave situazione di squilibrio economico, finanziario e patrimoniale.

ASSONIME - Riproduzione riservata

2024

Nei primi giorni di gennaio 2024, l'amministratore delegato di Acciaierie d'Italia, Lucia Morselli, presenta istanza di composizione negoziata della crisi alla Camera di Commercio di Milano.

Con Decreto-Legge il Governo Meloni impedisce l'apertura di tale procedura. Il 20 febbraio 2024 il Ministro delle Imprese e del Made in Italy, Adolfo Urso, ammette Acciaierie d'Italia alla procedura di amministrazione straordinaria e nomina commissario straordinario Giancarlo Quaranta. Il 31 luglio il Ministro Urso firma l'autorizzazione alla pubblicazione del bando per le manifestazioni di interesse all'acquisto del complesso aziendale di ILVA e Acciaierie d'Italia, con il termine del 20 settembre 2024. In questo contesto di crisi economica si inserisce la pronuncia della Corte di Giustizia europea del 25 giugno 2024 che – sul rinvio pregiudiziale del Tribunale di Milano in relazione a una class action promossa per la chiusura dello stabilimento di Taranto – sancisce il principio per cui se una installazione produce pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e la salute umana deve essere chiusa. Con tale principio rimette al Tribunale di Milano la valutazione del caso concreto e la decisione sulla chiusura della fabbrica.

Ad oggi è ancora attesa la decisione finale. Sullo sfondo continua il procedimento per il rinnovo dell'Autorizzazione Ambientale scaduta, in cui dopo un parere preliminare negativo, l'Istituto Superiore di Sanità esprime parere positivo a condizione che Acciaierie d'Italia attui 477 nuove prescrizioni per ridurre l'impatto dell'attività sull'ambiente e la salute umana, ma per il rilascio dell'autorizzazione occorre ancora l'approvazione della Conferenza dei Servizi. Il 13 settembre 2024 la Corte d'assise d'Appello di Taranto, infine, accogliendo il ricorso dei difensori della famiglia Riva, annulla il processo "Ambiente Svenduto", con le relative condanne di primo grado, e rinvia gli atti a Potenza.

1° gennaio – 30 giugno 2025

Nei primi mesi del 2025 si svolge la procedura competitiva per la vendita dei complessi aziendali di ILVA e Acciaierie d'Italia. Il confronto è tra tre pretendenti: il gruppo indiano Jindal, la società azera Baku Steel e il Fondo americano BedRock. La scelta dei commissari ricade sulla società Baku Steel con la quale su autorizzazione del Ministro Urso, viene avviata una trattativa privata per concludere il processo di vendita. Il 7 maggio scoppia un incendio nell'Altoforno 1 e si accende un aspro confronto tra la procura tarantina e il Ministro Urso sul rilascio delle autorizzazioni necessarie per la messa in sicurezza dell'impianto e per evitare danni permanenti allo stesso.

ASSONIME - Riproduzione riservata

Luglio 2025

Il 14 luglio il Ministro Urso avvia con Regioni ed Enti Locali un confronto per giungere ad un Accordo di Programma sulla decarbonizzazione di ILVA, fondamentale per la chiusura del procedimento per il rilascio dell'Autorizzazione Integrata Ambientale. Il contenuto dell'Accordo riproduce nella sostanza il Piano Ambientale e Industriale che fu messo a punto dal Commissario Bondi per consentire il passaggio dalla produzione a ciclo integrale a quella basata sul forno elettrico con preridotto (DRI) da gas naturale. Anche in questo caso il nodo cruciale rimangono i finanziamenti dell'operazione. Il 17 luglio la Conferenza dei Servizi esprime parere favorevole al rilascio dell'A.I.A., ma con il voto contrario degli Enti locali. Il 25 luglio il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica rilascia la nuova A.I.A., la quale dovrà tuttavia essere nuovamente modificata a seguito del perfezionamento dell'Accordo di programma. Il 28 luglio, il sindaco di Taranto, Piero Bitetti, a seguito delle contestazioni di alcune associazioni ambientaliste, annuncia le sue dimissioni, prontamente ritirate pochi giorni dopo. Tale evento avrebbe potuto avere ricadute sui tempi per il raggiungimento dell'Accordo. Nel frattempo, la produzione, con un solo altoforno, scende ai minimi storici (circa un milione di tonnellate annue).

Agosto 2025

Il 13 agosto viene sottoscritto un Accordo di Programma fra Governo, Acciaierie d'Italia, DRI d'Italia ed enti locali, nel quale tuttavia non viene affrontato il nodo centrale ovvero le modalità di approvvigionamento del gas per alimentare l'impianto di preridotto funzionale alla decarbonizzazione. Gli enti locali ribadiscono la loro contrarietà ad un impianto di rigassificazione nel porto di Taranto. L'intesa poi non indica i tempi per il passaggio alla produzione con forni elettrici né la localizzazione dell'impianto per il DRI. Viene riaperta nuovamente la gara per la cessione degli impianti con scadenza 15 settembre, successivamente prorogata al 26 settembre.

Settembre 2025

La prima fase della nuova gara si conclude con la presentazione di dieci offerte per ILVA, di cui solo due per l'intero complesso aziendale e le restanti per singoli assets. Baku Steel e Jindal si ritirano. Un'offerta risulta, inoltre, presentata da un soggetto politico privo dei requisiti di gara. I commissari si riservano un tempo per valutare le offerte già presentate e altre eventuali che potrebbero pervenire anche oltre il termine fissato dal bando.

ASSONIME - Riproduzione riservata

ASSONIME - Riproduzione riservata

Parte I: ILVA ultimo atto

ISTANTANEA

Il **20 febbraio 2024** la più grande industria siderurgica d'Italia e d'Europa, nelle vesti di Acciaierie d'Italia S.p.A. (ex ILVA) è, per la seconda volta, in amministrazione straordinaria.

Passività: 4.737.693.528 di euro risultanti dall'ultimo bilancio approvato nel 2022[5]. Crediti ammessi allo stato passivo circa 1, 5 miliardi[6], cui vanno aggiunti ulteriori 648 milioni per domande tardive già presentate ma, ad oggi, non ancora esaminate[7].

Produzione effettiva 2024: minimo storico con meno di 2 milioni di tonnellate annue con due altiforni in funzione[8].

Capacità produttiva stimata 2025: tra 3,6 e 4 milioni di tonnellate annue entro dicembre[9]. L'incendio dell'Altoforno 1 del 7 maggio 2025 e il successivo sequestro determinano una nuova riduzione della stima produttiva a circa 2 milioni di tonnellate annue. Nel mese di luglio si realizza per la prima volta uno stop totale della produzione per 96 ore per esigenze di manutenzione degli impianti. A settembre si ferma per problemi al nastro trasportatore anche l'Altoforno 4.

Break even point: almeno 5 milioni di tonnellate annue di produzione per riportare in equilibrio il rapporto tra costi e ricavi dell'intero ciclo produttivo[10].

Dipendenti: 9.882 nel 2025.

5 V. Tribunale Milano 29 febbraio 2024.

6 V. Tribunale. Milano 19 giugno 2024 nell'adunanza per l'esame dello stato passivo.

7 L'esame è fissato al 5 marzo 2025.

8 V. Audizione Commissari straordinari Acciaierie d'Italia in AS n.1359/2025 (Conversione in Legge del Decreto-legge 24 gennaio 2025, n. 3), 4 febbraio 2025.

9 V. Audizione Commissari straordinari Acciaierie d'Italia in AS n.1359/2025 (Conversione in Legge del Decreto-legge 24 gennaio 2025, n. 3), 4 febbraio 2025.

10 V. Audizione Commissari straordinari Acciaierie d'Italia in AS n.1359/2025 (Conversione in Legge del Decreto-legge 24 gennaio 2025, n. 3), 4 febbraio 2025.

ASSONIME - Riproduzione riservata

Cassa integrazione straordinaria: dopo la sigla dell'accordo tra sindacati e commissari straordinari per la proroga della cassa integrazione per 3.062 dipendenti avvenuta il 4 marzo 2025[11], una nuova richiesta viene presentata dai commissari per circa 4.000 dipendenti. Sono attualmente in corso le trattative con i sindacati. Dal 2012 ad oggi si è registrato un uso ricorrente degli ammortizzatori sociali con proroghe ricorrenti.

Fondi per la continuità aziendale 2025: 250 milioni di euro da trasferire dal Patrimonio destinato di ILVA S.p.A. istituito dai commissari straordinari della prima amministrazione straordinaria con le somme sequestrate alla famiglia Riva, da impiegare per gli interventi per il ripristino ambientale dello stabilimento di Taranto[12] che si aggiungono a trasferimenti già autorizzati per 300 milioni di euro[13]. Dal 2012 ad oggi ILVA ha beneficiato di un prestito pubblico per 600 milioni di euro[14], cui si aggiungono altri 200 milioni per effetto delle misure urgenti varate dal Decreto-Legge n. 29 del 2025, nonché una garanzia statale su un prestito di 400 milioni di euro[15]. A questi si aggiungono ancora i 400 milioni per l'aumento di capitali sottoscritto e versato da Invitalia nel 2021 per l'ingresso in Acciaierie d'Italia S.p.A.[16]; i

11 V. Comunicato stampa del Ministero del Lavoro, 4 marzo 2025, disponibile sul sito: https://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/comunicati/pagine/acciaierie-italia-firmato-accordo-ulteriori-12-mesi-di-cigs.

12 V. art. 3, comma 1 del Decreto-Legge 5 gennaio 2015, n. 1, convertito con modificazioni dalla Legge 4 marzo 2015, n. 20.

13 V. Decreto-legge 24 gennaio 2025, n. 3. In particolare, l'articolo 1 del decreto integra l'articolo 39 del Decreto-Legge 2 marzo 2024, n. 19, convertito con modificazioni dalla Legge 29 aprile 2024, n. 56 che autorizzava i commissari di ILVA a trasferire a ADI somme per 150 milioni di euro, incrementabili di ulteriori 150 milioni di euro, per effetto delle modifiche introdotte dal Decreto-Legge 15 maggio 2024, n. 63 convertito con modificazioni dalla Legge 12 luglio 2024, n. 101. Il commissario straordinario di Ilva in AS, Daniela Salvi, ha riportato in audizione su AS n.1359/2025 (Conversione in Legge del Decreto-legge 24 gennaio 2025, n. 3), 4 febbraio 2025, che del miliardo e 164 milioni di euro di cui si componeva in origine il Patrimonio destinato sono stati impiegati ad oggi 839 milioni di euro, di cui soltanto 410 milioni per gli interventi di bonifica.

14 V. Decreto-Legge 22 giugno 2012, n. 83/2012, convertito con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2012, n. 134 e Decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191, convertito con modificazioni dalla Legge 1° febbraio 2016, n. 13.

15 V. Decreto-Legge 5 gennaio 2015, n. 1, convertito con modificazioni dalla Legge 4 marzo 2015, n. 20. Tale garanzia, unitamente al prestito di 300 milioni del 2015, è stata ritenuta "aiuto di Stato illegale" dalla Commissione europea, la quale ha imposto la restituzione da parte di ILVA allo Stato di una cifra parti a 84 milioni di euro. Sul punto v. commissione europea, Aiuti di Stato: la Commissione conclude l'indagine approfondita sulle misure di sostegno a favore del produttore italiano di acciaio ILVA S.p.A., e per quanto riguarda due di queste, ordina il recupero degli aiuti di Stato illegali concessi, 21 dicembre 2017, disponibile sul sito: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_17_5401.

16 V. Comunicato stampa Invitalia, 14 aprile 2021, disponibile sul sito: https://www.invitalia.it/investor-relations/comunicati-stampa.

ASSONIME - Riproduzione riservata

680 milioni di euro di finanziamento soci disposto da Invitalia ad ADI nel 2023[17]; un prestito da 320 milioni nel 2024[18], ritenuto legittimo dalla Commissione europea per la congruità del tasso di interesse all'11,6%[19], incrementato di altri 100 milioni dal decreto Milleproroghe 2024[20]; 220 milioni di finanziamenti SACE e 10 milioni di euro di contributo a fondo perduto per la tutela dell'indotto nel 2024[21], incrementati dalla Legge di Bilancio per il 2025 di altri 3 milioni per il triennio 2025-2027[22].

I costi per la gestione di due amministrazioni straordinarie[23]: circa 10 milioni di euro per i commissari che si sono alternati in Ilva e Acciaierie d'Italia – Piero Gnudi, Enrico Laghi e Corrado Carrubba (2015-2019); Antonio Lupo, Francesco Ardito e Alessandro Danovi fino al 2023; e ancora Alessandro Danovi, Daniela Salvi e Francesco Di Ciommo oggi in carica in Ilva; più Giancarlo Quaranta, Giovanni Fiori e Davide Tabarelli per Acciaierie d'Italia in amministrazione straordinaria. A questi si aggiungono i costi delle consulenze che solo per gli incarichi stipulati tra marzo e maggio del 2024 da Acciaierie d'Italia in amministrazione straordinaria, ammontano a 3,5 milioni di euro.

Effetti macroeconomici della crisi[24]: tra il 2011 e il 2023 la crisi dell'ILVA ha prodotto una perdita di 24.423 milioni di euro di PIL, per un totale di 1,39% della ricchezza nazionale. L'impatto negativo sul PIL nazionale, considerando gli effetti diretti, indiretti e indotti, è andato crescendo negli anni a seguito della progressiva riduzione dei volumi produttivi. Rispetto al picco del 2006 (circa 8,5 milioni di tonnellate annue), nel 2023, la produzione è scesa ad appena 3 milioni di tonnellate, determinando una perdita di PIL di 2,8 miliardi di euro, di cui

17 V. Comunicato stampa Invitalia, 14 febbraio 2023, disponibile sul sito: https://www.invitalia.it/investor-relations/comunicati-stampa.

18 V. Decreto-legge 18 gennaio 2024, n. 4, convertito con modificazioni dalla Legge 4 marzo 2024, n. 28.

19 V. Comunicato stampa MIMIT, 12 luglio 2024, disponibile sul sito: https://www.mimit.gov.it/it/notizie-stampa/mimit-ex-ilva-ok-da-commissione-europea-a-prestito-ponte-da-320-mln.

20 V. Decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202, convertito con modificazioni dalla Legge 21 febbraio 2025, n. 15.

21 V. Decreto-legge 7 agosto 2024, n. 9, convertito con modificazioni dalla Legge 7 ottobre 2024, n. 143.

22 V. art. 1 commi 201-205 Legge 30 dicembre 2024, n. 207.

23 I dati aggregati sui costi delle amministrazioni straordinarie non sono pubblici, si possono ricavare dalle relazioni semestrali delle due amministrazioni straordinarie. I costi sopra riportati sono pubblicati sulla stampa da G. RIVA, *La saga dell'Ilva non finisce mai e intanto si spendono milioni in parcelle*, L'Espresso, 21 agosto 2024.

24 V. Rapporto SVIMEZ (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno), Gli effetti macroeconomici della crisi dell'ILVA di Taranto, disponibile sul sito: https://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2023/12/Gli-effetti-macroeconomici-della-crisi-dellIlva-di-Taranto-.pdf.

ASSONIME - Riproduzione riservata

quasi 2 miliardi al Sud e 850 milioni al Centro-Nord. Tra il 2011 e il 2023, a causa del crollo dei quantitativi prodotti, il Sud ha perso, in termini cumulati, l'equivalente del 4,4% del suo PIL (circa 17 miliardi di euro). L'impatto cumulato sul Centro-Nord è stato complessivamente dello 0,54% (7 miliardi di euro). Particolarmente rilevante è stato l'impatto sulle esportazioni (-11 mld cumulati; circa 1,4 miliardi nel solo 2023).

Profili ambientali: dal 23 agosto 2023 al 25 luglio 2025, quasi due anni, Acciaierie d'Italia opera con un'Autorizzazione Integrale Ambientale scaduta. Nel corso del procedimento di riesame dell'A.I.A. interviene il decreto-legge n. 5/2024 per adeguare la procedura di rilascio dell'autorizzazioni alle recenti indicazioni della Corte di Giustizia europea, secondo la quale la valutazione dell'impatto sulla salute delle attività industriali inquinanti, come l'acciaieria ex ILVA di Taranto, deve costituire un atto interno alle procedure di rilascio e di riesame dell'autorizzazione all'esercizio e che, in caso di pericolo grave e significativo per l'integrità dell'ambiente e della salute umana, l'esercizio dell'impianto deve essere sospeso. L'ultima valutazione di impatto sanitario presentata al Ministero dell'Ambiente da Acciaierie d'Italia nel 2024, con riferimento a una produzione di acciaio di 6 milioni di tonnellate annue, afferma che il rischio di impatto sulla salute è "ampiamente accettabile per tutti gli organi bersaglio considerati". Il 27 febbraio 2025 l'Istituto Superiore di Sanità ha espresso un parere preliminare negativo su tale valutazione ritenendo il rischio sanitario inadeguato per sottostima[25]. Secondo l'ultimo Rapporto ARPA disponibile (dicembre 2023)[26], inoltre, "permane un rischio sanitario residuo non accettabile" relativo già rispetto allo scenario di produzione autorizzato dall'A.I.A. 2017. A seguito delle integrazioni documentali ricevute da ADI e all'indicazione di 477 nuove prescrizioni, l'Istituto Superiore di Sanità ha espresso parere positivo per l'autorizzazione di una produzione di 6 milioni di tonnellate annue. Il 25 luglio 2025 viene rilasciata la nuova A.I.A. la quale, tuttavia, dovrà essere rivalutata all'esito dell'Accordo di Programma per la decarbonizzazione attualmente oggetto di confronto tra Governo e Enti Locali.

ASSONIME - Riproduzione riservata

25 Tra gli altri la notizia è riportata da Legambiente, Ex ILVA, l'Iss boccia la VIS a 6 milioni di tonnellate, 28 febbraio 2025, disponibile sul sito: https://www.legambiente.it/comunicati-stampa/ex-ilva-liss-boccia-la-vis-a-6-milioni-di-tonnellate/. Gruppo Pd Camera dei Deputati, Comunicato stampa, Ex Ilva: Pagano, bocciatura Vis dimostra dannosità ciclo integrale, 27 febbraio 2025, disponibile sul sito: https://www.deputatipd.it/news/ex-ilva-pagano-bocciatura-vis-dimostra-dannosit%C3%A0-ciclo-integrato.

26 Arpa Puglia, Rapporto di Valutazione del Danno Sanitario di Acciaierie d'Italia S.p.A. (ex ILVA in A.S.), dicembre 2023, disponibile sul sito: https://www.snpambiente.it/snpa/arpa-puglia/rapporto-di-valutazione-del-danno-sanitario-acciaierie-ditalia-s-p-a/.

Questioni giudiziarie pendenti: è attesa la decisione del Tribunale di Milano sull'azione risarcitoria e inibitoria per la chiusura dello stabilimento presentata da un gruppo di cittadini tarantini e sulla quale il Tribunale dovrà pronunciarsi tenendo conto dei criteri elaborati dalla Corte di Giustizia con la sentenza di giugno 2024.

La fotografia delle condizioni attuali dell'ex-ILVA mostra un'impresa strategica per il Paese che sta soffrendo in una lenta, ma sempre più declinante agonia, stretta tra la dipendenza dallo Stato per la sua gestione finanziaria, i conflitti amministrativi e giudiziari, e una modalità di produzione, quella a ciclo integrale, ad alto impatto sia sul piano ambientale, sia su quello della salvaguardia della salute. Questi fattori d'incertezza incidono sulla procedura di vendita che è in corso, di cui è ancora difficile prevedere l'esito.

1. Il ruolo strategico dell'ILVA nell'industria nazionale e le criticità del settore dell'acciaio

L'industria siderurgica rappresenta un settore strategico per l'economia nazionale, in sé e per gli effetti sulla competitività di altri settori. Per molte produzioni manifatturiere, dalle automobili agli elettrodomestici, dalla meccanica all'elettromeccanica, dall'edilizia alla cantieristica, l'acciaio resta una risorsa fondamentale. In questa prospettiva in un Paese trasformatore a forte vocazione industriale come l'Italia, la presenza di una solida industria siderurgica competitiva e sostenibile è ancora essenziale.

Con una produzione di 21,1 milioni di tonnellate annue (scesa a 20 milioni nel 2024) la siderurgia italiana si colloca al secondo posto nel mercato europeo dell'acciaio, dopo la Germania, e all'undicesimo posto in quello mondiale[27]. Tuttavia, il nostro Paese è passato dall'essere un esportatore netto di acciaio a importatore netto per oltre 5 milioni di tonnellate, aumentando considerevolmente la propria dipendenza soprattutto nella fornitura di laminati piani, a causa della crisi dell'ILVA.

L'Italia vanta, comunque, un importante primato sul piano della sostenibilità ambientale della

27 V. FEDERACCIAI, *La siderurgia italiana in cifre*, Assemblea annuale 2024.

ASSONIME - Riproduzione riservata

produzione, essendo realizzata per circa l'84% con forni ad arco elettrico a partire da rottami di ferro (EAF- *Electric Arc Furnace*), mentre con il ciclo integrale ad altoforno (BF, *Blust Furnace*) e fornace ad ossigeno (BOF, *Blast Oxygen Fournace*), si produce la restante parte (16%)[28].

Quest'ultima modalità di produzione genera emissioni nocive (come ad es. polveri sottili, benzene, benzo(a)pirene, diossina, cianuri, fenoli, ecc.) che richiedono l'implementazione delle migliori tecniche disponibili per ridurne l'impatto entro standard accettabili. Essa genera anche elevati livelli di CO2, con effetti significativi sull'ambiente e il clima. La produzione da forno elettrico, diversamente, non genera le emissioni inquinanti prodotte dal ciclo integrale ed è caratterizzata da un ridotto quantitativo di emissioni di CO2.

Grazie alla forte prevalenza di produzione da forno elettrico la siderurgia italiana registra la minore intensità di emissioni climalteranti a livello mondiale, con solo 0,7 tonnellate di CO2 per tonnellata di acciaio, a fronte della media mondiale di 1,5. A livello europeo è tra le industrie più virtuose sul piano dell'economia circolare, per la quantità di rottame ferroso riciclato e riutilizzato[29]. Per il percorso di decarbonizzazione intrapreso dal settore, questa configurazione tecnologico-produttiva dell'industria e l'importante know-how delle imprese italiane rappresentano un vantaggio competitivo rispetto agli altri Paesi europei: su scala europea, infatti, solo il 41% della produzione siderurgica avviene attraverso forni ad arco elettrico il resto è ancora dominato dalla produzione a ciclo integrale tramite altoforno. ILVA, dunque, non è un'anomalia italiana sotto il profilo della tecnologia siderurgica adottata. La singolarità è rappresentata piuttosto dalla presenza di uno stabilimento imponente nei pressi della città e a ridosso di quartieri densamente popolati, creati a seguito di un processo di urbanizzazione selvaggia e in assenza di piani regolatori, compiutosi nel corso degli anni '70 in concomitanza dello sviluppo della fabbrica.

(Focus n. 1: Caratteristiche e costi della produzione a ciclo integrale e a forno elettrico)

Le criticità del settore dell'acciaio

Accanto all'aumento del costo delle materie prime, da alcuni anni, l'intero comparto siderurgico nazionale si confronta con alcuni problemi complessi, che riguardano, in particolare: la crisi del ciclo integrale come modello di produzione ad alto impatto ambientale; il conseguente calo della produzione di laminati piani; la carenza di rottame ferroso per l'alimentazione dei forni

28 V. Rapporto commissionato dal WWF all'Università di Trieste e al Centro interdipartimentale per l'Energia, l'Ambiente e i Trasporti Giacomo Ciamician, *Il settore dell'acciaio in Italia: criticità e opportunità*, 22 luglio 2024.

29 V. CDP, *La siderurgia italiana tra sfide nazionali ed europee: quali prospettive di sviluppo?* cit.

ASSONIME - Riproduzione riservata

elettrici, che incide sia sul prezzo del rottame, sia sulle scelte per la decarbonizzazione. Alle questioni di carattere nazionale si affiancano criticità condivise con gli altri Paesi dell'Unione. Una prima criticità riguarda la sovracapacità produttiva a livello globale nel comparto dell'acciaio a cui contribuiscono le grandi siderurgie asiatiche. Questo eccesso di offerta deprime i prezzi e riduce la profittabilità della siderurgia europea determinando, da un lato, una pressante domanda di sussidi pubblici e dall'altro rendendo i Paesi europei sempre più dipendenti dalle importazioni di acciaio extra-europeo. Vi è poi la questione delle politiche commerciali USA che, dal 2018 sino ai dazi più recenti con tariffe elevate al 50%, indeboliscono le esportazioni verso gli Stati Uniti dell'industria siderurgica europea e, contemporaneamente, favoriscono una riallocazione delle esportazioni cinesi di acciaio dagli USA all'Europa. Infine, il settore dell'acciaio fronteggia un potenziale aggravio dei costi per la filiera derivanti da alcune politiche climatiche dell'Unione come, ad esempio, il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (cd. CBAM) e la riforma del sistema ETS con la progressiva eliminazione dell'allocazione di quote gratuite e, infine, l'introduzione del principio del *Do Not Significant Harm* (DNSH) che limita gli investimenti nei settori più inquinanti[30].

A fronte di queste criticità c'è da segnalare, in positivo, che la Commissione europea a marzo 2025 ha presentato lo *Steel and Metals Action Plan* che mira a mantenere e ampliare la capacità industriale europea nei settori siderurgico e metallurgico proponendo un insieme articolato di linee di azione fortemente condivisibili. In particolare, rispetto all'industria siderurgica, il Piano ne riconosce la centralità per la competitività europea e prevede 6 linee di azione: 1. garantire un approvvigionamento energetico sicuro e a prezzi accessibili per il settore; 2. prevenire la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio (cd. *Carbon Leakage*); 3. ampliare e proteggere le capacità industriali europee; 4. promuovere la circolarità; 5. ridurre i rischi della decarbonizzazione; 6. proteggere i posti di lavoro di qualità nell'industria. La stessa Commissione ha adottato nel giugno 2025 un nuovo Quadro sugli aiuti di Stato nell'ambito del Patto per l'industria pulita (*Clean Industrial Deal State Aid Framework*, cd. CISAF) con l'obiettivo di consentire agli Stati Membri di sostenere con efficacia la produzione di energia pulita, la decarbonizzazione industriale e lo sviluppo di tecnologie pulite, assicurando al contempo la coerenza con le regole del mercato unico europeo[31].

30 Tali problematiche sono ben illustrate da CASSA DEPOSITI E PRESTITI, *La siderurgia italiana tra sfide nazionali ed europee: quali prospettive di sviluppo*, Brief, 6 novembre 2024, disponibile sul sito: https://www.cdp.it/sitointernet/page/it/la_siderurgia_italiana_tra_sfide_nazionali_ed_europee_quali_prospettive_di_sviluppo?contentId=TNK49235

31 V. Comunicazione della Commissione europea C/2025/3602, sulla Disciplina per le misure di aiuto di Stato a sostegno del patto per l'industria pulita.

ASSONIME - Riproduzione riservata

(Focus n. 2: L'industria dell'acciaio europea: le sfide a fronte delle politiche commerciali statunitensi e delle politiche climatiche europee)

(Focus n. 3: Il Piano della Commissione europea per l'acciaio e i metalli)

Le criticità del settore dell'acciaio legate al ruolo strategico di ILVA nella siderurgia nazionale

Sul piano nazionale, la crisi del ciclo integrale e della produzione di laminati piani è strettamente legata alle vicende di ILVA. Acciaierie d'Italia (ex-ILVA) è, infatti, l'unico produttore italiano di acciaio primario (derivante, cioè, dalla lavorazione a ciclo integrale) e, tradizionalmente, il maggior produttore di laminati piani[32]. Questi ultimi sono impiegati nella fabbricazione di componenti chiave in settori come la meccanica, i mezzi di trasporto, la cantieristica e gli elettrodomestici e per alcuni tipi di lavorazioni sono insostituibili.

Tra il 2012 e il 2023 la produzione di laminati lunghi è rimasta stabile (quasi 12 milioni di tonnellate annue) a fronte del calo di oltre un terzo dei laminati piani. Nel 2023, l'Italia ha importato 11 milioni di tonnellate di prodotti piani rispetto al fabbisogno totale di 15 milioni di tonnellate. La dipendenza dall'estero risente in gran parte della riduzione della produzione di ILVA per quello stesso anno a poco meno di tre milioni di tonnellate e a meno di 2 milioni di tonnellate nel 2024. Considerando il progressivo ulteriore calo della produzione di ILVA nel 2024 e nel 2025 – in assenza di una politica di rilancio della Società – il fabbisogno di laminati piani in Italia sarà coperto quasi totalmente attraverso importazioni dall'estero con importanti implicazioni di competitività ed autonomia strategica per le numerose filiere a valle della produzione. Gli spazi di mercato lasciati da ILVA sono stati nel frattempo occupati da concorrenti nordeuropei e, soprattutto da cinesi, turchi e indiani, con prodotti certamente meno ambientalmente sostenibili. Già nel 2023 l'Italia risulta la prima destinazione UE dell'acciaio cinese, con 3,8 milioni di tonnellate importate (oltre un terzo del totale UE).

Anche la seconda area di criticità della siderurgia nazionale è strettamente connessa alla vicenda dell'ILVA, sotto il diverso profilo della questione ambientale. Nel percorso di decarbonizzazione dell'industria siderurgica italiana, in linea con gli obiettivi europei di riduzione delle emissioni di CO_2, la questione dello stabilimento di Taranto è cruciale. Per il raggiungimento di tali obiettivi è ormai pacifico, infatti, che il mantenimento degli altiforni a carbone non rappresenti più un'opzione percorribile nel breve periodo e che l'acciaio sostenibile dipenda in larga misura

32 Unico altro produttore di tale risorsa è la società cremonese Arvedi, che ha sviluppato una tipologia di acciaio denominata Arzero, certificata per il bassissimo livello di emissioni prodotte.

ASSONIME - Riproduzione riservata

dalla sostituzione del ciclo integrale con la produzione da forno elettrico. Una trasformazione di ILVA in questa direzione comporterebbe, tuttavia, un aumento significativo della domanda di rottame nel nostro paese, che già oggi è un importatore netto di questo materiale per un terzo del fabbisogno nazionale.

Poiché l'aumento della domanda di rottame nei prossimi anni è una tendenza comune a molti paesi europei, ciò potrebbe determinarne una inadeguata disponibilità e un aumento dei prezzi anche significativo. Peraltro, l'acciaio secondario prodotto da rottame non sarebbe adattabile ad ogni tipo di produzione in ragione di una diversa qualità dello stesso. Per aumentare la qualità dell'acciaio, diminuire la dipendenza dal rottame e ridurre le emissioni di CO2 occorrerebbe ricorrere maggiormente all'uso del preridotto (DRI) al posto del rottame. È evidente però che in questo caso le pressioni per un aumento del costo e della quota di import si sposterebbero sui minerali di ferro, almeno fino a quando non ne sarà assicurata una significativa produzione domestica attraverso l'istituzione di impianti di pre-riduzione a gas naturale o a idrogeno. Il ricorso all'idrogeno necessiterebbe, poi, di ulteriori e ingentissimi investimenti e di un fabbisogno energetico elevatissimo, basti pensare che secondo esperti della materia, per produrre una tonnellata di preridotto da idrogeno verde occorrono 3 MWh di elettricità e che un'acciaieria come ILVA per produrre 3 milioni di tonnellate annue di acciaio, richiederebbe 9 TWh di elettricità. Presumendo che quest'ultima possa provenire al 100% da fonti rinnovabili – senza peraltro considerare evidenti problematiche legate all'intermittenza di tali fonti – sarebbe necessaria tutta la produzione elettrica solare italiana del 2023 (Su tali aspetti, più approfonditamente v. *infra* par. 2.4).

La transizione di ILVA verso una sostenibilità ambientale, che sia anche economicamente sostenibile, deve, dunque, essere collocata in un quadro più ampio in cui le politiche energetiche e industriali del Paese, unitamente alle scelte di approvvigionamento e di investimento in Ricerca e Sviluppo, siano tra loro coordinate. Si tratta di questioni complesse, che verranno approfondite nel corso di questo racconto, ma che sin da ora mostrano come una soluzione definitiva del caso ILVA sia necessaria non solo per garantire la tutela dell'ambiente e dei diritti umani fondamentali della popolazione del territorio di Taranto, ma anche per supportare la competitività del sistema industriale italiano di fronte alle sfide imposte dalla transizione ecologica e dalle criticità del mercato nazionale e internazionale dell'acciaio.

Con queste premesse, di guida alla lettura, che possono essere considerate anche delle linee di azione, ripartiamo dall'ultimo atto della vicenda ILVA.

ASSONIME - Riproduzione riservata

2. La procedura di vendita e le incognite sul presente e futuro di ILVA

L'ultimo atto di ILVA ha inizio poco più di un anno fa – il 31 luglio 2024 – quando con la pubblicazione del bando per le manifestazioni di interesse il Ministro Adolfo Urso avvia la fase della procedura di vendita dell'intero complesso aziendale[33] volta alla ricerca di un partner industriale solido che dovrebbe, secondo quanto stabilito dal bando stesso: i) sviluppare la produzione siderurgica in Italia; ii) attuare il progetto di ambientalizzazione e la decarbonizzazione della fabbrica; iii) tutelare i livelli occupazionali; iv) prevedere attività e forme di compensazione in favore delle comunità locali; v) preservare la continuità dei complessi aziendali.

In altre parole, il nuovo proprietario dovrebbe realizzare con un tocco di bacchetta magica tutto ciò che decenni di politiche industriali e ambientali e di gestioni pubbliche e private hanno mancato di fare.

Alla scadenza del termine del 20 settembre 2024, fissato per la presentazione delle manifestazioni di interesse, sono quindici le offerte presentate[34], ma solo tre concorrenti giungono alla presentazione di offerte vincolanti, in ragione della preferenza accordata dai commissari straordinari alla vendita dell'intero complesso aziendale. A seguito dei rilanci, al termine del 14 febbraio 2025 – sette mesi dopo l'avvio della procedura - la selezione diventa più stringente e rimangono in gara solo tre offerenti: la compagnia azera Baku Steel Company; l'indiana Jindal Steel International e l'americana Bedrock Industries Management Co. Inc. Il primo è un produttore da 700 mila tonnellate di barre d'acciaio, il secondo un vero colosso della siderurgia mondiale, il terzo gestisce un fondo di private equity attivo nel settore dei metalli, delle attività minerarie e delle risorse naturali.

L'offerta di Baku Steel prevede, in particolare, 1 miliardo di euro per rilevare il complesso aziendale; investimenti per 4 miliardi di euro e conservazione di 7.800 dipendenti. Baku Steel, contando sull'appoggio di Azerbaijan Investment Company (AIC), un fondo sovrano interamente controllato dallo Stato azero, tra i principali fornitori europei di gas naturale, oltre che azionista

33 Comprensivo di tutti i beni e le attività di ILVA S.p.A. in amministrazione straordinaria e di Acciaierie d'Italia S.p.A. in amministrazione straordinaria, nonché delle altre società dei rispettivi gruppi.

34 Tre per l'intero complesso aziendale, 10 riferite a singoli rami d'azienda, 2 a singoli beni.

ASSONIME - Riproduzione riservata

del gasdotto *Trans Adriatic Pipeline* (TAP)[35], porterebbe in dote la fornitura di gas, attraverso una nave rigassificatrice da collocare nel porto di Taranto.

Jindal Steel International[36] offre, invece, inizialmente 600 milioni di euro, che saliranno a 1 miliardo in fase di rilancio; investimenti superiori ai 2 miliardi di euro (incrementati a 3 miliardi successivamente) per la modernizzazione degli impianti con la graduale dismissione degli altoforni entro il 2030[37] e la sostituzione con 2 forni elettrici per una capacità produttiva di 6 milioni di tonnellate annue. Tali forni dovrebbero essere alimentati dal DRI proveniente dagli impianti della società in costruzione nella città di Duqm, in Oman, (la cui realizzazione è affidata alla società italiana Danieli e Co. Officine Meccaniche S.p.A.) e dalla costruzione di un altro impianto DRI nella città ionica.

L'offerta di Bedrock Industries Management Co. Inc. si limita, infine, al solo valore di magazzino ed è strutturata secondo i criteri di un *private equity*, con il capitale che verrebbe via via sostenuto finanziariamente dai futuri guadagni.

Il 27 marzo si chiude la fase della selezione delle offerte con l'autorizzazione concessa dal Ministro delle Imprese e del Made in Italy, Adolfo Urso, ai commissari straordinari di Acciaierie d'Italia e ILVA per l'avvio di una negoziazione in via preferenziale con il consorzio azero guidato da Baku Steel Company e Azerbaijan Investment Company. Dopo un'attenta e approfondita analisi delle offerte di rilancio pervenute – come si legge nel comunicato stampa di Acciaierie d'Italia[38] – è l'offerta di Baku Steel ad essere ritenuta dai commissari la più interessante sotto il profilo della solidità finanziaria, della sostenibilità industriale, dei benefici per l'occupazione e delle comunità locali. La forza del player prescelto sembrerebbe risiedere non tanto nella sua capacità industriale, quanto piuttosto nel ruolo strategico che potrebbe svolgere, nel breve termine, per la fornitura del gas necessario al processo di decarbonizzazione di ILVA.

Le trattative per la vendita, tuttavia, si interrompono a causa del verificarsi di alcuni eventi che rischiano di compromettere il presente e futuro dell' ex-ILVA, lasciando ancora una volta irrisolto uno dei più grandi nodi del sistema industriale italiano. La prima incognita è legata alla capacità produttiva dello stabilimento, irrimediabilmente compromessa dal recente incendio dell'Al-

ASSONIME - Riproduzione riservata

35 Che porta gas naturale in Italia dalla Azerbaijan attraverso la Puglia.

36 Il contenuto dell'offerta è stato dichiarato dallo stesso direttore delle operazioni europee della società, Narendra Kumar Misra, in un'intervista rilasciata al Sole24 Ore. V. F. TAMBURINI, *Per ex ILVA oltre 2 miliardi, Cornigliano e Novi nei piani*, il Sole 24 ore, 14 gennaio 2025.

37 Anno in cui dovrebbe cessare il regime di gratuità delle quote di emissione di anidride carbonica, le cd. quote ETS.

38 Disponibile sul sito: https://www.acciaierieditalia.com/it/comunicati-stampa/ADI-in-AS-negoziazione-preferenziale-con-Consorzio-Azero/.

toforno 1 e dal relativo sequestro. Le altre incidono, invece, sui profili della tutela dell'ambiente e della salute e riguardano in particolare: il rilascio di un'Autorizzazione Integrata Ambientale provvisoria, che dovrà essere revisionata successivamente alla conclusione di un Accordo di Programma tra Governo e Enti Locali volto a definire modalità e tempi per la decarbonizzazione; l'attesa pronuncia del Tribunale di Milano sull'azione inibitoria per la chiusura della fabbrica, qualora sia ritenuta pericolosa per la salute umana, sulla base delle indicazioni della Corte di Giustizia europea; la decisione del Governo di bandire una nuova gara per l'aggiudicazione dei complessi aziendali.

2.1 L'incendio e il sequestro dell'Altoforno 1

Nel pieno sviluppo delle trattative tra i commissari di Acciaierie d'Italia e la società Baku Steel Company, il 7 maggio 2025 scoppia un incendio nell'Altoforno 1 a causa della rottura di una tubiera che provoca la fuoriuscita di gas. La procura di Taranto iscrive nel registro degli indagati tre dirigenti dell'ex-ILVA per omissione dolosa di cautele sul lavoro, incendio colposo e gettito pericoloso di cose e dispone il sequestro probatorio senza facoltà d'uso dell'altoforno.

Emerge sin da subito la gravità dei danni alla struttura e occorrono interventi tempestivi – entro 48 ore – per evitare che la colata di ghisa, solidificandosi dopo il sequestro, crei danni ulteriori, determinando l'inutilizzabilità dell'altoforno. Tali interventi non vengono effettuati, ma non è chiaro il perché: secondo Acciaierie d'Italia la Procura non avrebbe concesso le autorizzazioni necessarie in tempo utile; dal canto suo la Procura smentisce la società e con un comunicato stampa dichiara che "quasi tutte le attività richieste da Acciaierie d'Italia sono state autorizzate dopo 22 ore dal deposito dell'ultima istanza presentata e quindi nel rispetto del termine di 48 ore nella stessa segnalato". Nello scontro interviene anche il Ministro Urso precisando in alcune interviste che "non corrisponde al vero che siano trascorse "appena 22 ore" tra la richiesta di colaggio dei fusi presenti nell'Altoforno 1, avanzata da Acciaierie d'Italia in amministrazione straordinaria, e la relativa autorizzazione da parte della Procura di Taranto. Al contrario, sono trascorsi ben nove giorni e l'attività non risulta allo stato ancora autorizzata". Il comunicato stampa della Procura affermava che la richiesta di autorizzazione ad effettuare il cd. "colaggio dei fusi", quale attività tempestiva necessaria per evitare danni irreparabili all'impianto, non era mai stata presentata dalla società. Anche su questo aspetto il Ministro interviene duramente denunciando "un'anomalia istituzionale" nella quale la Procura sarebbe smentita dagli atti presentati dalla società.

In questo vortice di accuse tra impresa, magistratura e Governo si mina la credibilità delle isti-

ASSONIME - Riproduzione riservata

tuzioni e si torna – come un déja vù - al clima di incertezza dell'estate del 2012, quando viene disposto il primo sequestro degli impianti a seguito delle indagini per disastro ambientale a carico della famiglia Riva.

Nel frattempo, l'Altoforno 1 è compromesso con pesanti ripercussioni sul piano industriale e sull'occupazione. Con un solo altoforno in funzione – Afo 4 – la capacità produttiva di ILVA si riduce a meno della metà di quella già ridotta prevista per il 2025[39] e la cassa integrazione sale di circa 1000 unità[40].

2.2 Il rinnovo dell'Autorizzazione Integrata Ambientale

Per quasi due anni, dal 23 agosto 2023 al 25 luglio 2025 Acciaierie d'Italia (ex-ILVA) esercita la propria attività con un'Autorizzazione Integrata Ambientale scaduta, in regime di prorogatio. Il procedimento per il rinnovo dell'autorizzazione si è appena concluso, ma a breve dovrà essere riaperto per adeguare le prescrizioni della A.I.A. al progetto di decarbonizzazione (ancora incerto) posto alla base dell'Accordo di Programma tra Governo e Enti Locali attualmente in discussione.

L'Autorizzazione Integrata Ambientale è un'autorizzazione indispensabile per l'esercizio dell'attività degli impianti industriali, in quanto stabilisce le condizioni operative e i vincoli che l'impresa deve rispettare per ridurre al minimo l'impatto ambientale della propria attività. Tale autorizzazione è stata introdotta nel nostro ordinamento per effetto del recepimento della direttiva europea 96/61/CE (sulla prevenzione e riduzione dell'inquinamento), successivamente modificata dalla direttiva 2008/1/CE (cd. direttiva IPPC sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento, a sua volta sostituita dalla direttiva 2010/75/UE, (cd. direttiva IED sulle emissioni industriali) ed è stata rilasciata per la prima volta ad ILVA nel 2011, e rinnovata successivamente nel 2012, nel 2014 e nel 2017[41]. Tale autorizzazione costituisce, o almeno dovrebbe costituire, un parametro di riferimento certo per valutare la condotta dell'impresa, consentendo l'esonero da responsabilità e la prosecuzione dell'esercizio dell'attività, qualora siano rispettate le specifiche cautele da essa previste.

Il procedimento per il rilascio è molto complesso e coinvolge più soggetti: la stessa impresa

39 Stimata tra i 3,6 e i 4 milioni di tonnellate nell'Audizione svolta dai Commissari straordinari a febbraio 2025.

40 A seguito dell'accordo siglato tra sindacati e commissari straordinari a marzo 2025 la cassa integrazione era stata prorogata per 3.062 dipendenti. La nuova richiesta dell'azienda richiede la proroga per 3.926 lavoratori.

41 Sul punto si rinvia al par. 2 della Parte II.

ASSONIME - Riproduzione riservata

richiedente, che deve presentare una dettagliata documentazione contenente, tra l'altro, una valutazione dell'impatto sulla salute della propria attività; la Commissione istruttoria che svolge le verifiche tecniche per il rilascio; l'ISPRA che assicura il supporto scientifico necessario alla commissione e effettua i controlli successivi sull'attuazione dell'autorizzazione; l'Istituto Superiore di Sanità che rilascia un parere sulla valutazione d'impatto sanitario presentata dall'azienda; la Conferenza dei servizi; il Ministero dell'Ambiente che all'esito del procedimento rilascia l'autorizzazione.

Il procedimento di rinnovo dell'A.I.A. del 2017 (prorogata al 23 agosto 2023) prende avvio l'11 marzo 2023 con la richiesta presentata dai commissari straordinari di ILVA in amministrazione straordinaria. L'esame della richiesta, tuttavia, si interrompe a causa dell'apertura di una seconda amministrazione straordinaria che grava sullo stesso complesso aziendale di ILVA, ma riferito a un soggetto giuridico diverso, la società Acciaierie d'Italia partecipata da ArcelorMittal e Invitalia, subentrata nella gestione degli impianti.

Quando nel 2024 il procedimento riprende il suo corso l'ostacolo principale per il rinnovo dell'autorizzazione ad Acciaierie d'Italia è rappresentato dalla valutazione d'impatto sanitario, che, per effetto delle modifiche introdotte dal Decreto-legge n. 5/2024, diventa un atto interno alle procedure di rilascio e di riesame dell'autorizzazione e, dunque, condizione necessaria della stessa.

L'ultima valutazione di impatto sanitario presentata da Acciaierie d'Italia risale al 2024 che, con riferimento a una produzione di acciaio di 6 milioni di tonnellate annue, afferma che il rischio di impatto sulla salute è "ampiamente accettabile per tutti gli organi bersaglio considerati". Il 27 febbraio 2025 l'Istituto Superiore di Sanità esprime invece un parere preliminare negativo su tale valutazione ritenendo sottostimato il rischio sanitario[42]. Acciaierie d'Italia chiede quindi una riformulazione del parere contestando allo stesso Istituto come la società sia strettamente aderente a quanto prevedono le norme nazionali, e di aver considerato come elemento di maggior cautela ai fini della valutazione anche le Linee Guida americane (USEPA). All'esito di questo nuovo confronto l'Istituto Superiore della Sanità esprime parere positivo sul rilascio, a condizione che siano rispettate 477 nuove prescrizioni per ridurre l'impatto dell'attività di Acciaierie d'Italia sull'ambiente e la salute.

Per la società gli interventi richiesti sono economicamente insostenibili per un'impresa in am-

42 Tra gli altri la notizia è riportata da Legambiente, Ex Ilva, l'Iss boccia la VIS a 6 milioni di tonnellate, 28 febbraio 2025, disponibile sul sito: https://www.legambiente.it/comunicati-stampa/ex-ilva-liss-boccia-la-vis-a-6-milioni-di-tonnellate/. Gruppo Pd Camera dei Deputati, Comunicato stampa, Ex Ilva: Pagano, bocciatura Vis dimostra dannosità ciclo integrale, 27 febbraio 2025, disponibile sul sito: https://www.deputatipd.it/news/ex-ilva-pagano-bocciatura-vis-dimostra-dannosit%C3%A0-ciclo-integrato.

ASSONIME - Riproduzione riservata

ministrazione straordinaria, e ne chiede una revisione. A seguito dell'esame in Conferenza dei Servizi si giunge così, a un accordo su 472 delle originarie 477 prescrizioni, a fronte di una produzione autorizzata per 6 milioni di tonnellate annue. Nonostante il voto contrario degli Enti Locali nella Conferenza dei servizi, con decreto del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, il 25 luglio 2025 viene rilasciata la nuova A.I.A..

Si tratta, tuttavia, di un A.I.A. provvisoria perché non contiene prescrizioni relative al processo di decarbonizzazione che la fabbrica deve obbligatoriamente e rapidamente avviare per tornare ad essere competitiva nel pieno rispetto degli obiettivi climatici e di sicurezza per la salute e dell'ambiente, imposti dall'Europa. Per tali ragioni il Ministro Urso ha annunciato l'apertura di un nuovo procedimento di rinnovo successivamente al raggiungimento dell'Accordo di Programma tra Governo e Enti Locali che definirà modalità e tempi per la trasformazione green.

La vicenda del rilascio della nuova A.I.A. solleva alcuni interrogativi: ha davvero un senso concedere una autorizzazione provvisoria e investire un miliardo di euro per la messa in sicurezza di impianti che dovranno essere dismessi o trasformati nel medio- lungo termine? Oppure, sarebbe stato più ragionevole continuare a operare in regime di prorogatio fino alla definizione del piano per la decarbonizzazione? O ancora, si sarebbe potuto autorizzare un livello di produzione inferiore a quello dei 6 milioni di tonnellate annue, ben più compatibile con lo stato attuale degli impianti e della capacità produttiva e in grado di garantire il rispetto della salute e dell'ambiente, avviando contestualmente un serio percorso di trasformazione del modello produttivo?

2.3 L'azione per chiudere la fabbrica

Un'altra pesante incognita grava sul destino di ILVA. È attesa, infatti, la decisione del Tribunale di Milano sull'azione inibitoria promossa da un gruppo di residenti in Taranto e comuni limitrofi, con la quale si chiede la chiusura dell'area a caldo degli stabilimenti di ILVA e l'assegnazione di un termine di 60 giorni per la messa in sicurezza o, in subordine, la chiusura fino alla completa attuazione delle prescrizioni dell'Autorizzazione Integrata Ambientale rilasciata nel 2017 e di ogni altra misura successivamente prescritta. L'azione si fonda sul presupposto di una violazione "attuale e permanente" del diritto alla salute, del diritto alla serenità e tranquillità nello svolgimento della propria vita, nonché del diritto al clima, in conseguenza di *"comportamenti dolosi che provocano un inaccettabile inquinamento causato dalle emissioni provenienti dagli impianti dello stabilimento siderurgico ILVA di Taranto, le quali espongono i cittadini residenti ad eventi di morte e malattie aggiuntive, non ulteriormente tollerabili"*. Obiettivo dell'azione è chiaro: rimuovere la perdurante *"ingiusta esposizione al rischio del primario e fondamentale*

ASSONIME - Riproduzione riservata

bene della salute e degli altri diritti indicati" e tutelati da fonti normative e di *soft law*, nazionali e sovranazionali.

Per dirimere la delicata questione il Tribunale di Milano ritiene indispensabile una preliminare valutazione di compatibilità del diritto nazionale in materia ambientale e della legislazione speciale varata negli anni per ILVA, con la direttiva europea 2010/75/UE (cd. direttiva IED) in tema di emissioni industriali, e a tal fine solleva una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia europea su tre aspetti fondamentali per la soluzione del caso. Con l'ordinanza di rimessione[43], in particolare, il Tribunale chiede se la direttiva può essere interpretata nel senso che uno Stato membro, nella propria legislazione nazionale, possa: 1) prevedere che la Valutazione del danno sanitario costituisca un elemento estraneo al processo di rilascio e riesame dell'A.I.A. e che la sua redazione possa essere priva di effetti automatici in termini di tempestiva e effettiva considerazione da parte dell'Autorità competente per il rilascio dell'Autorizzazione Integrata Ambientale, specialmente quando dia il risultato di un rischio sanitario inaccettabile; 2) stabilire che la stessa autorizzazione debba tener conto delle sole emissioni individuate a priori in ragione della natura e tipologia dell'attività industriale svolta, o se debba considerare tutte le sostanze inquinanti scientificamente note come nocive per la salute; 3) differire – per una durata complessiva di undici anni – i termini di adeguamento degli impianti alle prescrizioni dell'Autorizzazione Integrata Ambientale in presenza di pericoli per la salute umana e l'ambiente.

Con una sentenza di estrema rilevanza per il caso in esame, e non solo, la Corte di Giustizia[44] conclude per un'incompatibilità della normativa nazionale rispetto alle esigenze di tutela della salute delle persone sottese alla direttiva 2010/75/UE, su tutti i diversi aspetti sollevati dal Tribunale di Milano. Secondo la Corte europea, la direttiva relativa alle emissioni industriali rappresenta la concretizzazione degli obblighi dell'Unione europea in materia di protezione dell'ambiente e della salute umana[45]: infatti, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea[46] dispone, da un lato, che nella definizione e attuazione di tutte le attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana e, dall'altro, che la tutela dell'ambiente e il miglioramento

43 Tribunale Milano, ord. 3 ottobre 2022.

44 Corte di Giustizia, Causa C-626/22, sent. 25 giugno 2024.

45 Cfr. art. 191 TFUE, par. 1. La direttiva relativa alle emissioni industriali riflette, inoltre, il c.d. principio di precauzione, sancito dall'art. 191 TFUE, par. 2, in base al quale, in caso di pericoli, anche solo potenziali, per la salute umana e per l'ambiente, pur se non vi sia certezza scientifica in ordine all'effettività del rischio, deve essere assicurato un elevato livello di protezione. Le modalità applicative del principio sono state precisate dalla Commissione europea nella Comunicazione del 2000 sul principio di precauzione.

46 Nello specifico, la Corte richiama gli artt. 35 e 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

ASSONIME - Riproduzione riservata

della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'UE e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile. In questo contesto la direttiva sulle emissioni industriali contribuisce alla salvaguardia del diritto di ognuno a vivere in un ambiente atto a garantire la sua salute e il suo benessere.

Un'interpretazione della direttiva che sia coerente con tali principi, comporta necessariamente, in primo luogo, che gli Stati membri debbano includere all'interno dei procedimenti autorizzativi la preventiva valutazione degli impatti dell'attività sia sull'ambiente, sia sulla salute umana, come condizione per il rilascio e il riesame dell'autorizzazione. Diversamente, la disciplina nazionale prevede una valutazione a posteriori di tali impatti (Valutazione di danno sanitario) che non può determinare una modifica dell'autorizzazione, ma fondare solo eventualmente una richiesta di riesame dell'autorizzazione da parte delle autorità sanitarie competenti. Tale valutazione, invece, oltre a dover essere considerata una condizione di rilascio dell'autorizzazione, dovrebbe condurre a una obbligatoria e tempestiva revisione della stessa, soprattutto qualora evidenzi profili di inaccettabilità del rischio sanitario.

Quanto all'insieme delle sostanze inquinanti che devono essere considerate nei procedimenti di rilascio e riesame dell'Autorizzazione Integrata Ambientale occorre tener conto – secondo la Corte di Giustizia – non solo delle emissioni indicate nell'allegato II della direttiva, ma anche delle altre sostanze inquinanti che siano effettivamente emesse dall'istallazione, qualora queste siano scientificamente note come nocive, anche se non previste dal provvedimento inziale di autorizzazione. La circostanza, dunque, che le autorizzazioni rilasciata ad ILVA nel 2011 e 2012 non fissassero valori limite per le emissioni di particolato (PM10 e PM2,5) non avrebbe dovuto esonerare le autorità competenti, in sede di revisione dell'autorizzazione, dall'imporre misure precauzionali ulteriori anche per tali sostanze. Si tratta di un punto critico della sentenza della Corte di Giustizia, che richiederebbe l'individuazione di parametri di riferimento certi, da applicare in ambito europeo. Diversamente, il rischio è che nell'incertezza dei parametri, in sede di attuazione di questi principi si alteri la competitività tra le imprese nel settore dell'acciaio in Europa.

Sulla terza questione, la Corte è decisamente critica sulla legislazione speciale per ILVA che ha consentito a un'attività industriale, ritenuta dallo stesso legislatore, gravemente rischiosa per la salute umana e per l'ambiente di continuare a operare per più di dieci anni nel mancato adeguamento di molte prescrizioni ambientali atte a contenere il rischio. La stessa conclude – rimettendo al Tribunale di Milano la valutazione concreta del caso – che, se tali pericoli sussistono, la direttiva esige che l'esercizio dell'attività sia sospeso.

Ne emerge una bocciatura dello Stato italiano su tutta la linea, che lo costringe ad affrontare i

ASSONIME - Riproduzione riservata

nodi irrisolti della vicenda senza più ipotecare il futuro dello stabilimento con continui rinvii, e a delineare politiche industriali inclusive di profili ambientali che offrano alle presenti e alle future generazioni ragioni per sperare in una effettiva tutela del diritto all'ambiente e alla salute.

Ma vi è di più. Preliminarmente alla pronuncia sulle tre questioni, la Corte si sofferma sull'eccezione di irricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale presentata da ILVA e dallo Stato italiano. Questi ultimi eccepivano che il ricorso andasse rigettato perché la controversia pendente davanti al Tribunale di Milano si configurava come una controversia tra parti private (ILVA e cittadini di Taranto), con la conseguenza che l'interpretazione della direttiva 2010/75/UE richiesta alla Corte e il relativo giudizio di compatibilità della legislazione nazionale avrebbe potuto produrre effetti vincolanti solo per lo Stato e non anche per le parti in causa. Per superare l'eccezione, tuttavia, la Corte si spinge con un ragionamento audace ad equiparare la stessa ILVA allo Stato italiano, affermando che *"devono essere assimilati a uno Stato membro e ai suoi organi amministrativi gli organismi o entità, anche se disciplinati dal diritto privato, che sono soggetti all'autorità o al controllo di un'autorità pubblica o che sono stati incaricati da uno Stato membro di svolgere un compito di interesse pubblico e che, a tal fine, dispongono di poteri eccezionali rispetto a quelli derivanti dalle norme applicabili nei rapporti tra privati"*. Nel caso di specie, la proclamazione di ILVA come "stabilimento di interesse strategico nazionale" e il commissariamento straordinario ex Decreto-legge n. 61/2013, inducono la Corte a rigettare il motivo di irricevibilità dedotto da ILVA e dallo Stato.

Ma se così fosse, si potrebbe giungere ad affermare una responsabilità diretta dello Stato per il caso ILVA e un onere per quest'ultimo di risolvere le questioni industriali, ambientali e occupazionali che ne derivano e che per più di un decennio sono state soltanto posposte? E con quali strumenti risolvere queste questioni?

È giusto il caso di segnalare come la Corte di Giustizia Internazionale dell'Aia ha recentemente espresso un parere consultivo che, sebbene riferito ai danni causati dal cambiamento climatico, sembrerebbe dare una risposta a questi interrogativi. Tale parere riconosce, infatti, il diritto a un ambiente sano come un diritto umano fondamentale, rendendo l'inazione degli Stati un illecito internazionale. Ne consegue che grava sugli Stati stessi l'obbligo di adottare misure di prevenzione dei danni causati dal cambiamento climatico (inclusa la riduzione delle emissioni e la regolamentazione delle attività che contribuiscono al riscaldamento globale), nonché quello di porre in essere forme di riparazione in caso di violazione. Questo parere, sebbene non vincolante, rafforza la base giuridica per le cause climatiche e apre la strada a possibili azioni per il risarcimento dei danni direttamente nei confronti degli Stati.

La pronuncia della Corte di Giustizia europea e il parere consultivo della Corte di Giustizia In-

ASSONIME - Riproduzione riservata

ternazionale aprono, dunque, a nuove riflessioni sul rapporto tra Stato e impresa proprio in un momento cruciale per il futuro dello stabilimento ILVA.

Ma la domanda che più preoccupa e che rimane sullo sfondo è un'altra. Quali conseguenze deriverebbero sulla cessione del complesso aziendale se il Tribunale di Milano ritenesse perdurante il pericolo per la salute dei cittadini tarantini e in ossequio alla pronuncia della Corte sospendesse l'attività della fabbrica? Non è chiaro se siano sufficienti a scongiurare il rischio di chiusura le misure adottate dall'ennesimo decreto emergenziale[47], dichiaratamente volte a modificare il procedimento di riesame dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.) degli stabilimenti ex ILVA e, più in generale, degli impianti di interesse strategico generale, per adeguare la normativa nazionale alla pronuncia della Corte[48], né allo stesso modo se sia sufficiente a superare le criticità la nuova Autorizzazione Integrata Ambientale provvisoriamente concessa.

Il Decreto-legge n. 5/2025, in particolare, prevede che il gestore degli impianti, oltre a fornire tutte le informazioni necessarie ai fini del riesame delle condizioni dell'Autorizzazione integrata ambientale, compresi i risultati del controllo delle emissioni, anche associati alle migliori tecniche applicabili, debba fornire anche il rapporto di valutazione del danno sanitario relativo allo scenario emissivo connesso all'assetto impiantistico e produttivo oggetto dell'istanza di riesame, al fine di includere la valutazione dei profili di rischio sanitario. I criteri metodologici approvati dal Ministero della Salute con decreto del 24 aprile 2013, su cui attualmente si basa il rapporto di valutazione del danno sanitario, devono essere integrati da criteri predittivi relative al rischio per la salute e revisionati ogni dieci anni. Per la prima revisione si fissa, però, un termine di 12 mesi. Nell'attesa, per ILVA si prescrive che in luogo di tale valutazione dovrà essere presentata da parte dello stesso gestore degli impianti (Acciaierie d'Italia S.p.A. in A.S.) una valutazione di impatto sanitario su cui l'Istituto Superiore di Sanità deve esprimere un parere.

Alcune audizioni svolte in sede di esame per la conversione in legge del decreto[49] evidenziano, diversi punti di criticità delle norme introdotte appositamente per gestire in via d'emergenza questo ulteriore capitolo della vicenda. In primo luogo, si pone in luce che la valutazione del danno sanitario richiesta dal decreto per tutti gli impianti di interesse strategico nazionale – basata su criteri metodologici predisposti per valutare ex post il danno alla salute prodotto dalle attività industriali – è cosa diversa da quanto richiesto dalla Corte di Giustizia come condizione per il rilascio e la revisione dell'Autorizzazione Integrata Ambientale. Quest'ultima richiede, in-

47 Decreto-legge 30 gennaio 2025, n. 5.

48 V. Reazione Illustrativa al decreto.

49 V. LEGAMBIENTE-WWF, *Osservazioni ai disegni di legge n. 1359 (decreto-legge 3/2025 – Continuità produttiva e occupazionale ex Ilva) e n. 1366 (decreto-legge 5/2025 – Riesame AIA per gli impianti di interesse strategico)*, 11 febbraio 2025.

ASSONIME - Riproduzione riservata

fatti, una valutazione d'impatto ex ante, volta a prevedere e mitigare i potenziali effetti negativi dell'attività industriale sulla salute[50]. In secondo luogo, si sottolinea che, anche a seguito delle modifiche, un'eventuale valutazione di danno sanitario negativa non avrebbe effetti diretti e automatici su un'autorizzazione in corso di validità, potendo solo legittimare la regione competente (nel caso dell'ex-ILVA, la Regione Puglia) a richiedere il riesame dell'autorizzazione.

Con riguardo alla nuova Autorizzazione Integrata Ambientale, sebbene l'Istituto Superiore della Sanità abbia in conclusione espresso parere positivo in ordine all'impatto sanitario dell'attività di Acciaierie d'Italia, l'A.I.A. rimane condizionata da due fattori: da un lato, dalla sua natura provvisoria, dovendo a breve essere rinnovata alla luce di un piano di decarbonizzazione incerto e non ancora approvato, e dall'altro, dall'obbligo per Acciaierie d'Italia di adempiere a ben 472 prescrizioni ambientali per rendere effettivamente compatibile l'attività con i rischi per l'ambiente e la salute umana.

Si attende, dunque, la pronuncia del Tribunale di Milano che dovrà valutare alla luce dei principi espressi dalla Corte se ad oggi, nonostante l'adempimento di quasi tutte le prescrizioni delle autorizzazioni integrate ambientali rilasciate nel 2011 e 2012, nonché degli aggiornamenti successivi apportati con il Piano ambientale del 2017[51], sostitutivo delle autorizzazioni precedenti, e alla luce della nuova autorizzazione concessa possa ritenersi che l'impianto dell'ex-ILVA produca ancora danni alla salute dei cittadini e dei lavoratori dello stabilimento di Taranto.

2.4 Il progetto DRI e la decarbonizzazione dell'ILVA

Le considerazioni precedenti inducono a valutare la strada di una graduale trasformazione del modello di produzione dell'ex-ILVA come un'opportunità sotto un duplice profilo: quello dell'eliminazione definitiva delle sostanze inquinanti per assicurare una piena tutela del diritto alla salute, e quella della riduzione delle emissioni di CO_2 per il raggiungimento degli obiettivi europei

50 Il decreto richiede una simile valutazione, in via speciale e transitoria solo per ILVA, nelle more dell'aggiornamento dei criteri stabiliti dal Ministro della Salute per la predisposizione della valutazione del danno sanitario, che dovrà avvenire ogni dieci anni e, in sede di primo aggiornamento, entro dodici mesi dalla pubblicazione del decreto.

51 Sui vari passaggi nel tempo delle prescrizioni ambientali si rinvia al capitolo 2 della Parte II.

ASSONIME - Riproduzione riservata

di neutralità climatica entro il 2050[52].

Mentre a Taranto si incendiano gli altiforni a carbone, dopo continue manutenzioni straordinarie[53], nel resto d'Italia, come accennato nel par. 1, la produzione di acciaio è realizzata esclusivamente attraverso forni ad arco elettrico a partire da rottame, e alcune imprese hanno già sviluppato modelli di acciaio interamente green. In particolare, nel 2022, Acciaieria Arvedi è stata la prima al mondo a raggiungere l'obbiettivo delle zero emissioni nette di anidride carbonica

52 È a partire dagli anni '90 che agli obiettivi di sviluppo economico iniziano ad affiancarsi gli obiettivi di sviluppo sostenibile. In ambito internazionale i primi passi in questa direzione sono stati mossi dalla Conferenza delle Nazioni Unite di Rio de Janeiro del 1992, che ha condotto alla Dichiarazione sull'Ambiente e lo Sviluppo, la quale a sua volta ha influenzato la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici del 1992. A tale Convenzione fu aggiunto successivamente, nel 1997, il celebre Protocollo di Kyoto con cui gli Stati firmatari assunsero impegni quantificati di limitazione e riduzione delle emissioni antropiche di gas a effetto serra al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile. Più recentemente questi impegni sono stati rinnovati con la Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 25 settembre 2015, che ha stabilito l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e l'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici (12 dicembre 2015). A fronte del quadro internazionale l'Unione europea ha incluso lo sviluppo sostenibile tra i propri obiettivi fondamentali e si è impegnata a raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Per realizzare questi obiettivi la Commissione europea, si è mossa in una duplice direzione: da un lato, armonizzando il quadro europeo sui limiti alle emissioni e sulle condizioni per l'esercizio delle attività inquinanti (su cui v. par. 2.1), e dall'altro, avviando un dibattito con tutti gli stakeholders per la realizzazione di un quadro normativo che regolasse la responsabilità sociale delle imprese per gli impatti negativi generati dalla propria attività. Quest'ultima direzione condusse dapprima alla direttiva 2014/95/UE (cd. *Non Financial Reporting Directive* - NFRD), recentemente sostituita dalla direttiva 2022/2464/UE (cd. *Corporate Sustainability Directive* - CSRD), che ha imposto alle imprese di grandi dimensioni la pubblicazione della dichiarazione non finanziaria, e poi alla direttiva 2024/1760/UE (cd. *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* - CSDDD) che ha introdotto per le grandi imprese obblighi di *due diligence* di sostenibilità nelle catene del valore. Sebbene queste ultime direttive siano state recentemente oggetto di una proposta di semplificazione da parte della Commissione europea (v. cd. Pacchetto Omnibus del 26 febbraio 2025), elemento comune a tutti i diversi atti normativi – anche a seguito di eventuale revisione – è l'intento di realizzare lo sviluppo sostenibile imponendo ai principali attori economici obblighi di trasparenza nei confronti del mercato e politiche a favore della sostenibilità. Nel frattempo, nell'ordinamento nazionale, accanto al recepimento delle direttive europee, vengono modificati alcuni principi fondamentali della Costituzione Italia, in particolare gli articoli 9 e 41 prevedendo, rispettivamente, che la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, e che la salute e l'ambiente costituiscono nuovi limiti alla libertà di iniziativa economica. Per una sintetica e puntuale ricostruzione del quadro internazionale ed europeo in tema di sostenibilità si rinvia a L. ROCCATAGLIATA, *Governance e sostenibilità. Profili di diritto penale nella galassia ESG*, in AA.VV., *Corporate Governance e illecito penale. Poteri e responsabilità nelle organizzazioni complesse*, (a cura di) L. Roccatagliata-G. Stampanoni Bassi, Milano, 2024,478 e ss.

53 Nel 1965 ILVA fu inaugurata con 5 altiforni. Il primo ad essere spento fu Afo 3 nel 1994 per essere demolito 25 anni dopo. Afo 5 è stato spento nel 2015 e mai più riavviato nonostante i molteplici propositi di revamping. Afo 1, 2 e 4 sono stati fermati e riaperti a più riprese per manutenzioni straordinarie e/o per intimazione della magistratura a causa del mancato rispetto delle prescrizioni A.I.A. o per sequestri connessi a incidenti sul lavoro. Attualmente in seguito alle conseguenze del sequestro di Afo 1 – riaperto nell'ottobre 2024, ma destinato ad essere spento entro febbraio 2025 per nuovi lavori di manutenzione – solo Afo 4 è in funzione.

ASSONIME - Riproduzione riservata

grazie a un investimento di circa 300 milioni di euro e alla chiusura dell'l'altoforno di Trieste, con la riqualificazione produttiva in impianti a bassi consumi, adattabili anche all'utilizzo di idrogeno e in prodotti con una maggior durata di vita.

Anche in Europa, dove la maggior parte della produzione è realizzata ancora attraverso il ciclo integrale, sono in corso progetti per la chiusura entro il 2030 di 24 dei 47 altiforni attualmente attivi e di altri 6 dopo il 2035. Contestualmente molti dei maggiori produttori di acciaio europeo stanno investendo in progetti di riconversione industriale che prevedono entro il 2030 il passaggio graduale dal ciclo integrale a una produzione basata su forno elettrico alimentata da ferro preridotto (cd. DRI) con l'uso di gas naturale e altri progetti, più a lungo termine (2050), per la creazione di impianti per sostituire l'idrogeno al gas. L'Unione europea[54] e gli Stati membri a loro volta stanno stanziando ingenti investimenti per sostenere tali progetti[55].

È noto, infatti, che le industrie ad alta intensità energetica, in cui è più complesso il processo di decarbonizzazione, cosiddetti *"hard to abate sectors"*, come quelle dell'acciaio, sono indispensabili per l'economia europea perché alimentano diverse catene del valore, ma allo stesso tempo, per tali industrie non è più rinviabile lo sforzo per l'abbattimento delle emissioni e la modernizzazione degli impianti[56]. Per tali ragioni la programmazione di Next Generation EU e di RePowerEU collocano tra i loro pilastri la transizione verde, imponendo agli Stati membri di destinare almeno il 37% delle risorse all'obiettivo climatico. Nell'ambito della siderurgia la strada per la decarbonizzazione appare, sulla base dei dati su citati, quella della sostituzione degli altiforni

ASSONIME - Riproduzione riservata

54 In particolare, attraverso le risorse dell'Innovation Found istituito dalla Commissione europea con lo scopo di supportare lo sviluppo di tecnologie innovative a basse emissioni di carbonio nei settori coperti dalla Direttiva EU ETS (2003/87/CE) e per promuovere soluzioni industriali che ne accelerino la transizione verso la neutralità climatica. Per i dettagli relativi al Fondo e ai programmi sostenuti si rinvia al sito: https://cinea.ec.europa.eu/programmes_en.

55 V. dati riportati sul sito: https://www.industrytransition.org/green-steel-tracker/

56 V. Commissione europea, "Il Green Deal Europeo", COM (2019) 640 dell'11 dicembre 2019, e successivamente v. anche Com. Commissione "Pronti per il 55%: realizzare l'obiettivo climatico dell'Ue per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica", COM (2021) 550 del 14 luglio 2021. Merita ricordare che, in questo contesto è stato adottato il regolamento (UE) 2021/119 (c.d. *Climate Act*) con il quale sono stati stabiliti, in via legislativa, l'obiettivo vincolante della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050 e un obiettivo vincolante intermedio di riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra nell'Unione di almeno il 55%, rispetto ai livelli del 1990, entro il 2030. Nel febbraio 2024, all'esito del primo bilancio globale dell'azione per il clima effettuato nel quadro dell'Accordo di Parigi, la Commissione ha raccomandato un successivo traguardo intermedio, per il 2040, di riduzione delle emissioni di gas serra del 90% rispetto ai livelli del 1990.

alimentati a carbone coke con forni elettrici, alimentati a gas o idrogeno verde[57].

In quest'ottica, la seconda missione del PNRR nazionale, dedicata a "transizione verde e transizione ecologica", prevede investimenti pubblici per la sperimentazione di nuovi metodi produttivi, tra gli altri, proprio nel settore dell'acciaio per una progressiva decarbonizzazione del ciclo produttivo basato su altoforno. Una prima attuazione di tale misura si realizza con la destinazione di 1 miliardo alla realizzazione di impianti per la produzione del preridotto – il *Direct Reduced Iron* – e cioè il materiale intermedio da utilizzare per la carica dei forni elettrici o anche per quelli a carbone in modo da ridurne le emissioni – in favore della società DRI d'Italia S.p.A., la NewCo controllata al 100% dall'Agenzia nazionale per attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (Invitalia), istituita per la decarbonizzazione di ILVA[58]. Un progetto quello dell'introduzione del preridotto per il piano di risanamento ambientale dell'ex-ILVA immaginato per la prima volta dal Commissario Enrico Bondi nel lontano 2014. Il dubbio sulla realizzabilità del progetto entro il 30 giugno 2026 conduce, tuttavia, a un trasferimento delle risorse stanziate dal PNRR[59] al Fondo di Sviluppo e Coesione e al Fondo complementare[60].

In linea con il suo mandato, DRI d'Italia S.p.A. nel 2023 indice la gara per l'aggiudicazione dell'appalto per la realizzazione di un impianto di riduzione diretta da due milioni di tonnellate annue di preridotto da realizzarsi presso l'area di Taranto. A conclusione del confronto competitivo è la società austriaca Paul Wurth ad aggiudicarsi il progetto, ma il Tar di Puglia-Lecce[61] accoglie il ricorso della società Danieli & C. Officine Meccaniche S.p.A. e annulla l'intera procedura di affidamento.

Con il ricorso, in particolare, Danieli lamenta, da un lato, che nella procedura di affidamento non sono state seguite le regole e i principi di evidenza pubblica contenute nel Codice dei Contratti

57 Un impianto alimentato a idrogeno verde è attualmente attivo in Svezia, a seguito di un'iniziativa avviata nel 2016 in collaborazione tra la società siderurgica svedese SAAB, l'azienda mineraria LKAB e la compagnia energetica Vattenfall AB. Il progetto è stato sostenuto anche dal governo svedese, che ha stanziato finanziamenti per la ricerca e lo sviluppo della tecnologia dell'idrogeno, e dall'Unione Europea.

58 Il Decreto-legge 16 dicembre 2019, n. 142 ha autorizzato Invitalia alla costituzione di DRI d'Italia allo scopo di verificare la fattibilità di impianti di produzione di preridotto e di procedere alla loro realizzazione e gestione. La società è stata successivamente istituita nel 2022 e individuata dalla Legge 17 novembre 2022, n. 175 come soggetto attuatore della decarbonizzazione del settore siderurgico italiano, con l'assegnazione alla stessa dei fondi PNRR.

59 V. Revisione del PNRR approvata dal Consiglio europeo l'8 dicembre 2023.

60 V. Decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19 convertito con modificazioni dalla legge 29 aprile 2024, n. 56.

61 Con la sentenza n. 472 del 3 aprile 2024.

ASSONIME - Riproduzione riservata

Pubblici[62] e, dall'altro, che l'offerta dell'aggiudicataria non è conforme ai requisiti minimi previsti dai documenti di gara. In merito al primo motivo il Tribunale accoglie il ricorso perché in qualità di organismo di diritto pubblico[63], nonché soggetto destinatario di risorse finanziarie contenute nel PNRR per interventi in favore della decarbonizzazione nel settore siderurgico italiano, DRI avrebbe dovuto procedere secondo le disposizioni contenute nel Codice dei contratti pubblici e non secondo le regole del diritto privato. Con riguardo al secondo motivo, l'offerta di Paul Wurth prevedeva la stipula di un contratto EP [64](ossia, di sola progettazione e fornitura), non – come previsto dal bando di gara – come un contratto EPC (Engineering Procurement Construction) con l'assunzione da parte dell'aggiudicatario della responsabilità per l'integrale realizzazione dell'opera, dalla progettazione alla costruzione, fino alla consegna finale e alla messa in servizio. La decisione del Tribunale di Lecce sarà successivamente confermata dal Consiglio di Stato[65].

Tutto da rifare, dunque, e il tutto corredato anche da un poco edificante scontro tra il Presidente di DRI d'Italia S.p.A. Franco Bernabè (nonché Presidente di Acciaierie d'Italia) e l'amministratore delegato della stessa Acciaierie d'Italia, Lucia Morselli, sulle modalità con cui dare corso al progetto.

Si volta pagina e il 23 ottobre 2024, le società ILVA in Amministrazione Straordinaria (AS), DRI d'Italia S.p.A. e Acciaierie d'Italia, nel frattempo anch'essa posta in Amministrazione Straordinaria (AdI in AS) annunciano la sottoscrizione di un *Memorandum of Understanding* (MoU)[66], che sancisce formalmente il percorso di collaborazione per la realizzazione di un impianto di riduzione diretta da 2.5 milioni di ton/anno nello stabilimento di Taranto.

La costruzione del nuovo impianto sarà realizzata da DRI d'Italia attraverso il finanziamento assegnato ai sensi della legge 29 aprile 2024, n. 56, nel rispetto delle tempistiche previste dal piano di decarbonizzazione del sito produttivo di Taranto. A tale scopo, Acciaierie d'Italia in am-

62 All'epoca dei fatti contenute nel d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

63 DRI rientra nel novero degli organismi d diritto pubblico, in quanto: i) è un soggetto dotato di personalità giuridica; ii) il capitale è interamente posseduto dallo Stato (è partecipato al 100% da Invitalia S.p.A. che, a sua volta, è partecipata al 100% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze); iii) la sua specifica attività di soggetto attuatore è interamente finanziata con risorse pubbliche; iv) opera per finalità di interesse generale, avente carattere non industriale e commerciale, giacché la sua attività è funzionale alla transizione ecologica attraverso l'utilizzo dell'idrogeno in settori difficili da decarbonizzare.

64 *Engineering and Procurement*.

65 V. Consiglio di Stato, 15 maggio 2025.

66 V. Comunicato stampa Acciaierie d'Italia, 23 ottobre 2024, disponibile sul sito: https://www.acciaierieditalia.com/it/comunicati-stampa/Mou-tra-ADI-Ilva-e-DRI-Italia/.

ASSONIME - Riproduzione riservata

ministrazione straordinaria, sulla base degli esiti degli studi e delle valutazioni ingegneristiche condotti da DRI d'Italia, anche con il supporto di soggetti terzi, valuterà la necessità di eventuali interventi di adeguamento delle infrastrutture in gestione, come ad esempio possibili migliorie ai parchi minerari. I costi e le modalità di tali eventuali operazioni di adeguamento saranno oggetto di accordi contrattuali, definiti successivamente[67]. Il processo di decarbonizzazione dovrà essere proseguito dall'acquirente.

Ad oggi, tuttavia, tale progetto appare superato dal recentissimo piano per la decarbonizzazione predisposto dai commissari straordinari di Acciaierie d'Italia e presentato dal Governo agli enti locali (su cui vedi par. successivo), il quale però non contiene indicazioni sugli investimenti necessari. Non è chiaro se la costruzione dell'impianto di DRI procederà con l'impiego del miliardo stanziato, né se lo stesso sia sufficiente. Non è chiaro neppure se lo Stato a fronte di eventuali investimenti valuterà la possibilità di mantenere una partecipazione nell'ex-ILVA, oppure se il progetto sarà affidato interamente al futuro acquirente secondo risorse, tempi e modalità proprie, e soprattutto con quali garanzie di effettiva realizzazione. Anche la localizzazione dell'impianto appare ancora del tutto incerta.

Se ancora è incerto lo sviluppo del progetto per la realizzazione di un impianto di preridotto a gas naturale in grado di servire la produzione dell'ILVA, ancora più lontana appare la trasformazione verso l'idrogeno verde a partire da fonti rinnovabili. Tale risorsa, allo stato attuale, in Italia non esiste e questa modalità di produzione siderurgica verosimilmente non sarà pronta per la realizzazione degli obiettivi climatici 2030. Solo recentemente, infatti, è stato pubblicato un bando[68] per la selezione e il finanziamento di progetti di ricerca industriale e sviluppo sperimentale nel settore con fondi PNRR pari a circa 20 milioni di euro

Si discute, inoltre, da tempo di alcuni progetti per lo sviluppo di tecnologie alternative alla riconversione industriale dal ciclo integrale al forno elettrico + DRI. Tra queste, ad esempio, si annoverano i sistemi di Cattura e Utilizzo e stoccaggio della CO2 (cd. CCUs) che consentirebbero di mantenere gli altiforni in uso, riducendo il livello delle emissioni climalteranti, ma non eliminando del tutto quelle inquinanti e nocive per la salute. Per questa tecnologia occorrerebbe, inoltre la creazione di siti di stoccaggio, nonché delle infrastrutture necessarie (tubazioni, unità

67 V. Comunicato stampa Acciaierie d'Italia 23 ottobre 2024, disponibile sul sito: https://www.acciaierieditalia.com/it/comunicati-stampa/Mou-tra-ADI-Ilva-e-DRI-Italia/

68 Si tratta del bando pubblicato l'11 marzo 2025 dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 1 del decreto n. 438 del 13 dicembre 2024, con cui il Ministero ha assegnato ulteriori 140 milioni di euro di risorse RePowerEU all'investimento 3.5 della missione M2C2 del PNRR, a cui si aggiungono quasi 3 milioni di risorse residue derivanti dai bandi sempre relativi all'investimento 3.5, pubblicati nel 2022. Dei 140 milioni complessivi, 19, 7 sono stati destinati a sostenere nuovi progetti delle imprese per lo sviluppo del settore dell'idrogeno.

ASSONIME - Riproduzione riservata

di pressurizzazione e pompaggio) per trasportare l'anidride carbonica in tali siti[69]. In alternativa, la CO2 catturata potrebbe essere utilizzata per la riconversione in altre sostanze utili ai processi produttivi come ammoniaca e metanolo[70], o etanolo[71]. Un'altra ipotesi allo studio è quella dell'uso di biomassa o biogas come agente riducente in alternativa al gas naturale o all'idrogeno per forno elettrico, sebbene la disponibilità italiana di biomassa non sia sufficiente per ridurre le emissioni di carbonio su larga scala. Le previsioni di impiego di queste tecnologie alternative per ridurre l'impatto ambientale dell'acciaio appaiono, dunque, attualmente in declino rispetto a quelle basate sulla riconversione al forno elettrico, dove peraltro le aziende italiane vantano un importante know-how[72].

La strada per il futuro dell'ex-ILVA sul piano ambientale e industriale sembrerebbe, dunque, tracciata, anche se è ancora incerto con quali capitali (pubblici-privati?), con quali formule organizzative e con quali tempistiche potrà essere realizzata una vera riconversione.

(Focus n. 4: I costi e le strategie della decarbonizzazione dell'ILVA)

2.5 Postilla sull'attualità

Nel corso della stesura finale del testo di questo documento, la situazione è ancora molto incerta ed evolve di giorno in giorno.

Il Governo si muove su due fronti: l'approvazione di un ulteriore Decreto-Legge per garantire la continuità d'impresa e lo sviluppo di un complesso confronto con gli enti locali per definire l'Accordo di Programma necessario per avviare il processo di decarbonizzazione e favorire la cessione del complesso aziendale. Nel frattempo, la procedura di vendita viene riaperta con la fissazione del termine del 15 settembre per la presentazione di nuove offerte che tengano conto dei criteri indicati dal bando di gara pubblicato il 7 agosto 2025, e che riguardano in particolare:

69 Attualmente l'unico progetto CCSU su larga scala applicato al settore siderurgico è in via di sviluppo ad ABU Dabi. Si tratta di un progetto operativo dal 2016 che cattura 0,8 MtCO2/anno, trasportata attraverso un oleodotto di 43 KM in un giacimento petrolifero per favorire l'estrazione di petrolio da pozzi esausti.

70 Un progetto simile è attualmente guidato da Thyssenkrupp per ridurre le emissioni dell'acciaieria del 30% entro il 2030.

71 Progetto sviluppato dall'acciaieria di Gent in Belgio.

72 Per un esame esaustivo degli studi e dei progetti attualmente in corso sulle tecnologie alternative, nonché per un esame dei costi e dei benefici degli stessi v. C. MAPELLI et al., *Future Scenarios for Reducing Emission and Consumption in the Italian Steelmaking Industry*, in *Steel Reserch International*, vol. 93, n. 5, 2022 e anche il rapporto WWF, *Il settore dell'acciaio in Italia: criticità e opportunità*, 22 luglio 2024, cit.

ASSONIME - Riproduzione riservata

la decarbonizzazione, che non è più una opzione facoltativa per gli interessati, ma un requisito vincolante; la costruzione di tre forni elettrici, il pieno rispetto delle prescrizioni della nuova (e provvisoria) A.I.A., la tutela occupazionale.

Il Decreto-Legge 26 giugno 2025, n. 92

L'ultimo Decreto Salva ILVA prevede, in primo luogo, l'erogazione di uno o più finanziamenti per un massimo di 200 milioni di euro in favore di ILVA in amministrazione straordinaria, al fine di garantirne la prosecuzione dell'attività e la messa in sicurezza gli impianti. Tali finanziamenti potranno essere utilizzati dalla stessa ILVA o essere trasferiti ad Acciaierie d'Italia S.p.A. in amministrazione straordinaria e dovranno essere restituiti entro 120 giorni dalla cessione degli impianti o, in mancanza, entro 5 anni.

Per favorire gli investimenti nelle aree industriali ex-ILVA, si riconosce a eventuali investitori la possibilità di richiedere e beneficiare della procedura accelerata e semplificata relativa ai "programmi di investimento di interesse strategico nazionale"[73], con la nomina di un Commissario straordinario di Governo per la tempestiva realizzazione del programma e un procedimento in deroga di autorizzazione unica[74].

Il decreto interviene, inoltre, sulla realizzazione degli impianti destinati alla produzione di *Direct Reduction Iron* (cd. DRI o preridotto), necessario per avviare il processo di decarbonizzazione dello stabilimento di Taranto e, più in generale, per supportare la transizione energetica ed ecologica del settore siderurgico. A tal fine, si riconosce alla società DRI d'Italia – partecipata al 100% da Invitalia e istituita allo scopo di progettare, costruire e gestire tali impianti – la possibilità di consentire sin da subito la partecipazione di soci privati, al fine di incrementare il capitale sociale attualmente disponibile (pari a un miliardo di euro) per la realizzazione di tali obiettivi. Viene, inoltre, eliminato dal decreto con il quale veniva autorizzata la costituzione della società DRI d'Italia (decreto-legge n. 142/2019), ogni vincolo di impiego delle risorse finanziarie ad essa assegnate connesso alla realizzazione di impianti di preridotto alimentati a idrogeno, con la possibilità dunque di utilizzare tali risorse anche per la costruzione di impianti di preridotto alimentati a gas.

Accanto ad altre misure volte a estendere ulteriormente la Cassa integrazione guadagni e a supportare i crediti dell'indotto si introduce, infine, una nuova modifica alla procedura di ammini-

73 V. art. 13 del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104.

74 Tale procedura troverebbe applicazione per gli investimenti superiori a 50 milioni di euro relativi non solo alle aree ex-ILVA, ma anche alle aree esterne ad essa, purché si tratti di investimenti correlati alla funzionalità dello stabilimento.

ASSONIME - Riproduzione riservata

strazione straordinaria con cui si prevede che qualora il Commissario straordinario di tali imprese dovesse promuovere l'azione di risoluzione del contratto di vendita dei complessi aziendali, l'acquirente stesso potrà cedere il contratto di acquisto (anche in deroga all'obbligo vigente di proseguire per almeno 2 anni le attività imprenditoriali e di mantenere per il medesimo periodo i livelli occupazionali stabiliti all'atto della vendita) ad altra impresa, anche in controllo pubblico. Tale cessione potrà avvenire però solo nel caso in cui sia presentata una proposta irrevocabile di acquisto con documentata garanzia di subentro in tutti gli obblighi previsti dal piano industriale, nonché negli obblighi di continuità e occupazionali per il biennio successivo, per un corrispettivo non superiore all'80% del prezzo di aggiudicazione. Se l'acquirente rifiuta l'offerta il Commissario straordinario può richiedere i danni derivanti dalla mancata accettazione.

Si tratta di una misura di carattere generale ispirata, tuttavia, dall'esigenza di assicurare le sorti dell'ex-ILVA, qualora il piano industriale del futuro acquirente del complesso aziendale non dovesse essere rispettato.

L'Accordo di programma e il confronto con gli enti locali

Il 14 luglio 2025 si è tenuto il confronto tra il Ministro Urso, la Regione Puglia, la Provincia, i Comuni di Taranto e Statte per arrivare all'Accordo di programma necessario per favorire la vendita dell'ex ILVA.

I temi in discussione riguardano la decarbonizzazione nel medio e lungo termine e le modalità per sostenere la continuità produttiva nel breve termine. Secondo le notizie ufficiose, il piano prevede due scenari, uno con produzione di preridotto (DRI) e uno senza. Il primo scenario prevede una produzione finale di 8 milioni di tonnellate di acciaio l'anno mediante 4 forni elettrici, collocati a Taranto (tre per una produzione di 6 tonnellate) e Genova (1 per la produzione di 2 tonnellate). Si tratta di un piano che, nella sostanza, riproduce il Piano industriale messo a punto dal commissario Bondi nel 2014, basato su una progressiva dismissione degli altiforni con il graduale passaggio al forno elettrico e la contestuale costruzione di impianti per la produzione di preridotto. Per il perfezionamento del piano, l'alimentazione dei forni e della produzione di DRI si prevede il posizionamento di una nave di rigassificazione a Taranto, la cui collocazione, tuttavia, solleva molte criticità e l'opposizione degli enti locali. Il piano si snoda in un arco temporale di otto anni per completare la decarbonizzazione dell'impianto. Il secondo scenario non prevede invece il DRI a Taranto e la nave di rigassificazione, ma comporta costi d'investimento molto maggiori.

Dopo un acceso confronto, il 13 agosto viene sottoscritta un'intesa fra Governo, Acciaierie d'Ita-

ASSONIME - Riproduzione riservata

lia, DRI d'Italia ed enti locali, che sancisce formalmente l'impegno a sostituire progressivamente gli altiforni a carbone con forni ad arco elettrico. La soluzione delle principali questioni relative alle modalità di approvvigionamento del gas per alimentare l'impianto di preridotto; alla localizzazione dell'impianto per il DRI; nonché ai tempi e agli investimenti necessari per la conversione della produzione, tuttavia, è rinviata successivamente alla scadenza del termine per presentazione delle nuove offerte di acquisto del complesso aziendale, fissata il 15 settembre e ulteriormente prorogata al 26 settembre.

Lo stato dell'arte: "Nessuno è tanto vecchio da non poter sperare in un altro giorno di vita"[75]

Secondo indiscrezioni di stampa, proprio mentre il ministro Urso annuncia i passi positivi in direzione del raggiungimento dell'Accordo di Programma con gli enti locali e il riavvio di tre altiforni entro il primo semestre 2026, dal 7 al 10 luglio 2025 si realizza un evento mai accaduto prima nella storia dello stabilimento di Taranto: 96 ore a produzione zero.

L'unico altoforno attivo (Afo 4) viene fermato per procedere ad alcune ispezioni ai refrattari, al fine di evitare altri incidenti come quello che ha coinvolto Afo 1 a causa del rinvio delle operazioni di manutenzione[76].

Il 26 settembre, alla scadenza della prima fase della nuova gara, vengono depositate dieci offerte per ILVA. Due offerte riguardano l'intero complesso aziendale: quella del Fondo americano Bedrock Industries e quella della cordata Flacks Group con Steel Business Europe. Sette offerte riguardano, invece, singoli assets o parti del gruppo. Si tratta, in particolare, delle offerte di: Renexia (Gruppo Toto), Industrie Metalli Cardinali (IMC), Marcegaglia, cordata Marcegaglia con Sideralba, CAR S.r.l., cordata Marcegaglia con Profilmec e Eusider, Trans Isole. A tali offerte si aggiunge quella di un soggetto politico - Alleanza Verdi e Sinistra di Taranto - privo dei requisiti di gara, per la cifra simbolica di due euro.

I commissari si riservano un tempo congruo per valutare le offerte e considerarne di nuove qualora fossero presentate anche oltre la scadenza del termine, considerato dagli stessi commissari non perentorio.

Nel frattempo, l'ex ILVA produce perdite per decine di milioni di euro al mese, con la conseguen-

75 SENECA, *Il valore del Tempo*, in Lettere a Lucilio, I Secolo d.C.

76 Secondo il programma dei commissari straordinari di Acciaierie d'Italia Afo 1 avrebbe dovuto fermarsi per lavori di manutenzione a gennaio 2025, subito dopo il riavvio di Afo 2, a sua volta fermo per lavori di manutenzione e ad oggi non ancora ripartito.

ASSONIME - Riproduzione riservata

za che l'ultimo prestito ponte sarà destinato a coprire un orizzonte temporale limitato. Quali certezze allora per la realizzazione del piano industriale e con quali risorse garantirne l'attuazione? È il tempo di compiere oggi scelte concrete, tempestive e coraggiose che orientino l'intervento pubblico verso il mantenimento di un'industria chiave per la competitività e l'autonomia strategica del Paese, al pari di quanto fatto dagli altri ordinamenti europei che si confrontano con le criticità del settore dell'acciaio. Occorrono investimenti pubblici significativi e un piano Nazionale per la siderurgia che tenga conto di tutte le necessità attuali e prospettiche (energetiche, ambientali, economiche, di approvvigionamento, ricerca e sviluppo, ecc.) per il rilancio della produzione di acciaio in Italia e di attrarre gli investimenti esteri, garantendo la certezza del diritto e la stabilità delle decisioni (su tali aspetti si rinvia alla terza parte del lavoro).

ASSONIME - Riproduzione riservata

Parte II: Le vicende dell'ILVA

1. Taranto prima e dopo l'acciaio: dall'Italsider all'ex ILVA

"Taranto è una città perfetta. Viverci è come vivere nell'interno di una conchiglia, di un'ostrica aperta. Qui Taranto nuova, là, gremita, Taranto vecchia, intorno i due mari, e i lungomari... Tutto è come bevuto, frastornato dalla luce..."

Pier Paolo Pasolini (1959)[77]

"Soffocata a occidente dall'enorme zona industriale (centro siderurgico Italsider) e a oriente da una sgangherata espansione edilizia ..." "Una città disastrata, una Manhattan del sottosviluppo e dell'abuso edilizio: tale appare oggi Taranto allo sbalordito visitatore"

Antonio Cederna (1972) [78]

"La Taranto dell'industrialismo e del boom edilizio è una città piuttosto brutta: senza verde, senza un vero centro culturale e politico, costruita senza piani regolatori, con palazzoni privi di qualsiasi criterio estetico e senza l'ombra di un solo monumento, di una sola costruzione, di un solo oggetto, diamine, che sia di un periodo precedente al Novecento" ...

A. Leogrande (2022) [79]

La storia dell'ILVA affonda le sue radici nel processo di industrializzazione dell'Italia del secolo scorso, di cui l'acciaieria fu, per molte ragioni, la protagonista.

77 P. PASOLINI, *Il viaggio jonico: da Taranto a Leuca*. Il libro edito dalla casa editrice Kurumuny nel 2017 raccoglie le suggestioni dello scrittore maturate nel suo viaggio del 1959 per il reportage "La lunga strada di sabbia" commissionato dalla rivista italiana Successo.

78 A. CEDERNA, *Taranto in balia dell'Italsider*, Corriere della sera, 13 aprile 1972.

79 A. LEOGRANDE, *Fumo sulla città*, Feltrinelli, 2022.

ASSONIME - Riproduzione riservata

La "Società Anonima Ilva" nasce a Genova nel 1905 dalla fusione delle principali società operanti nel settore siderurgico dei gruppi Elba[80] e Terni[81], che confluirono successivamente in un consorzio (Consorzio ILVA) a cui fu affidata la gestione dei diversi stabilimenti. Durante la Prima guerra mondiale, per soddisfare le esigenze belliche, ILVA acquisisce aziende cantieristiche e aeronautiche facendo ingenti investimenti e contraendo debiti che alla fine del conflitto ne determinano la prima crisi finanziaria. Negli anni '30 la società passa sotto il controllo pubblico e viene inglobata nella galassia dell'IRI[82], che assume l'obiettivo di ripianarne le perdite[83] e riconvertire la produzione dell'acciaio secondo le nuove esigenze della popolazione e del mercato, legate alla

ASSONIME - Riproduzione riservata

80 Da cui ebbe origine il nome ILVA, nome latino dell'Isola d'Elba, territorio ricco di miniere di Ilvaite e luogo di antichissima attività di lavorazione del ferro risalente all'epoca etrusca.

81 Al capitale sociale dell'Ilva parteciparono "Società siderurgica di Savona", "Società ligure metallurgica" e "Società degli altiforni, fonderie e acciaierie di Terni", a cui si affiancarono poco dopo "Ferriere italiane" e "Elba – Società anonima di miniere e di altiforni". Sulla nascita dell'ILVA e sulla storia della siderurgia italiana dalle origini al dopoguerra, si rinvia A M. DORIA, *I trasporti marittimi, la siderurgia*, in *Storia dell'IRI. 1. Dalle origini al dopoguerra 1933-1948*, V. Castronovo (a cura di), Laterza, 2012, 361 e ss.

82 La proprietà della società fu dapprima rilevata dalla Banca Commerciale Italiana (Comit), sua maggiore creditrice e, poi nel 1934 dall'IRI. Nel luglio 1937 l'IRI costituì la Società siderurgica Finsider che ne gestì il patrimonio fino agli anni 60. Per una approfondita ricostruzione degli interventi pubblici nelle crisi dell'impresa del secolo scorso si rinvia a S. MICOSSI, *Storia breve degli interventi per la gestione delle crisi delle grandi imprese dagli anni Venti ad oggi*, in Note e Studi Assonime, n. 17/2017. Sui primi anni della storia dell'ILVA, v., tra gli altri, R. BIANCHI, *Dal processo "Ambiente Svenduto" a crimine contro l'umanità": chi dovrà pagare il prezzo*, in Ambiente & Sviluppo, 5, 2018, 308 e ss.

83 Cresciuta in modo abnorme durante il Primo conflitto mondiale, la siderurgia italiana fu afflitta da un eccesso di capacità produttiva rispetto alla domanda. La ripresa non ebbe inizio prima del '35, quando la richiesta di acciaio iniziò ad aumentare per la costruzione delle opere pubbliche, l'edilizia abitativa e per il fabbisogno mercantile e militare, ma ciononostante l'ILVA non riusciva ad accrescere la propria produzione, stante l'inefficienza di mezzi liquidi e dell'autofinanziamento che impedivano l'ampliamento degli impianti a ciclo integrale. Con il secondo conflitto mondiale ingenti perdite furono dovute anche dai danni agli impianti causati dai bombardamenti e alle difficoltà nell'approvvigionamento delle materie prime. Sul punto v. P. CIOCCA, *Storia dell'IRI. 6. L'IRI nell'economia italiana,* Laterza, 2014.

ricostruzione edilizia, al progresso dell'industria automobilistica ed elettrodomestica[84]. In quegli anni la gran parte della siderurgia italiana – considerata elemento centrale di tutto il sistema produttivo – è posseduta dallo Stato attraverso l'IRI. L'interesse nazionale e l'intervento statale straordinario costituiscono le premesse per fare dell'Italia un grande Paese industriale[85]. Nel 1961, dall'unione tra l'ILVA e la Cornigliano nasce l'Italsider, una delle principali aziende siderurgiche in Europa che in quegli anni vanta una produzione di 7,4 milioni di tonnellate di ghisa e 8,7 milioni di tonnellate di acciaio, pari rispettivamente al 70% e al 50% delle relative produzioni nazionali[86]. Sono gli anni del "miracolo economico" in cui l'economia italiana e l'industria sono interessate da un processo di crescita e sviluppo esponenziale: tra il 1950 e il 1961 il reddito nazionale lordo a prezzi costanti aumenta a un tasso medio annuo di quasi il 6%, i consumi si espandono al 5%, la produzione industriale sale dell'8,6% e i salari del 6,6% annuo[87]. In questa nuova logica di ammodernamento ed espansione viene costruito il centro siderurgico di Taranto, affermandosi presto come il nucleo più potente della siderurgia italiana.

La prima pietra dello stabilimento di Taranto viene posta il 10 luglio 1960 e la sua inaugurazione si svolge il 26 novembre 1964 in presenza del Presidente del Consiglio Aldo Moro e del Ministro del Tesoro Emilio Colombo, evidentemente colpiti dall'imponenza della fabbrica[88]. Quindici milioni metri quadrati di superficie, su cui si innalzano altiforni alti più di 40 metri con un diametro

84 Nel dopoguerra la siderurgia pubblica avviò un piano di ristrutturazione di ampia portata ispirato dalle idee del Presidente della Finsider, Oscar Sinigallia, consacrate nel cd. "Piano Sinigallia", approvato nel 1948. Gli stabilimenti del gruppo vennero ricostruiti secondo criteri di specializzazione: Cornigliano, nel campo dei laminati piani, Bagnoli in quello dei laminati lunghi di piccola dimensione, Piombino nei lunghi di grande dimensione, Terni negli acciai speciali. A ILVA furono affidate Piombino e Bagnoli e nel frattempo fu creata una nuova azienda, la Cornigliano. Sinigallia, inoltre, iniziò a porre in luce l'esigenza di costruire impianti siderurgici a ciclo integrale per limitare la dipendenza dai flussi esteri per l'approvvigionamento del rottame necessario alla produzione. La realizzazione di quel piano costituì una fondamentale precondizione dello sviluppo economico degli anni '50 e '60. Per una ricostruzione si rinvia a S. ROMEO, *L'acciaio in fumo. L'Ilva di Taranto dal 1945 a oggi*, Roma 2019 e AA.VV. *Acciaio per l'industrializzazione. Contributi allo studio del problema siderurgico italiano*, Torino, 1982, a cura di F. Bonelli. V. anche P. CIOCCA, *Storia dell'IRI. 6. L'IRI nell'economia italiana*, Laterza, 2014.

85 In tal senso, v. R. RANIERI, *La siderurgia IRI dal Piano Sinigallia alla privatizzazione*, in *Storia dell'IRI. 5. Un gruppo singolare. Settori, bilanci, presenza nell'economia italiana*, Laterza, 2014.

86 V. FONDAZIONE ANSALDO, *Archivio Ilva 1882-1994. Guida all'inventario*, a cura di Claudia Cerioli, 2015.

87 V. A COLLI, *La grande stagione dell'IRI*, in AA.VV., *Storia dell'IRI. 2. Il miracolo economico e il ruolo dell'IRI*, a cura di F. Amatori, Laterza, 2012.

88 ARCHIVIO LUCE, *Moro e altre autorità inaugurano l'acciaieria del quarto centro siderurgico a Taranto*, 26/11/1964, disponibile sul sito: https://patrimonio.archivioluce.com/luce-web/detail/IL5000040660/2/moro-e-altre-autorita-inaugurano-l-acciaieria-del-quarto-centro-siderurgico-taranto.html?startPage=0.

ASSONIME - Riproduzione riservata

di 10-15 metri ciascuno, e si sviluppano 190 km di nastri trasportatori, 50 km di strade e 200 km di ferrovie. Con i suoi 8 parchi minerali, due cave, 10 batterie per produrre il coke, 5 altiforni, 5 colate continue, 3 linee di zincatura e 3 tubifici, ILVA-Italsider è la più grande acciaieria in Italia e la seconda in Europa, da cui si attendono 3 milioni di tonnellate all'anno di acciaio che passeranno a 4,5 milioni nel 1967 e a 10,3 milioni nel 1975[89].

L'acciaio è prodotto con l'utilizzo di materie prime come minerali di ferro, carbon fossile e alcuni fondenti come calcare e dolomite, attraverso la formazione di un prodotto intermedio, la ghisa. Le materie prime dal porto vengono inviate attraverso i nastri trasportatori ai parchi minerali di stoccaggio, vengono poi destinate a impianti di preparazione con vari passaggi di miscelamento, riscaldamento e parziale combustione, per essere processate negli altiforni e trasformate in ghisa. Successivamente avviene la colata continua dell'acciaio liquido, prodotto in forno convertitore, e la sua trasformazione in semilavorati d'acciaio. Nell'area esterna della fabbrica, nei cd. "parchi minerali" vengono depositati i minerali e il carbon coke. Queste aree restano per molti anni a cielo aperto[90], con la dispersione in aria di tutte le polveri contenenti materiali ferrosi[91].

Ciascuno di questi processi produttivi determina emissioni nocive sia all'interno, sia all'esterno dello stabilimento, ma nessuno ancora – tra cittadini, lavoratori e istituzioni – è pienamente consapevole degli impatti negativi prodotti dalla fabbrica sulla salute umana e sull'ambiente. Ad essere rilevato e apprezzato è, invece, il radicale miglioramento del livello di benessere della popolazione locale, gli elevati livelli di occupazione garantiti dalla fabbrica (dai 4.500 addetti degli anni 60, sino al livello massimo di 21.791 unità nel 1980) e i primi cambiamenti della struttura urbana, con la nascita dei primi quartieri operai a ridosso dello stabilimento (con l'ampliamento

89 A DE BENEDETTI, *L'IRI e il mezzogiorno. Una interpretazione*, in AA.VV., *Storia dell'IRI. 2. Il miracolo economico e il ruolo dell'IRI*, a cura di F. Amatori, Laterza, 2012, 636.

90 La copertura dei parchi minerali costituisce una delle più rilevanti prescrizioni dell'Autorizzazione Integrata Ambientale del 2012, che avrebbe dovuto, tuttavia, essere adempiuta entro il 2015. I lavori per la copertura iniziarono, invece, soltanto nel 2018 per i due parchi primari – il parco minerali e il parco fossili – e furono completati quasi integralmente (rispettivamente al 99,5% e al 96%) nel 2020 dalla società Cimolai S.p.a. cui i commissari straordinari di ILVA avevano affisato l'incarico. Il completamento dei lavori fu interrotto dalla rescissione del contratto nel dicembre 2020 da parte di ArcelorMittal che nel frattempo aveva acquisito l'ILVA. La conclusione dei lavori fu affidata alla società Semat nell'agosto 2021. Secondo il Rapporto Ispra sui controlli presso lo stabilimento di Taranto, al 31 dicembre 2023 risultava conclusa la copertura sia dei parchi primari, sia dei parchi secondari. Sul punto v. ISPRA, *Controlli presso lo stabilimento siderurgico strategico di interesse nazionale Acciaierie d'Italia di Taranto* - Aggiornamento al 31/12/2023, disponibile sul sito: https://www.isprambiente.gov.it/files2024/controlli-ambientali/relazione-ispra-controlli-stabilimento-ilva-anno-2023_rev23feb24.pdf.

91 668 milioni di tonnellate annue di polveri nocive come emergerà dalla perizia disposta dal GIP del Tribunale di Taranto nell'inchiesta che portò al sequestro del 2012, su cui v. par. 2.1.

ASSONIME - Riproduzione riservata

del quartiere Tamburi, e la creazione dei nuovi Paolo VI e Salinella).

Nel frattempo, mentre Taranto e la sua industria crescono, sullo sfondo dei fuochi dell'ILVA, il cielo inizia a tingersi di rosso.

1.1 La scelta di Taranto: il territorio e la politica dei poli

Taranto tra la fine dell'800 e i primi del '900 è la sede dell'Arsenale militare e di diversi cantieri navali, che danno lavoro a migliaia di lavoratori. Con la fine della Seconda guerra mondiale le attività connesse agli armamenti entrano in crisi. La disoccupazione diventa un problema endemico del Meridione.

Contestualmente nel 1951 viene istituita la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA)[92] con lo scopo di mettere in comune le produzioni di queste due materie prime in sei paesi d'Europa: Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e i Paesi Bassi. Matura così in Italia la volontà politica di ampliare la produzione nazionale dell'acciaio per inserire il Paese nel nuovo contesto di integrazione economica europea, unitamente a quella di influenzare le scelte industriali del sistema di partecipazioni statali, rivolgendo gli investimenti al Sud: è la politica dei cd. "Poli di Sviluppo"[93] che mira all'insediamento di grandi industrie esterne nelle aree meridionali del Paese, al fine di risolvere il problema dell'arretratezza del Mezzogiorno, combinando la necessità di una siderurgia nazionale e quella di una siderurgia meridionale, in virtù della stretta connessione che sussiste tra fabbisogno di acciaio e stadi di sviluppo di un Paese. In quest'ottica, la legge n. 634 del 1957 impone all'IRI di collocare il 60% dei nuovi investimenti e il 40% di quelli complessivi al Sud, cui consegue la decisione di costruire a Taranto il nuovo centro siderurgico[94].

Accanto alle ragioni di politica industriale e meridionale, Taranto viene scelta come sede dello

92 Istituita con il Trattato di Parigi del 18 aprile 1951.

93 Per un esame approfondito di tale politica e dei suoi effetti nel lungo termine v. BANCA D'ITALIA, *La politica dei poli di sviluppo nel Mezzogiorno. Elementi per una prospettiva storica*, in Quaderni di Storia Economica, (a cura di) Elio Cerrito, n. 3, 2010. V. anche, A DE BENEDETTI, *L'IRI e il mezzogiorno. Una interpretazione*, in AA.VV., *Storia dell'IRI. 2. Il >>miracolo economico e il ruolo dell'IRI*, a cura di F. Amatori, Laterza, 2012, 628 e ss.

94 Si trattò in realtà di una decisione molto dibattuta, con i vertici dell'IRI inizialmente contrari a un'operazione organizzativa, tecnica e finanziaria imponente. Ma il balzo della domanda siderurgica del 1958 e la necessità di soddisfare gli accordi a lungo termine con la Fiat in espansione, orientarono la scelta finale. Per una ricostruzione in tal senso v. F. AMATORI, *Un profilo d'insieme: l'età dell'IRI*, in AA.VV., *Storia dell'IRI. 2. Il miracolo economico e il ruolo dell'IRI*, a cura di F. Amatori, Laterza, 2012, 37. L'indebitamento finanziario dell'IRI per la realizzazione dell'opera passò dai 300 miliardi nel 1959 per giungere a 1.000 miliardi nel 1964. Per tali dati v. A COLLI, *La grande stagione dell'IRI*, in AA.VV., *Storia dell'IRI. 2. Il miracolo economico e il ruolo dell'IRI*, a cura di F. Amatori, Laterza, 2012, 87.

ASSONIME - Riproduzione riservata

stabilimento anche per le sue condizioni ambientali e sociali: vaste aree pianeggianti e vicine al mare, la presenza di un porto già attrezzato, disponibilità di materie prime e di manodopera in grande quantità, proveniente dalle diverse aree del Sud d'Italia (Basilicata, Campania, Salento), vicinanza alle fonti di approvvigionamento di materie prime in Nord Africa e in India, prossimità ai mercati di esportazione del Mediterraneo e del Medio Oriente.

Così, quarantamila ulivi secolari, ettari di vigneti e decine di masserie vengono distrutti per far posto alla fabbrica. La popolazione residente aumenta a un ritmo pari quasi al doppio della media nazionale, passando dai sessantamila abitanti di inizio secolo, ai 170.000 di cinquant'anni dopo, ai 245.000 degli anni '80. Il reddito pro-capite ha un incremento tra i più alti d'Italia. La città cresce a dismisura, ma mancano piani regolatori, servizi e infrastrutture. L'ILVA-Italsider costituisce l'unica fonte di lavoro di massa, di buoni stipendi e prestigio sociale[95], ma non crea coesione, né la nascita di una vera classe operaia. Taranto è la città più prospera del Meridione, ma con una "contraddizione profonda tra la sua enorme concentrazione industriale e il vuoto che c'è attorno"[96]. Per i suoi operai viene coniata l'espressione "metalmezzadro", simbolo di chi, terminato il suo turno, torna alle occupazioni agricole e vive quotidianamente una transizione incompiuta tra la precedente società contadina e la nuova realtà industriale dominata dalla grande fabbrica e dalle sue esigenze[97].

Il riscatto di Taranto e l'età dell'oro dell'ILVA iniziano ad avviarsi verso una prima stagione di insofferenza per la monocultura del siderurgico e per una fabbrica attorno a cui ruota ogni aspetto della vita dei suoi residenti.

1.2 Dalla crisi mondiale dell'acciaio alla privatizzazione degli anni '90

Con l'obiettivo del raddoppio dei livelli di produzione, negli anni '70 si inizia a discutere di un

ASSONIME - Riproduzione riservata

95 Alcuni indici significativi del benessere percepito: aumento del 786% tra il '58 e il '71 del numero di autoveicoli circolanti; crescita del 418% degli abbonamenti televisivi, incremento del 1500% degli apparecchi telefonici in servizio. V. S. ROMEO, L'acciaio in fumo, cit. 111.

96 W. TOBAGI, *il Metalmezzadro*, Corriere della sera 1979.

97 Ministero della cultura – MIC, Archivi d'impresa, *Taranto 1970-1980: il Decennio Terribile*, disponibile sul sito: http://imprese.san.beniculturali.it/web/imprese/cron-terr/scheda-periodo-ter?p_p_id=56_INSTANCE_P8hO&groupId=18701&articleId=27422&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&viewMode=normal&articleIdPadre=27422

ampliamento degli impianti[98] che promette occupazione per circa 16 mila operai tra il settore siderurgico e quello edile, moltiplica il sistema dei subappalti per favorire l'indotto[99] e genera un ulteriore caotico sviluppo della dimensione urbana[100]. Nel 1975 a lavori terminati la fabbrica copre una superficie di 15 milioni di metri quadrati, ha raggiunto una capacità produttiva di 11,5 milioni di tonnellate di acciaio e dà lavoro a circa 20.000 dipendenti diretti. Nel frattempo, però, inizia a manifestarsi, da un lato, il problema della cd. "disoccupazione di ritorno[101]", per quei lavoratori utilizzati senza prospettive di riassorbimento dopo il completamento dell'impianto, e dall'altro un forte rallentamento del consumo mondiale di acciaio legato allo shock petrolifero del '74, che porterà nel 1977 l'IRI a porre fine alla politica di aumento della capacità produttiva e, nel 1980, la Comunità economica europea a dichiarare lo stato di crisi manifesta della siderurgia

98 Le soluzioni discusse dal comitato tecnico consultivo dell'IRI per far fronte all'aumento della domanda di acciaio di quegli anni furono due: l'ampliamento del centro di Piombino fino a una capacità di 4,5 milioni di tonnellate annue di acciaio grezzo e la sua conversione ai prodotti piani, da una parte, e il raddoppio di Taranto, che avrebbe raggiunto 10,3 milioni di tonnellate annue, dall'altra. Sul piano strettamente industriale la scelta ottimale secondo i tecnici della Finsider sarebbe stata Piombino, in ragione di una migliore organizzazione logistica e di un risparmio di costi di produzione rispetto a Taranto di 11 miliardi di lire all'anno Calcolati su vent'anni i costi di esercizio, nel caso si fosse preferita la seconda alternativa, avrebbero raggiunto i 167 miliardi. Nonostante tali diseconomie la scelta, tuttavia, ricadde su Taranto, che poteva beneficiare delle agevolazioni messe in campo dalla legislazione in favore del Meridione, che in una prospettiva ventennale avrebbe prodotto un risparmio di spesa pari a 143 miliardi. Diversamente, la Finsider avrebbe dovuto farsi carico dell'intero investimento, impiegando nel breve termine notevoli risorse finanziarie. Sulle ragioni della scelta si rinvia a. R. RANIERI, *La siderurgia dal Piano Sinigallia alla privatizzazione*, cit. 78 e ss.

99 Secondo quanto riportato da A. LEOGRANDE, in *Fumo sulla città*, cit., "a metà degli anni '70 le ditte appaltatrici dell'indotto erano più di quattrocento, ai quali spesso venivano commissionati e pagati lavori anche dieci volte più grandi del necessario (per esempio, cento montacarichi anziché dieci) . Cosicché le piccole ditte facevano un unico lavoro che permetteva loro di sopravvivere per un po' di tempo"

100 Su un articolo del 1972 per il Corriere della Sera Antonio Cederna scriveva: "Soffocata a occidente dall'enorme zona industriale (centro siderurgico Italsider) e a oriente da una sgangherata espansione edilizia, Taranto offre oggi al visitatore uno spettacolo raccapricciante (...) una città disastrata, una Manhattan del sottosviluppo e dell'abuso edilizio: tale appare oggi Taranto allo sbalordito visitatore". Già nel 1971 l'Unità titolava: "Taranto: cappio al collo da mille miliardi", criticando le conseguenze negative di uno sviluppo economico concepito esclusivamente in funzione della siderurgia, incurante del territorio, dell'assetto urbanistico, degli interessi delle piccole e medie imprese.

101 Alla fine dei lavori solo una parte poté essere assorbita nei processi siderurgici; residuarono 6300 unità che lo stabilimento fu comunque costretto a reimpiegare o direttamente o rinnovando il rapporto con le ditte appaltatrici, con un aggravio di spese per prestazioni di terzi del 206% tra il 1975 e il 1980. Sul punto si rinvia a R. RANIERI, *La siderurgia dal Piano Sinigallia alla privatizzazione*, cit. 97.

ASSONIME - Riproduzione riservata

ex articolo 58 del Trattato CECA[102].

È il paradosso dell'ILVA-Italsider dove il raddoppio della produzione e la massima espansione della base occupazionale dello stabilimento coincidono con la crisi internazionale dell'acciaio[103]. Da questo momento in poi la parabola della crescita si inverte: tra la fine degli anni 80 e i primi anni '90 aumentano i debiti con il sistema bancario e con i fornitori[104], si avviano piani di ristrutturazione con drastiche politiche di riduzione del personale e della produzione. A livello nazionale è l'intero sistema delle partecipazioni statali ad entrare in crisi e sulla spinta delle istituzioni europee si apre la stagione delle privatizzazioni[105].

Per la dismissione dell'azienda siderurgica l'IRI istituisce la società "Ilva Laminati Piani", lasciando i debiti nella bad company Italsider in liquidazione. Nel 1995 la famiglia Riva[106] acquisisce per 1.460 miliardi di lire la totalità delle partecipazioni della società Ilva Laminati Piani, segnando la fine del capitolo della siderurgia pubblica in Italia. Nella trattativa vengono richiesti finanziamenti per interventi per l'adeguamento degli impianti, al fine di renderli meno inquinanti.

Con l'acquisizione il Gruppo Riva, nonostante il rallentamento a livello mondiale, triplica la produzione dell'acciaio e genera profitti per circa 100 miliardi di lire al mese con circa 17.300 di-

ASSONIME - Riproduzione riservata

102 Per una ricostruzione della congiuntura economica di quegli anni e dei programmi di politica industriale nazionali ed europei nel campo della siderurgia si rinvia a FONDAZIONE ANSALDO, *Archivio Ilva 1882-1994. Guida all'inventario*, a cura di Claudia Cerioli, 2015. Sul punto v. anche S. ROMEO, *L'acciaio in fumo*, cit.

103 Sul punto v. anche S. ROMEO, *L'acciaio in fumo*, cit.

104 Nel 1993 ILVA-Italsider registra un indebitamento finanziario netto per quasi settemila miliardi di lire e perdite d'esercizio 4.350 miliardi. L'onere complessivo della ristrutturazione del gruppo ILVA produce un riflesso negativo nell'ordine di 4.800 miliardi sul conto economico dell'IRI. Per tali dati v. Atti e Documenti Parlamentari XII Legislatura. Andamenti settoriali, disponibile sul sito: https://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/documentiparlamentari/indiceetesti/xv/075t01_RS/00000018.pdf.

105 In quegli anni l'IRI è il maggior gruppo industriale italiano (circa 500 imprese e 400.000 addetti), ma con debiti per 82 mila miliardi, in aumento tra il 1991 e il 1992 di 14 mila miliardi. Nel frattempo, già dagli anni '80, a Commissione europea aveva iniziato a contestare come aiuti di Stato le ricapitalizzazioni delle aziende pubbliche e la concessione da pare del Governo di garanzie dello Stato sui debiti delle aziende siderurgiche, tra cui ILVA-Italsider. Non potendo più impiegare risorse statali per sostenere tali industrie si avvia la dismissione del sistema delle imprese pubbliche con le prime privatizzazioni. Per un esame approfondito si rinvia a S. MICOSSI, *Storia breve degli interventi per la gestione delle crisi delle grandi imprese dagli anni Venti ad oggi*, in Note e Studi Assonime, n. 17/2017.

106 Il Gruppo Riva, che attraverso la società Riva Fire controlla Ilva Laminati Piani, vanta un'esperienza mondiale nel settore siderurgico: fondato nel 1954 nel 1978 è il primo operatore europeo a vendere acciaio in Cina. Negli anni successivi acquisisce importanti realtà produttive non solo in Italia, ma anche in Germania, Francia e Belgio. Sulla figura del Presidente, Emilio Riva, v. approfonditamente All. 5).

pendenti tra gli stabilimenti di Taranto, Novi Ligure e Genova[107]. La classe operaia all'interno dell'ILVA, tuttavia, non è più la stessa della gestione pubblica: molti dipendenti rientrano in piani di prepensionamento grazie alla legge 257/1992 per i lavoratori esposti ad amianto, di cui la fabbrica è piena. Molti altri non vengono riassunti nonostante gli accordi ministeriali sottoscritti in occasione dell'acquisto. Contestualmente, tuttavia, vengono assunti nuovi giovani con contratti di formazione, al fine di ridurre il costo del lavoro, riorganizzare il sistema produttivo aziendale e marginalizzare le maestranze più vicine ai sindacati.

(Focus n. 5: Emilio Riva, il signore dell'acciaio)

1.3 I rapporti di fabbrica e il caso della palazzina Laf

La palazzina Laf è la palazzina che ospita gli uffici per gli impianti di laminazione a freddo (da cui l'acronimo Laf). È una struttura dismessa da anni quando, nel 1997, nell'ambito di un più ampio progetto di ristrutturazione aziendale, alcuni dirigenti e il Presidente dell'Ilva vi destinano 79 dipendenti. Si tratta di impiegati – con elevata esperienza e importanti qualifiche professionali, più o meno cinquantenni – che hanno rifiutato la proposta di novazione del contratto con il demansionamento ad operai. Per la dirigenza la palazzina Laf è una situazione logistica provvisoria, volta ad evitare licenziamenti in attesa di migliori opportunità gradite al sindacato e ai lavoratori interessati. Ma la vicenda giudiziaria che ne consegue mostrerà una realtà molto diversa[108].

La procura di Taranto su esposto del centro di igiene mentale che ha in cura alcuni degli interessati e dalle verifiche svolte dall'ispettorato del lavoro su segnalazione dei sindacati, avvia un'inchiesta dalla quale emerge che la palazzina Laf rappresenta, in realtà, molto più di una "soluzione provvisoria": essa costituisce uno strumento di politica aziendale per regolare i rapporti interni alla fabbrica dove manca qualsiasi forma di dialettica con i sindacati, nonché un modo per procedere alla ristrutturazione senza il rispetto di alcuna delle procedure previste dalla legge 223/91 per la gestione degli esuberi del personale, e un monito per tutti i dipendenti.

I 79 impiegati (tutti iscritti al sindacato o con vertenze in atto verso la dirigenza) vengono, addetti a trascorrere le proprie ore lavorative, senza assegnazione di alcun incarico e attività operativa, in un luogo angusto e fatiscente, privo di qualunque mezzo necessario per svolgere qualsiasi prestazione professionale con ciò determinando, da un lato, l'inevitabile peggioramento delle

107 V. G. DRAGONI, *Ilva. Il padrone delle Ferriere*, casa editrice Chiarelettere, 2012.

108 V. A. LEOGRANDE, *Fumo sulla città*, cit. da cui trae ispirazione Michele Riondino per il film "Palazzina Laf" al suo esordio come regista nel 2023.

ASSONIME - Riproduzione riservata

loro capacità professionali e, dall'altro, l'avvilimento del legittimo diritto di espletare un'attività lavorativa decorosa.

Le relazioni industriali all'interno dell'ILVA non si svolgono secondo i ruoli istituzionali tipici dell'impresa e del sindacato e si registra una conflittualità permanente dovuta alle scelte unilaterali degli imprenditori e ai tentativi di reprimere il dissenso.

Il caso giunge all'attenzione dei media e delle istituzioni. La commissione lavoro del Senato avvia un'indagine conoscitiva che si conclude con una "forte condanna politica e morale" per il comportamento dell'azienda (...) non in linea con i principi del nostro ordinamento, che nell'ottica della cd. costituzionalizzazione del diritto del lavoro, tutela i valori della libertà, dignità e sicurezza umana del lavoratore"[109]. La stessa indagine evidenzia inoltre come il caso in esame si collochi oltre la vicenda umana, all'interno di una "totale mancanza di rispetto per il ruolo delle rappresentanze sindacali, considerate alla stregua di un fastidioso incomodo". La vicenda si conclude con il sequestro della palazzina il 7 novembre 1998 e con la condanna per violenza privata in tutti e tre i gradi di giudizio[110] nei confronti dei dirigenti imputati e del Presidente, nonché con il risarcimento del danno nei confronti delle vittime e del sindacato. La palazzina Laf è il primo caso di "mobbing di massa" accertato, riconosciuto e condannato in Italia.

2. La questione ambientale: Taranto "area ad alto rischio"

Sin dagli anni '70, diversi studi scientifici condotti nell'area di Taranto e nelle zone limitrofe dimostrano severi effetti inquinanti sull'ambiente, sul suolo e sulle acque sotterranee riconducibili

109 V. lo schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva portata avanti dalla Commissione lavoro, riportato nella sentenza della Corte d'Appello di Lecce, 10 agosto 2005, nel quale viene altresì stigmatizzato "il conflitto plateale, anomalo, abnorme" tra sindacato e proprietà.

110 V. Tribunale Taranto, 7 dicembre 2001; Corte d'App. Lecce, 12 aprile 2005; Cote Cass., 21 sett. 2006, n. 31413.

ASSONIME - Riproduzione riservata

alle emissioni industriali di diversi stabilimenti presenti sul territorio[111]. Studi epidemiologici più recenti svolti da enti e istituti scientifici sia a livello locale, sia nazionale[112], in particolare, confermano l'esistenza di un possibile nesso eziologico tra l'esposizione alle sostanze derivanti dall'attività produttiva dell'impianto siderurgico e l'aumento del tasso di mortalità per cause naturali, tumori e patologie cardiocircolatorie nella popolazione residente[113].

Sta di fatto che, Il 14 dicembre 1990 Taranto viene dichiarata dal Consiglio dei ministri "area ad alto rischio di crisi ambientale" ai sensi della legge n. 349 dell'8 luglio 1986[114], con la conseguente approvazione a partire solo dal 1998 di diversi piani per il disinquinamento e il risanamento del territorio, alcuno dei quali mai efficacemente attuato.

111 È da segnalare come già dal 1987 lo IARC (*International Agengy for Research on Cancer*) avesse classificato la siderurgia tra i processi produttivi per cui esiste un'evidenza sufficiente cancerogenicità per l'uomo (Gruppo 1). Nel 1997 il Centro europeo ambiente e salute pubblicò una relazione che mostrava una situazione di rischio per la salute della popolazione residente nel comune di Taranto e limitrofi a causa dell'inquinamento industriale generato dall'Ilva. Un altro rapporto dello stesso organismo, pubblicato nel 2002, aggiornò i risultati di questo primo rapporto fino al 1994. In base a questo secondo rapporto, il tasso di mortalità maschile per tumori nella zona di Taranto era superiore del 10,6% rispetto a quello osservato nella regione, e anche il rischio di mortalità femminile era più elevato rispetto alla media regionale, tra l'altro per cause tumorali. Diversi studi pubblicati da due organismi locali (l'Osservatorio Epidemiologico della Regione Puglia e l'AUSL, l'Azienda sanitaria locale), nazionali (l'Istituto Superiore di Sanità e l'ENEA, l'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente) e internazionali (l'Organizzazione mondiale della sanità) avevano, altresì, evidenziato un aumento dei tumori (in particolare del polmone, della pleura e dell'apparato digestivo) nella zona detta «ad elevato rischio ambientale» a partire dagli anni 70.

112 Nel 2009, fu condotto uno studio epidemiologico pubblicato su una rivista specializzata («Analisi statistica dell'incidenza di alcune patologie tumorali nella provincia di Taranto, 1999-2002» - EP anno 33 (1-2) gennaio-aprile 2009) da membri dell'Osservatorio Epidemiologico della Regione Puglia, dell'Università di Bari e dell'Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale. Lo studio mise in evidenza un aumento dei tumori del polmone, della vescica e della pleura negli uomini della zona interessata. L'area geografica interessata era la provincia di Taranto (circa 580.000 abitanti), che comprende 29 comuni. Il rapporto SENTIERI del 2012, redatto a cura dell'Istituto Superiore di Sanità su richiesta del Ministero della Salute mostrava che i decessi di uomini e donne che risiedevano nella regione per tumori, malattie del sistema circolatorio e altre patologie erano numericamente superiori alla media regionale e nazionale. Uno studio del 2016 Condotto dal Dipartimento di Epidemiologia del Servizio Sanitario della Regione Lazio, dall'ARPA, dal Centro Salute e Ambiente Puglia e dalla ASL (agenzia sanitaria locale) dimostrò un nesso causale tra l'esposizione al PM10 e al SO2 di origine industriale, dovuta all'attività produttiva dell'Ilva, e l'aumento della mortalità per cause naturali, tumori, malattie renali e cardiovascolari tra i residenti.

113 La rivista scientifica "La Medicina del Lavoro" nel febbraio 2021 (Ciocan, Franco, Pira, Mansour, Godono e Boffetta, "*Methodological issues in descriptive environmental epidemiology. The example of study Sentieri*"), ha messo in discussione lo studio SENTIERI, evidenziando come lo stesso fosse contraddistinto da caratteristiche metodologiche che "non consentono la formulazione di valutazione causali", ma al più forniscono "indicazioni di una possibile rilevanza eziologica da approfondire con studi mirati".

114 Con deliberazione rinnovata l'11 luglio 1997.

ASSONIME - Riproduzione riservata

Successivamente all'acquisto della società da parte della famiglia Riva viene avviata una serie di inchieste e procedimenti penali per accertare il contributo causale apportato dalla nuova gestione al deterioramento della già compromessa situazione ambientale, che condurranno a una serie di condanne per reati minori a pene poco più che simboliche nei confronti dei vertici dell'ILVA[115].

Nel frattempo, le politiche europee orientate ad una logica di sviluppo sostenibile e all'affermazione del diritto a vivere in un ambiente sano[116] conducono all'approvazione di due direttive da cui derivano stringenti obblighi per l'Italia, destinati ad avere un impatto rilevante sulle successive vicende giudiziarie che coinvolgeranno la società e la sua dirigenza e che apriranno la strada a una serie di condanne delle Corti europee, all'apertura di procedure di infrazione nei confronti dello Stato italiano, nonché alle pronunce della Corte Costituzionale sull'equo bilanciamento di interessi di rilievo costituzionale, tra cui, salute, ambiente, lavoro. Si tratta in particolare della direttiva 96/61/CE, sostituita dalla direttiva 2008/1/CE sulla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (cd. Direttiva ICCP) a sua volta sostituita dalla direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali (cd. direttiva IED) e la direttiva 2004/35/EC sulla responsabilità ambientale, recepita dal d.lgs. n. 152/2006 contenente norme in materia ambientale (cd. Codice dell'Ambiente).

La prima direttiva, recepita nel nostro ordinamento dal d.lgs. n. 372/99, prevede che gli impianti aventi ad oggetto alcune attività industriali, tra cui la produzione di ghisa o acciaio, devono ottenere un'autorizzazione dalle autorità competenti e definisce i requisiti che le attività industriali potenzialmente pericolose per l'ambiente devono rispettare per poter ottenere l'Autorizzazio-

115 A partire dal 1998 vengono emesse nei confronti dei vertici dell'ILVA diverse sentenze penali di condanna per il reato di "getto pericoloso di cose" ex art. 674 c.p., per aver consentito e non impedito permanenti sversamenti di grossi quantitativi di polveri di minerali atti a offendere, imbrattare e molestare le persone; nonché per il reato di scarico in mare di liquami ex art. 653, n. 3 e 625, n. 7 c.p. Le pene inflitte furono quasi simboliche e alcune condanne caddero per prescrizione. Tra le altre, v. Pret. Taranto, sent. n. 2247/98, sent. n. 410/99; Giudice monocratico di Taranto, sent. n. 2110/02; Corte d'Appello di Lecce, n. 372/04; Corte Cass., sent. n. 38936/2005.

116 Il diritto a vivere in un ambiente sano è tutelato dalle norme europee di tutela dell'ambiente. A tal fine rilevano, in primo luogo le previsioni incluse nel Trattato dell'Unione europea (TUE) che all'articolo 3 stabiliscono che "L'Unione (...) si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente". In secondo luogo, a fondamento della politica ambientale europea rileva l'articolo 11 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), secondo il quale "le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile". I successivi artt. 191-193 TFUE fanno della salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente, della protezione della salute umana e della lotta ai cambiamenti climatici gli obiettivi principali della politica ambientale europea.

ASSONIME - Riproduzione riservata

ne Integrata Ambientale (cd. A.I.A.). Tale autorizzazione rappresenta uno strumento di tutela fondamentale per coniugare il rispetto dell'ambiente, con l'esigenza dell'impresa che esercita attività potenzialmente pericolose di poter contare su uno standard di riferimento qualificato e calibrato sulle caratteristiche dell'impresa stessa, rispetto al quale valutare la legalità del proprio agire imprenditoriale.

La direttiva IPPC sostituita come richiamato in precedenza dalla direttiva IED e trasposta con ritardo dall'ordinamento italiano con il d.lgs. n. 46/2014, ha introdotto requisiti ancor più stringenti per il rilascio dell'autorizzazione, prevedendo, in particolare che: i) l'autorizzazione deve essere "integrata", e cioè, tenere conto dell'impatto ambientale globale dell'impianto; ii) i limiti alle emissioni contenuti nell'A.I.A. devono basarsi sulle "*Best Available Techniques*" (BAT), vale a dire, le migliori tecnologie disponibili in quel momento, definite dalla Commissione insieme ad organizzazioni ambientali e ad esperti nazionali e che costituiscono il riferimento per il rilascio dell'autorizzazione[117].

La direttiva sulla responsabilità ambientale, invece, costituisce il quadro giuridico di riferimento in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale. Essa si basa sul principio del "chi inquina paga" che presuppone una responsabilità oggettiva in capo all'operatore nel caso in cui sia provato il danno e il nesso causale tra l'attività aziendale e il danno ambientale. La direttiva chiarisce che spetta all'operatore, nel caso in cui il danno si sia verificato, adottare tutte le misure necessarie a controllare, contenere, rimuovere o gestire i fattori che hanno determinato il danno in maniera da prevenirne l'aggravarsi; nonché ripristinare lo status quo, rimuovere ogni rischio significativo per la salute umana, sopportare i costi di prevenzione e riparazione del danno.

Sul piano nazionale, la tutela dell'ambiente tarda ad essere concepita come obiettivo primario del legislatore, che anche a fronte degli atti europei richiamati rimane a lungo impreparato. Diversi anni dopo il recepimento della direttiva 96/61/CE non era stata rilasciata nemmeno un'autorizzazione[118]. Nel caso ILVA, in particolare, bisognerà attendere il 2011 per l'approvazione della prima Autorizzazione Integrata Ambientale[119], (con quattro anni di ritardo rispetto alla richiesta

117 Dalle successive inchieste emergerà che alla definizione delle BAT parteciparono anche rappresentanti dell'ILVA, essendo quest'ultima tra le acciaierie più grandi d'Europa. Sulla base di tale circostanza il Tribunale di Taranto riterrà dimostrata la conoscenza da parte dei vertici circa le migliori tecniche esistenti al tempo per la riduzione dell'impatto inquinante della fabbrica.

118 A livello nazionale l'A.I.A. diventa operativa solo con il D.lgs. n. 59/2005 con una più chiara formulazione dell'istruttoria per il rilascio e con l'istituzione presso il Ministero dell'Ambiente di un comitato istruttore.

119 Rilasciata con decreto del Ministero dell'Ambiente, Stefania Prestigiacomo, n. 450/2011 e parzialmente annullata dal T.A.R. Puglia con la sent. n. 1187/2012.

ASSONIME - Riproduzione riservata

presentata nel 2007)[120].

L'A.I.A. del 2011 per ILVA è un documento di più di 1000 pagine e 462 prescrizioni che, per la prima volta, fissa l'impatto dell'acciaieria sull'ambiente sulla base dei limiti previsti dalla legge e autorizza la stessa a produrre nel rispetto di specifici impegni individuati da una commissione ministeriale composta da esperti nominati dal ministero, rappresentanti degli enti locali e dell'impresa. Tale autorizzazione avrebbe dovuto avere valore fino al 2016, ma sin da subito la società ricorre più volte al TAR contro gran parte delle sue prescrizioni perché ritenute in contrasto tra loro e nei confronti della normativa ambientale vigente, ottenendo l'annullamento delle stesse[121].

Pochi mesi dopo, l'Autorizzazione viene sottoposta a riesame, sia in ragione dell'adozione da parte della direttiva IED di nuovi parametri per il suo rilascio, sia per le sollecitazioni provenienti al Ministero dell'Ambiente dalle indagini della procura di Taranto per disastro ambientale nei confronti dei vertici dell'ILVA[122].

L'Autorizzazione Integrata Ambientale rilasciata dal Ministro dell'Ambiente Corrado Clini il 26 ottobre 2012, appena tre mesi dopo il sequestro dell'area a caldo, prevede l'obbligo di applicazione immediata delle migliori tecniche disponibili (BAT) per la produzione di ferro e acciaio, adottate con la decisione 2012/135/UE, nonostante i 4 anni di tempo previsti per il loro recepimento. Nonostante gli impegni tecnologicamente avanzati, gli investimenti necessari a realizzarli (stimati in tre miliardi di euro) e gli strettissimi tempi imposti, Emilio Riva sottoscrive l'autorizzazione. (Per un esame delle prescrizioni dell'Autorizzazione Integrata Ambientale del 2012, v. Focus n. 7).

Nel frattempo, già nel 2006 dai dati del Registro INES (Inventario Nazionale delle Emissioni e loro Sorgenti) e del Registro E-PRTR (*European Pollutant Release and Transfer Register*) emerge che Taranto è la città più inquinata d'Italia, responsabile – tra l'altro – del 91,2% delle emissio-

120 Tale inefficienza vale all'Italia una prima condanna della Corte di Giustizia Europea il 30 marzo 2011 per il mancato adempimento della direttiva 2008/1/CE e della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale. (causa C-50/10). Secondo la Corte, peraltro, oltre a rilasciare le relative A.I.A., gli Stati avrebbero dovuto fornire un censimento aggiornato di tutti gli impianti a rischio entro il 30 ottobre 2007, ma l'Italia con il Decreto-Legge n.180/2007 ha posticipato il termine per l'adeguamento degli impianti esistenti alla direttiva IPPC fino al 31 marzo 2008, trasmettendo i dati richiesti solo fa fine ottobre 2009, e con il Decreto legislativo, n. 155/2010, ha posticipato l'entrata in vigore deli valori limite di emissione previsti dalla direttiva al 2012.

121 Tra gli altri v. T.A.R. Puglia-Lecce, sentenza n. 1187/2012, che annulla 25 prescrizioni ritenute illegittime perché non rispondenti ai criteri di sostenibilità previsti dalle "Linee guida per l'implemento delle migliori tecniche disponibili del settore siderurgico" emanate sulla base della direttiva 96/61/CE e della successiva normativa tecnica europea, con decreto ministeriale del 31 gennaio 2005.

122 Su cui v. par. 2.1.

ASSONIME - Riproduzione riservata

ni industriali di diossina stimata e inventariata in Italia e del 6,9% della diossina europea.

La prima percezione della gravità delle emissioni nocive e del ritardo nell'adozione di adeguate politiche ambientali si registra, a livello di amministrazione locale, quando nel 2008 il Consiglio della regione Puglia approva la cosiddetta legge anti-diossina[123] la quale, oltre a stabilire limiti più restrittivi alle emissioni atmosferiche rispetto a quelli previsti dalle leggi nazionali da parte degli insediamenti produttivi operanti nel settore metallurgico, statuisce la chiusura dello stabilimento in caso di superamento dei livelli consentiti. Nel 2010 il sindaco di Taranto presenta un esposto alla Procura chiedendo l'avvio formale di indagini per accertare eventuali responsabilità penali "in ordine all'aumento di patologie oncologiche nella popolazione di Taranto" riscontrato da diversi studi epidemiologici condotti tra il 2007 e il 2009.

All'esposto del sindaco segue una perizia epidemiologica richiesta dal GIP di Taranto volta ad accertare l'esistenza di un danno per la salute degli abitanti di Taranto e per i lavoratori dello stabilimento ILVA, da cui emergono fenomeni di malattia e morte conseguenti all'esposizione continuata agli inquinanti provenienti dallo stabilimento. La perizia viene trasmessa dal pubblico ministero al Ministero dell'Ambiente, al Presidente della Regione Puglia e al sindaco di Taranto, con l'invito ad esercitare senza ritardo i poteri-doveri di intervento in materia di tutela dell'ambiente, nonché della salute e dell'incolumità delle persone. Sulla base di tale perizia il sindaco di Taranto adotta un'ordinanza[124] contingibile e urgente con una serie di prescrizioni qualificate come misure idonee a scongiurare il pericolo per la salute pubblica. Contro l'ordinanza propone ricorso la società ILVA al Tar di Lecce, che dopo averla sospesa in via cautelare, la annulla con sentenza n. 1550 del 9 settembre 2012, ritenendo il sindaco non competente a richiedere l'adozione di cautele ulteriori rispetto a quelle imposte dal Ministero dell'Ambiente, che nel frattempo aveva dato inizio al procedimento di riesame dell'A.I.A.[125].

123 V. Legge regionale 19 dicembre 2008, n. 44.

124 Ord. 25 febbraio 2012, n. 14.

125 V. decreto n. 54 del 15 marzo 2012 del Ministero dell'Ambiente con cui veniva disposto il riesame, anche a seguito di sollecitazioni formali dello stesso sindaco e del Presidente della Regione Puglia, sia per i rilievi svolti dalle centraline dell'ARPA Puglia e dai Carabinieri del NOE sugli alti livelli di benzo(a)pirene e di altri furani, sia per la sopravvenuta adozione della direttiva n. 2010/75/CE. Il 26 luglio 2012 veniva sottoscritto un Protocollo d'intesa "per interventi urgenti di bonifica, ambientalizzazione e riqualificazione di Taranto" nell'ambito del quale il Governo si impegnava, tra l'altro, a garantire una celere definizione della procedura di riesame. La nuova A.I.A. veniva così rilasciata il 26 ottobre 2012. Sull'ordinanza del sindaco di Taranto e successivo annullamento si rinvia, tra gli altri, F. GIAMPIETRO -L. GIAMPIETRO, *ILVA: riesame dell'AIA, quale futuro?* In Ambiente e Sviluppo 4, 2013, 312 e ss.; S. D'ANGIULLI, *Caso ILVA di Taranto: adesso o mai più*, in Ambiente e Sviluppo, 2, 2013, 117 e ss. A quest'ultima si rinvia anche per un sintetico esame delle vicende che intercorrono tra il rilascio dell'A.I.A. 2011 e quella 2012.

ASSONIME - Riproduzione riservata

Iniziano così i primi conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato che caratterizzeranno il successivo decennio della storia. Ma la questione ambientale dell'ILVA irrompe a livello mediatico e politico nazionale soltanto nel 2012, quando il Tribunale di Taranto dispone il sequestro degli impianti.

(Focus n. 6: Le principali tappe dell'evoluzione della legislazione ambientale italiana)

(Focus n. 7: Le prescrizioni dell'A.I.A. del 26 ottobre 2012 per una capacità produttiva di 8 milioni t/anno)

2.1 Le prime denunce e il sequestro dello stabilimento

È il 26 luglio 2012, lo stesso giorno in cui Mario Draghi annuncia il *"whatever it takes"* per salvare l'euro e l'Italia da una crisi finanziaria che continuava a mantenere lo spread sui Bund sopra i 500 punti base, quando il Tribunale di Taranto dispone il sequestro preventivo, senza facoltà d'uso, dello stabilimento siderurgico ILVA di Taranto, ponendo le basi per una nuova fase della storia dell'ILVA con il passaggio da una gestione privata a un nuovo intervento dello Stato, alla ricerca di un compromesso tra esigenze occupazionali, crisi finanziaria e crisi ambientale.

Il 26 luglio 2012 è anche la data che accende l'attenzione mediatica sulle vicende dello stabilimento, segnando la fine del racconto storico e l'inizio della cronaca delle vicende giudiziarie e politiche dello stabilimento.

Le origini dell'inchiesta che porterà al sequestro risalgono al 2007-2008, quando l'ARPA (Agenzia per la Prevenzione e la Protezione dell'Ambiente) della Regione Puglia[126] avvia le prime campagne per l'accertamento della qualità dell'aria e del suolo dalle quali emergono livelli di benzo(a)pirene e altri idrocarburi policiclici aromatici (IPA) superiori a quelli consentiti, oltre ad alti livelli di polveri sottili sospese nell'aria (come PM_{10} e $PM_{2,5}$) Contestualmente alcune associazioni ambientaliste denunciano la presenza di diossina e policlorobifenili (PCB) in alcuni campioni di latte ovino e caprino prelevati da alcuni allevamenti siti nella zona di Taranto. Dagli accertamenti della ASL competente emerge una realtà di grave rischio sanitario che conduce dapprima all'apposizione di un vincolo sanitario e del divieto assoluto di pascolo nella relativa zona, e poi

126 Le Agenzie Regionali per la Protezione dell'Ambiente sono state istituite con la legge 21 gennaio 1994, n. 61 a seguito dei referendum abrogativi volti a sottrarre le competenze amministrative di controllo e monitoraggio in materia ambientale al sistema sanitario nazionale. Le ARPA regionali, unitamente alle due ARPA delle Province Autonome di Trento e Bolzano e all'ISPRA (Istituto Superiore per la protezione e la ricerca ambientale) costituiscono il sistema nazionale per la protezione dell'ambiente previsto dal decreto legislativo n. 132/2016.

ASSONIME - Riproduzione riservata

all'abbattimento di centinaia di capi di bestiame contaminati da diossina e policlorobifenili. La richiesta formale dell'apertura delle indagini avverrà, tuttavia, solo con l'esposto presentato nel 2010 dal sindaco Ippazio Stefano alla procura di Taranto.

Gravissimi i reati contestati: avvelenamento doloso (art. 439 c.p.), omissione dolosa di cautele antinfortunistiche e disastro (art. 437 c.p.); disastro innominato doloso (art. 434, comma 2), oltre ad altri reati "minori" sul piano della risposta sanzionatoria, tra cui danneggiamento (art. 635 c.p.); violazione della normativa in materia di emissioni (art. 24 e 25 D.P.R. n. 203/1988) e di smaltimento di rifiuti gassosi (artt. 256 e 279 d.lgs. n. 152/2006).

Dalle perizie scientifiche e epidemiologiche disposte in sede di incidente probatorio e da tutte le altre risultanze del procedimento emerge ad avviso della procura una grave e attuale situazione di emergenza ambientale e sanitaria, imputabile alle emissioni inquinanti dello stabilimento ILVA e, in particolare, degli impianti e delle aree in cui sono riscontrate le maggiori criticità ambientali: Area Parchi Minerali, Area Cokerie, Area Agglomerato, Area Altiforni, Area Acciaierie e Area GRF (Gestione Rottami Ferrosi). Elemento comune alle diverse aree considerate è la mancata adozione di cautele idonee - secondo le migliori tecnologie disponibili nel settore (BAT) - ad evitare la dispersione nei luoghi di lavoro e nelle aree circostanti di fumi, gas, vapori e polveri, suscettibili di dar luogo a disastri, infortuni e malattie consequenziali, nonché l'assenza di sistemi di monitoraggio continuo delle emissioni, in violazione delle prescrizioni della stessa A.I.A. rilasciata nel 2011, degli impegni assunti dall'ILVA con una serie di atti d'intesa sottoscritti dalla società con la Regione e il Comune[127], nonché della normativa a tutela dei lavoratori e dell'ambiente.

L'inchiesta fa emergere anche un sistema di presunte collusioni tra la gestione dell'ILVA e funzionari pubblici, finalizzato a nascondere l'impatto inquinante dello stabilimento e a limitare interventi che potessero ridurre la produzione, in virtù di una *"pervicace politica aziendale ispirata esclusivamente dalla logica del profitto, a detrimento della tutela dell'ambiente e della salute dei lavoratori, e dei cittadini"*.

Alla luce di tali conclusioni il Giudice dispone il sequestro, senza facoltà d'uso, degli impianti e delle aree incriminate, e misure cautelari personali nei confronti dei presunti responsabili, affi-

127 I primi anni del nuovo millennio furono caratterizzati dalla sottoscrizione di diversi atti d'intesa tra proprietà e istituzioni per l'adeguamento degli impianti alle migliori tecniche disponibili, il cui adempimento continuò ad essere ritardato nell'attesa dell'avvio della procedura per il rilascio dell'AIA. Per una puntuale ricostruzione dei diversi atti si rinvia a s. romeo, L'acciaio in fumo, cit. 250 e ss., il quale sottolinea anche come nello stesso periodo della cd. "stagione degli atti d'intesa", la Thyssenkrupp portò a termine un importante investimento nel suo stabilimento principale di Duisburg (nello storico bacino minerario e siderurgico della Ruhr) per la sostituzione della vecchia cokeria. Con una spesa di circa 800 milioni di euro, venne realizzato un impianto da 2,8 milioni di tonnellate annue di coke che consentì, anche in virtù dell'allontanamento di 1,5 km delle fonti emissive dall'abitato, il miglioramento della qualità dell'aria nella zona.

ASSONIME - Riproduzione riservata

dando ai custodi giudiziari il compito di avviare *"immediatamente le procedure tecniche e di sicurezza per il blocco delle specifiche lavorazioni e lo spegnimento degli impianti, sovrintendendo alle operazioni e assicurandone lo svolgimento nella rigorosa osservanza delle prescrizioni a tutela della sicurezza e dell'incolumità pubblica e a tutela dell'integrità degli impianti"*.

I dubbi sul provvedimento di sequestro

Dall'esame dei documenti emergono, tuttavia, alcune criticità nella ricostruzione dei fatti che conducono al sequestro. In primo luogo, le perizie scientifiche ed epidemiologiche si basano su valori di riferimento – e cioè le migliori tecnologie disponibili nel settore - non ancora recepite nel nostro ordinamento al tempo dei fatti[128]. In secondo luogo, dalle testimonianze degli stessi periti emerge che, sebbene si registri la presenza di diossina e altre sostanze nocive nell'ambiente considerato, ILVA rispetta tutte le prescrizioni ambientali dell'A.I.A. 2011 e i limiti di emissione previsti dalla legge. Se ciò fosse vero, si sarebbe verificata un'imputazione di condotte non esigibili in base alla normativa del tempo in cui furono commessi i presunti reati, che mina il valore stesso dello strumento dell'A.I.A. quale mezzo di tutela per l'ambiente e per le imprese.

Secondo la giurisprudenza[129], infatti, affinché la violazione di regole cautelari previste dall'ordinamento per la prevenzione e gestione di uno specifico rischio (nel caso in esame quello ambientale) possa essere fonte di responsabilità penale, e prima ancora giustificare l'applicazione di misure cautelari, è necessario che tali cautele: 1) sorgano da una consolidata esperienza che ne attesti la prevedibilità e siano individuabili *ex ante*; 2) abbiano carattere "modale", cioè indicare con precisione le modalità e i mezzi ritenuti necessari ad evitare l'evento; 3) non siano necessariamente scritte in una fonte normativa, purché siano sedimentate nel patrimonio scientifico ed esperienziale del tempo considerato. La certezza della cautela costituisce, dunque, un elemento centrale per l'attuazione dei doveri di prevenzione imposti dalla legge nell'esercizio dell'attività d'impresa. L'inosservanza di tali principi rischierebbe, infatti, di attribuire al giudice il ruolo di "creatore della regola cautelare" e di vanificare gli sforzi normativi di definire regole tecniche frutto del sapere scientifico ed esperienziale al fine di affermare una responsabilità penale fon-

ASSONIME - Riproduzione riservata

128 Come anticipato nel par. 2, si sarebbero dovute applicare soltanto nel 2016. Le stesse hanno poi costituito il parametro di riferimento dell'A.I.A. del 2012, non ancora rilasciata al momento del sequestro.

129 Da ultimo v. Corte di cassazione, sentenza n. 32899 dell'8 gennaio 2021, su cui v. ASSONIME, *La gestione del rischio nei gruppi d'imprese e la responsabilità penale: il caso Viareggio*, Il Caso n.4/2023.

data sui principi di colpevolezza, tassatività e determinatezza della fattispecie[130].

Nel caso ILVA, tuttavia, le migliori tecniche disponibili del settore utilizzate come punto di riferimento nel procedimento che ha condotto al sequestro degli impianti non potevano essere considerate né prevedibili, né frutto del patrimonio scientifico del tempo in cui furono commessi i fatti imputati. Le regole cautelari che avrebbero dovuto guidare il giudizio sarebbero state, infatti, quelle previste dall'A.I.A. 2011, nonché quelle previste dalle "Linee guida per l'implemento delle migliori tecniche disponibili del settore siderurgico" emanate sulla base della direttiva 96/61/CE e della successiva normativa tecnica europea, con decreto ministeriale del 31 gennaio 2005[131].

A ciò si deve aggiungere che altro profilo rilevante ai fini del giudizio sulle responsabilità penale è l'astratta idoneità della cautela ad evitare l'evento. Anche su questo aspetto l'evoluzione della storia dimostrerà che nonostante il rispetto di tutte le prescrizioni dell'A.I.A. del 2012 allineate alle migliori tecniche disponibili e più avanzate, la fabbrica continua a inquinare, seppur a livelli assai più contenuti, in ragione degli interventi effettuati per l'ambientalizzazione, ma soprattutto del significativo calo della produzione nel tempo.

Su questo aspetto specifico il problema deriva dal fatto che a lungo, e in particolare fino al gennaio 2025 (quando viene introdotta per la prima volta la valutazione di danno sanitario come atto interno al procedimento), nelle procedure di rilascio dell'autorizzazione sono trascurati gli aspetti prettamente sanitari muovendo dal presupposto per cui: se si adottano le migliori tecnologie disponibili e si rispettano i limiti emissivi previsti dalla legge, ne consegue automaticamente anche la tutela sanitaria della popolazione residente. Secondo l'ARPA[132], tuttavia, tale presupposto è errato perché per molti inquinanti come il PM_{10} e il $PM_{2,5}$ che interessano le emissioni dell'ILVA, i limiti delle concentrazioni in atmosfera non sono in grado di garantire la tutela della salute. Per il particolato è dimostrato da alcuni studi che anche a livelli inferiori a quelli considerati ammissibili dalla normativa italiana, si determinano effetti sanitari misurabili nelle popolazioni esposte. Per il benzo(a)pirene, trattandosi di cancerogeno genotossico, non è prevista una soglia che garantisca la salute umana.

ASSONIME - Riproduzione riservata

130 In tal senso v. F. PALAZZO, *Fatto e antigiuridicità. La crisi della tipicità e il ruolo della società dei diritti*, in *Politica criminale e riprogettazione del Codice penale*, a cura di Stile-Mongillo, Napoli, 2021; v. D. PULITANÒ, Diritto Penale, ed. 8, Torino 2019, 288; C. PIERGALLINI, voce "Colpa" (Dir. Pen) in Enc. Dir., Annali, X, Milano, 2017, 230 s.

131 Come, peraltro, confermato dal Tar Puglia-Lecce, nella sentenza su richiamata con cui ha annullato le 25 prescrizioni dell'A.I.A. 2011.

132 V. Ricorso al T.A.R. Lazio presentato dall'Arpa Puglia contro il Ministero della Salute, il Ministero dell'Ambiente del Territorio e del Mare, per l'annullamento del Decreto 24 aprile 2013 del Ministero della Salute di concerto con il Ministero dell'Ambiente, contenente le disposizioni volte a stabilire i criteri metodologici utili per la redazione del rapporto di valutazione del danno sanitario.

Si tratta, tuttavia, di una responsabilità che non dovrebbe essere imputata all'impresa che ha rispettato i livelli emissivi, ma piuttosto alla legislazione carente sul profilo della valutazione del danno sanitario.

La conferma del sequestro e i presunti investimenti non effettuati

Il provvedimento viene confermato dal Tribunale di Taranto in funzione di giudice del riesame[133], quanto ai presupposti e alle ragioni del sequestro, ma non in merito alle modalità esecutive dello stesso[134]. Secondo il Tribunale, infatti, se lo scopo normativo del sequestro preventivo è quello di evitare che la libera disponibilità del bene possa aggravare o protrarre i reati contestati, non è compito del Tribunale stabilire se e come intervenire nel processo produttivo o se occorra fermare gli impianti. Spetta, dunque agli stessi custodi giudiziari valutare, nel rispetto delle migliori tecnologie disponibili, da attuare sotto la supervisione del pubblico ministero, le misure tecniche necessarie per eliminare le situazioni di pericolo individuate dalle perizie chimiche ed epidemiologiche poste alla base del sequestro. Si ammette pertanto la facoltà d'uso degli impianti anche se solo in funzione della realizzazione di tutte le misure necessarie.

La stessa magistratura, dunque, afferma che la chiusura dello stabilimento e la sospensione dell'attività produttiva non costituiscono l'unica modalità per assicurare la cessazione delle emissioni inquinanti, potendo essere seguite altre strade funzionali al minor pregiudizio possibile di tutti gli interessi in gioco.

Nel frattempo, tuttavia, il 22 maggio del 2013, viene disposto dal Tribunale di Taranto il sequestro di 8,1 miliardi di euro nei confronti dell'ILVA S.p.A. e della Riva S.p.A. in qualità di capogruppo, ai sensi della disciplina sulla responsabilità amministrativa degli enti ex d.lgs. 231/2001[135]. È questo l'importo individuato dai custodi giudiziari degli impianti sotto sequestro quale costo totale degli interventi necessari al possibile risanamento ambientale dello stabilimento siderurgico e quale illegale risparmio di spesa di cui avrebbe beneficiato l'ILVA omettendo, secondo il Tribunale, di adeguare le proprie strutture agli standard ambientali di legge.

L'importo del sequestro, pari come detto a 8,1 miliardi, tuttavia, si rivelerà frutto di un errore di calcolo dei custodi giudiziari che ha comportato l'aggiunta di sei miliardi in più; infatti, il

133 V. Tribunale Taranto, 7 agosto 2012.

134 Il 26 novembre 2012, viene poi emanato un nuovo provvedimento di sequestro del prodotto finito e semilavorato giacente sulle banchine dell'ILVA, perché frutto degli impianti sotto sequestro. Successivamente il GIP disporrà la vendita del prodotto con la destinazione del ricavato su un conto controllato dall'autorità giudiziaria.

135 Tribunale Taranto, decreto 22 maggio 2013.

ASSONIME - Riproduzione riservata

successivo importo della confisca sarà di 2,1 miliardi di euro.

Anche il tema degli investimenti mancati è, tuttavia, controverso.

"Durante la gestione dei Riva la fabbrica comincia finalmente a chiudere i bilanci in positivo che è l'unico modo per un privato per poter effettuare investimenti. Inizia così un periodo mai visto precedentemente, costosi e complessi interventi per il miglioramento sia dei processi che per gli adeguamenti alle normative ambientali che si fanno sempre più stringenti vengono realizzati: ma di tutto questo non c'è né volontà né capacità a comprendere e darne atto. Basta seguire le numerose testimonianze che si sono alternate nel processo o da buon giornalista, ad intervistare chi ha partecipato a questo processo di modernizzazione o semplicemente acquisire le cifre per gli investimenti effettuati..."

Sono queste le parole di un ingegnere, Roberto Pensa, ex dirigente nell'acciaieria di Taranto, sia nel periodo della gestione pubblica, sia in quello della gestione Riva, sia in quello della gestione commissariale del 2017[136]. Tali parole saranno confermate qualche anno più tardi dal Tribunale di Milano[137] che, in un procedimento parallelo al processo "Ambiente Svenduto", assolveranno il figlio di Emilio, Fabio Riva, dall'accusa di bancarotta fraudolenta per il dissesto dell'ILVA.

In particolare, il GUP del Tribunale di Milano, dopo aver chiarito che oggetto del procedimento al suo esame non è l'accertamento della responsabilità per disastro ambientale, ma l'esistenza di operazioni societarie che abbiano determinato un illecito arricchimento dell'imputato, anche attraverso il mancato sostenimento dei costi per la tutela ambientale afferma, in primo luogo, che l'imputato non avrebbe affatto omesso di sostenere i costi per l'adeguamento tecnologico-ambientale dello stabilimento di Taranto per il quale aveva, invece, sostenuto una spesa complessiva di 4 miliardi e 650 milioni di euro e pianificato un progetto di rilancio che non si è realizzato per l'avvenuto commissariamento ambientale. In secondo luogo, che nel periodo 2010-2011 lo stabilimento di Taranto osservava i limiti emissivi previsti dalle leggi europee, nazionali e regionali; che la società aveva implementato alla fine del 2010 tutti gli interventi ambientali di adeguamento alle migliori tecniche al tempo disponibili e che nel 2011 aveva anticipato già le BAT di seconda generazione.

L'assoluzione sarà poi confermata dalla Corte d'Appello[138].

136 Si tratta di una lettera pervenuta a Pietro Ichino il 1° dicembre 2019 in riferimento all'articolo da questo pubblicato sul sito la voce.info il 29 novembre 2019. La lettera con la replica di Ichino e la controreplica dell'autore è disponibile sul sito: https://www.pietroichino.it.

137 Tribunale Milano, luglio 2019.

138 Corte d'Appello Milano, dicembre 2020.

ASSONIME - Riproduzione riservata

Tali sentenze mostrano uno scenario diverso da quello delineato dalla procura di Taranto e sollevano il dubbio se fosse stato possibile immaginare un epilogo alternativo a quello che fu definito da alcuni "un esproprio senza indennizzo"[139] della famiglia Riva dalla gestione dell'ILVA. Sarebbe stato possibile imputare agli stessi Riva, affiancati dal commissario straordinario, l'opera di risanamento ambientale? Questo non è possibile saperlo, anche se i fatti mostrano come la successiva gestione pubblica non abbia ancora realizzato tale obiettivo.

I successivi sequestri

Il primo sequestro comporta le dimissioni di Enrico Bondi da Amministratore Delegato dell'ILVA, ruolo che gli era stato conferito dalla famiglia Riva da poco più di due mesi. Un mese dopo il 25 giugno 2013, il Governo Letta lo nomina commissario straordinario in virtù del DL Salva ILVA (DL 61/2013). Il decreto di sequestro degli di 8,1 miliardi di euro nei confronti dell'ILVA S.p.A. e della Riva S.p.A. viene successivamente annullato dalla Corte di cassazione[140] per una grave lacuna normativa della tutela ambientale: il reato di disastro innominato (nella forma del disastro ambientale) non rientra ancora, al tempo dei fatti, tra i reati cui è applicabili il decreto 231. Contestualmente il Tribunale di Milano ordina il sequestro di 1,2 miliardi di euro nei confronti dei Riva nell'ambito di un'inchiesta per reati finanziari, per avere i proprietari di ILVA trasferito una parte delle risorse dell'azienda in conti off-shore, sottraendoli al fisco. Tali somme, tuttavia, rimarranno a lungo bloccate in Svizzera per l'opposizione delle banche elvetiche a effettuare il trasferimento in assenza di una sentenza di condanna di primo grado, e rientreranno in Italia soltanto nel 2017, a seguito dell'accordo tra i commissari straordinari di ILVA in amministrazione straordinaria e la famiglia Riva, per destinare le risorse alle bonifiche ambientali a fronte della rinuncia ad alcuni contenziosi civili nei confronti dei Riva.

Nel 2015 la morte di un operaio all'interno dello stabilimento determina, inoltre, l'apertura di un altro procedimento penale a carico dei dirigenti della società per aver, in violazione della normativa antinfortunistica, omesso di predisporre i dispositivi idonei a garantire l'incolumità dei lavoratori presso l'altoforno (Afo 2), presso il quale l'operaio deceduto svolgeva le sue mansioni. Ne scaturisce un nuovo provvedimento di sequestro relativo al solo Afo 2.

La stagione calda dei sequestri segna l'inizio della più grande crisi economica e finanziaria della storia dell'ILVA, e impone alle istituzioni di affrontare concretamente per la prima volta il nodo

139 Tra gli altri, v. M. PANUCCI: sull'Ilva un "esproprio senza indennizzo". I fornitori vantano 600 milioni di crediti, Il Sole 24 ore 21 gennaio 2015.

140 V. Corte Cass. sent. n. 2659/2013.

ASSONIME - Riproduzione riservata

emblematico di tutta la vicenda: la ricerca di soluzioni idonee a realizzare il bilanciamento di interessi costituzionali tutti meritevoli di tutela. Occorrono tempestive scelte di politica economica e industriale idonee a coniugare la transizione verso modelli produttivi eco-sostenibili, con la tutela dell'impresa produttiva e con le esigenze di tutela occupazionale. Si tratta di temi che impegnano ad una riflessione profonda sul rapporto tra Stato e imprese strategiche per il Paese, ma il prosieguo della storia mostrerà come buona parte dei Governi che da questo momento in poi si sono succeduti prediligeranno la logica dell'emergenza rispetto alle scelte di lungo periodo.

2.2 Il Codice Salva ILVA tra emergenza continua e decisioni della Corte costituzionale

Gli effetti dei sequestri sono dirompenti per l'impresa: significativo calo della produzione, interruzione delle linee di credito, blocco del normale ciclo dei pagamenti aziendali, denunce di esuberi consistenti da parte della proprietà, scioperi dei lavoratori.

L'allarme economico e sociale generato dalla vicenda induce il Governo Monti e i Governi successivi a adottare una lunga serie di decreti cd. Salva-ILVA, le cui ambizioni sono quelle di assicurare la continuità produttiva di un complesso industriale di rilevanza strategica per il paese, salvaguardare l'occupazione e allo stesso tempo realizzare la tutela effettiva della salute pubblica e dell'ambiente. In realtà, a distanza di 12 anni dai provvedimenti del GIP solo il primo di questi obiettivi risulterà concretamente realizzato, ma con ingenti costi a carico dello Stato.

Il numero dei Decreti-legge dedicati all'ILVA – dal 2012 ad oggi se ne contano ben 21 - segna di fatto una situazione di emergenza continua e a tempo indeterminato. Se raccolti in un unico testo presenterebbero l'autonomia di un vero e proprio *Codice ad Ilvam* (verrebbe da chiamarlo *"CODICEM AD ILVAM SERVANDA"*).

In estrema sintesi i provvedimenti che si sono susseguiti possono essere ricondotti a due categorie di decreti: 1) quelli volti a garantire la tutela ambientale, cui però non ha fatto seguito una pianificazione economico-finanziaria degli interventi necessari; 2) quelli volti a garantire il supe-

ASSONIME - Riproduzione riservata

ramento della crisi finanziaria e industriale che nel frattempo ha travolto il gruppo[141].

A fare da cornice a tutto questo il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, che vede protagoniste una magistratura intenta ad ottenere il blocco dell'attività perché ritenuta non conforme alla normativa ambientale, e il Governo impegnato a garantirne la prosecuzione per evitare effetti imponenti sull'economia nazionale, l'occupazione, l'indotto[142].

Dal Decreto-legge n. 207/2012 al primo intervento della Corte costituzionale

Il primo dirompente provvedimento è il Decreto-legge n. 207 del 3 dicembre 2012, emanato durante il governo Monti, che dichiara l'ILVA di Taranto "stabilimento di interesse strategico nazionale"; consente la prosecuzione dell'attività aziendale per un periodo di tempo non superiore a 36 mesi e la commercializzazione dei prodotti finiti eludendo il sequestro[143]; annuncia l'adozione di una strategia industriale per la filiera produttiva dell'acciaio. Lo strumento con cui il Governo tenta di realizzare il punto di equilibrio con la tutela dell'ambiente è attraverso una nuova A.I.A.,

141 Il CODICE AD ILVAM SERVANDA si compone, tra gli altri, del decreto-legge 7 agosto 2012, n. 129 convertito dalla l. 4 ottobre 2012, n. 171; decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207 convertito, con modificazioni, dalla l. 24 dicembre 2012, n. 231; decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61 convertito, con modificazioni, dalla l. 3 agosto 2013, n. 89; decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 convertito, con modificazioni, dalla l. 30 ottobre 2013, n. 125; decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136 convertito, con modificazioni, dalla l. 6 febbraio 2014, n. 6; decreto-legge 16 luglio 2014, n. 100 (decaduto per mancata conversione); decreto-legge 5 gennaio 2015, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla l. 4 marzo 2015, n. 20; decreto-legge 4 luglio 2015, n. 92 (decaduto per mancata conversione); decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191 convertito, con modificazioni, dalla l. 1 febbraio 2016, n. 13; decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98 convertito, con modificazioni, dalla l. 1 agosto 2016, n. 151; decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244 convertito, con modificazioni, dalla l. 27 febbraio 2017, n. 19; decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 convertito, con modificazioni, dalla l. 20 maggio 2022, n. 51; decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115 convertito, con modificazioni, dalla l. 21 settembre 2022, n. 142; decreto-legge 5 gennaio 2023, n. 2 convertito, con modificazioni, dalla l. 3 marzo 2023, n. 17; decreto-legge 13 giugno 2023, n. 69, convertito con modificazioni dalla l. 10 agosto 2023, n. 103; decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132 convertito, con modificazioni, dalla l. 27 novembre 2023, n. 170; decreto-legge 18 gennaio 2024, n. 4 convertito, con modificazioni, dalla l. 15 marzo 2024, n. 28; decreto-legge 2 febbraio 2024, n. 9 (decaduto per mancata conversione); decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19 convertito, con modificazioni, dalla l. 29 aprile 2024, n. 56; decreto-legge 30 gennaio 2025, n. 5, convertito con modificazioni dalla l. 5 giugno 2025, n. 79; decreto-legge 26 giugno 2025, n. 92.

142 Segnala D. PULITANÒ, *Fra giustizia penale e gestione amministrativa: riflessioni a margine del caso Ilva*, in DPC, 1 , 2013, 44, come la peculiarità del caso Ilva stia nell'intreccio tra il profilo di giustizia penale e profili gestionali: problemi di rapporto tra poteri, in un campo in cui la funzione tipica della giustizia penale si intreccia con problemi di gestione di situazioni complesse, nelle quali sono in gioco una pluralità di interessi non facilmente componibili, tutti meritevoli di considerazione.

143 Al riguardo si è parlato in dottrina di un impiego abnorme della funzione normativa che ha dato luogo a una sorta di revoca legislativa di un provvedimento giudiziario di sequestro. In tal senso v., tra gli altri, A. MORELLI, *Il decreto ILVA: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, in DPC, 12 dicembre 2012.

ASSONIME - Riproduzione riservata

rilasciata in tempi record dal Ministero dell'Ambiente dopo il processo di revisione conclusosi nell'ottobre 2012 e contenente le cautele corrispondenti alle migliori tecniche disponibili al tempo, da attuare sotto il controllo di un Garante preposto all'esercizio delle funzioni di vigilanza sull'attuazione delle disposizioni del decreto e delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione. In sede di conversione in legge del decreto[144] è, inoltre, introdotto l'onere di procedere alla valutazione del danno sanitario (VDS), a cura dell'ASL e dell'ARPA competente per territorio, in tutte le aree che ospitano stabilimenti qualificati di interesse strategico nazionale.

Contro tale decreto la magistratura tarantina deposita un primo ricorso alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, ritenendo il decreto-legge lesivo delle prerogative giurisdizionali riconosciute dalla Costituzione e, contestualmente, un secondo ricorso per far valere l'illegittimità costituzionale del decreto stesso. Entrambi i ricorsi vengono rigettati dalla Corte: il primo in ragione della piena sovrapponibilità del conflitto di attribuzioni e della questione di legittimità relative alla stessa vicenda che interessa lo stabilimento di Taranto; la seconda per ragioni di carattere sostanziale relative all'idoneità delle misure previste dal decreto a garantire un equo bilanciamento tra il diritto alla salubrità dell'ambiente come espressione del diritto alla salute ex art. 32 della Costituzione e di quello al lavoro (art. 4). Secondo la Corte[145], in particolare, ammettere la prosecuzione dell'attività d'impresa da parte della società ILVA, nonostante il sequestro, non comporta da parte del legislatore la violazione del diritto alla salute e alla salubrità dell'ambiente perché il decreto-legge non autorizza un'attività dannosa, ma si limita a consentire un'attività che è lecita in quanto conforme all'atto amministrativo che la autorizza, e cioè, all'A.I.A. rilasciata nel 2012. L'attività d'impresa conforme a quest'ultima non può, infatti, essere considerata illecita se non in quanto sia accertata l'invalidità dell'A.I.A. stessa. Nel caso in cui le prescrizioni in essa contenute non siano osservate rimangono, inoltre, applicabili le sanzioni amministrative e penali previste dall'ordinamento. È, dunque, il procedimento di rilascio dell'A.I.A. lo strumento attraverso cui si perviene all'individuazione del punto di equilibrio in ordine all'accettabilità e alla gestione dei rischi: un provvedimento amministrativo concesso da una commissione ministeriale all'esito di un percorso condiviso con l'impresa che mira all'individuazione dell'impatto dell'attività esercita sull'ambiente e all'assunzione di impegni atti a contenere tale impatto.

Se l'A.I.A. rappresenta, dunque, lo strumento per il bilanciamento delle tutele, la sua efficacia è affievolita da un lato, dalla mancata adozione dell'annunciata strategia industriale per la filiera dell'acciaio e, dall'altro, dalla successiva decretazione d'urgenza che dilatando a dismisura il

144 V. legge 231/2012.

145 V. Corte Cost. sent. 9 maggio 2013, n. 85.

ASSONIME - Riproduzione riservata

tempo necessario per l'adempimento delle prescrizioni dell'A.I.A. per il risanamento ambientale, determina – al tempo della gestione pubblica – una normalizzazione della situazione di emergenza dell'ILVA.

Il successivo intervento della Corte costituzionale sul bilanciamento di interessi

La prima sentenza della Corte costituzionale che sembra riconoscere le ragioni del Governo rispetto alle pronunce della magistratura[146], consentendo l'uso di un impianto sotto sequestro, non impedisce l'aggravarsi di una prevedibile situazione di crisi nella gestione aziendale, ancora lontana dal completamento delle prescrizioni contenute nell'Autorizzazione Integrata Ambientale del 2012. Il calo della produzione connesso alla chiusura dell'altoforno 2 completerà l'opera.

Le numerose criticità riportate negli accertamenti delle autorità preposte ai controlli (ISPRA; ARPA; Carabinieri, Garante A.I.A.) inducono il Governo Letta all'adozione di un nuovo decreto-legge[147] il 4 giugno del 2013 con il quale viene disposto il commissariamento della società per avere la sua attività produttiva comportato pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute a causa dell'inosservanza reiterata dell'A.I.A. Viene nominato Enrico Bondi commissario straordinario. La scelta del Governo Letta, dunque, ricade su Enrico Bondi che già poco più di 2 mesi prima era stato nominato da Emilio Riva amministratore delegato di ILVA con il compito di attuare il piano industriale sul quale la società lavorava da tempo e che prevedeva di realizzare quanto previsto dalla nuova A.I.A. e di sviluppare un piano per migliorare la compatibilità ambientale dello stabilimento mediante l'introduzione del preridotto. Il decreto, inoltre, attribuisce, da un lato, a un comitato di tre esperti indipendenti, sentito il commissario straordinario, il compito di adottare un Piano Ambientale con l'indicazione delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, con azioni e tempi necessari per garantire il rispetto delle prescrizioni di legge, e dall'altro, al commissario straordinario quello di predisporre e comunicare alla società il piano industriale di conformazione delle attività produttive, idoneo a consentire la continuazione dell'attività nel rispetto delle prescrizioni contenute nel Piano Ambientale. È un piano industriale da 4,2 miliardi di investimenti quello presentato dal commissario Bondi: 2,4 per le bonifiche e il resto per il rilancio industriale, incentrato sull'utilizzo della tecnologia del preridotto di ferro (DRI) al posto dell'agglomerato di minerali e delle cokerie. Il piano prevede una transizione graduale, mantenendo attivo un altoforno nel rispetto delle prescrizioni del piano ambientale, per poi istituire due forni elettrici alimentai a DRI da gas naturale.

146 V. Corte Cost. sent. 9 maggio 2013, n. 85.

147 Decreto-legge n. 4 giugno 2013, n. 61, convertito con modificazioni dalla Legge 3 agosto 2013, n. 89.

ASSONIME - Riproduzione riservata

Il primo Piano Ambientale, che ai sensi del decreto equivale a modifica dell'Autorizzazione Integrata Ambientale, è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il 14 marzo 2014[148], ed è seguito da un altro importante decreto-legge (il d.l. n.100/2014) che ne impone l'attuazione per almeno l'80% nel 2015 e per la restante parte non oltre il 2016[149].

Fino a questo momento, il rispetto delle misure di tutela ambientale e dei tempi per realizzarle è assunto come fondamentale dalle istituzioni e dai commissari. Al rispetto delle misure ambientali si aggiunge però il nuovo problema della ricerca dei finanziamenti necessari per attuare un piano industriale che non convince, sia sul piano delle tutele occupazionali ritenute eccessivamente garantiste, sia sul piano degli investimenti per il risanamento ambientale e delle nuove tecnologie atte a realizzarlo (il DRI)[150]. In altre parole, la salvezza dello stabilimento è troppo costosa. Tuttavia, a distanza di dieci anni, sarà lo stesso preridotto a essere considerato il punto di partenza per la decarbonizzazione dell'ILVA. Diversi interrogativi vengono da porre. Si è perso del tempo prezioso? Oppure la tecnologia era economicamente insostenibile, al tempo, in mancanza di investimenti pubblici? Erano possibili investimenti pubblici in tale direzione nel rispetto della disciplina degli aiuti di Stato? La risposta dovrebbe essere positiva se si considera che al momento del primo sequestro l'impresa non si trovava in una "situazione di difficoltà", ossia in presenza di quel presupposto che preclude il ricorso ad aiuti di Stato.

Il commissario Enrico Bondi viene presto sostituito da Piero Gnudi nel giugno del 2014, al quale il Governo Renzi e il Ministro dello Sviluppo Economico Federica Guidi affidano il compito di cercare un nuovo acquirente per una società non solo compromessa sul piano delle misure ambientali, ma anche, a quel punto, sull'orlo dell'insolvenza che verrà dichiarata nel novembre del 2014. Il gruppo Riva viene estromesso[151] e inizia così la stagione dei prestiti ponte nell'attesa

148 Che riprende peraltro le disposizioni di un precedente Decreto-legge (d.l. 101/2013) che nell'ambito di misure in materia ambientale prevedeva, tra l'altro, l'autorizzazione alla costruzione e gestione di discariche per rifiuti pericolosi, nonché l'autorizzazione a contrarre finanziamenti prededucibili in favore dell'ILVA, per far fronte alle nuove problematiche tecniche e finanziarie emergenti. Il Piano sarà poi più volte successivamente modificato.

149 Tale termine era stato in realtà già previsto dal Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116 dove peraltro erano stati dichiarati indifferibili, urgenti e di pubblica utilità gli interventi previsti dal Piano Ambientale. Il procedimento di conversione di tale decreto si è svolto contestualmente all'adozione del Decreto-legge 16 luglio, 2014, n. 100, con la conseguenza della sua reiterazione in quest'ultimo. Per una chiara ricostruzione dei passaggi normativi si rinvia a G. FRANCO, *ILVA 2014 tra decreti-legge e crisi finanziaria*, in Ambiente e Sviluppo, 10, 2014, 677 e ss.

150 V. M. MENEGHELLO, *Un cambio di passo per l'ILVA*, in Il Sole 24 ore, 21 maggio 2014; E. LIVINI, *Ilva, patto al ribasso sul dopo Bondi il governo sceglie la linea Federacciai*, in Il Sole 24 ore, 9 giugno 2014.

151 All'esito di una serie di accordi con il Governo per favorire il rientro dei capitali sequestrati ad alcuni esponenti della famiglia Riva nel 2013 dal Tribunale di Taranto, i Riva rinunciano alla proprietà di ILVA.

ASSONIME - Riproduzione riservata

della ricerca di un acquirente e la conclamazione – con l'apertura della prima amministrazione straordinaria – della crisi finanziaria dell'ILVA (cui si rinvia al cap. 3).

Nel nuovo contesto di crisi economica, per agevolare la cessione del complesso aziendale nell'ambito della procedura di amministrazione straordinaria, dapprima viene rinviato al 2017 il termine per l'adempimento del Piano Ambientale del 2014 e viene introdotta una tanto importante quanto controversa immunità penale per le condotte tenute in attuazione del piano dai commissari straordinari e dall'acquirente (decreto-legge n. 1/2015), che sarà prorogata fino al 2019[152]. Poi viene prevista l'adozione di un nuovo DPCM per una revisione del Piano Ambientale 2014 per tener conto del piano industriale presentato dall'aggiudicatario (Decreto del CdM del 29 settembre 2017)[153], e infine viene rinviato al 2023 il termine per l'adempimento del piano ambientale modificato (decreto n. 244/2016).

Il lungo rinvio e l'immunità penale introdotta inducono i giudici di Taranto, con ordinanza dell'8 febbraio 2019, a presentare un nuovo ricorso per illegittimità costituzionale delle relative norme. Secondo il GIP, la fissazione della scadenza al 2023 e l'introduzione dell'immunità penale rendono "disinvoltamente oltrepassati i paletti fissati dalla Corte Costituzionale con la sentenza del 2013", non essendo possibile parlare di bilanciamento dei diritti quando il termine per l'attuazione delle misure d'emergenza viene eccessivamente dilatato e quando, per lo stesso tempo, viene impedito l'esercizio dell'azione penale per fatti riconducibili alle perduranti emissioni inquinanti dello stabilimento. Ma nel frattempo nuove modifiche normative intercettano la questione: Il governo Conte 1 emana due decreti-legge con le relative leggi di conversione[154] che sanciscono – per via di un emendamento parlamentare presentato dalla senatrice Barbara Lezzi – la fine dell'immunità penale dei commissari straordinari e dell'acquirente alla data del 6 settembre 2019, aprendo la strada al primo momento di crisi tra lo Stato e il nuovo acquirente (v. par. 3.2).

Questo nuovo tassello del "Codice ILVA" consente alla Corte Costituzionale l'adozione di una la-

152 Per un esame dei diversi interventi normativi che hanno prorogato il cd. scudo penale contestualmente alle proroghe per la realizzazione del Piano ambientale si rinvia al Dossier Studi del Senato sul Decreto-legge 101/2019 (AS. N. 1476). *Disposizioni urgenti per la tutela del lavoro e per la ristrutturazione di crisi aziendali*, disponibile sul sito: https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/dossier/52221_dossier.htm.

153 Sulla base di tali disposizioni l'aggiudicatario presenta il 5 luglio 2017 domanda di autorizzazione di nuovi interventi e modifiche del Piano Ambientale del 2014 che vengono approvate con decreto del presidente del Consiglio dei Ministri del 29 settembre 2017. Anche il nuovo Piano tiene luogo dell'A.I.A., ma con un termine molto dilatato per il suo adempimento e non presenta prescrizione particolarmente distanti dal Piano del 2014.

154 V. decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58 e decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101, convertito con modificazioni dalla legge 2 novembre 2019, n. 128.

ASSONIME - Riproduzione riservata

conica ordinanza[155] di restituzione degli atti al giudice di Taranto per un nuovo esame della non manifesta infondatezza delle questioni alla luce del mutato contesto normativo, senza alcun cenno alla legittimità di una decretazione d'urgenza infinita e al vulnus delle tutele sostanziali dei diritti coinvolti nella vicenda: un aspetto che non sfugge però alla condanna delle istituzioni europee e internazionali (v. par. successivo).

(Focus n. 8: Il Piano Ambientale del 2014)

(Focus n. 9: Aiuti di Stato nel settore siderurgico)

(Focus n. 10: Stato di attuazione del DPCM 29 settembre 2017 (marzo 2023)

L'intervento della Corte costituzionale per la tutela della sicurezza dei lavoratori

Specifiche norme Salva ILVA vengono adottate, nella stagione del Governo Renzi, per superare le conseguenze del sequestro del GIP di Taranto disposto nel 2015[156] per l'incidente mortale verificatosi nell'Afo 2, in conseguenza della violazione delle norme antinfortunistiche. In particolare, i Decreti-legge n. 83/2015 e 92/2015 prevedono che l'esercizio dell'attività d'impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale non è impedito dal sequestro dei beni dell'impresa titolare dello stabilimento, quando la misura cautelare è adottata in relazione a ipotesi di reato inerenti la sicurezza dei lavoratori e deve garantirsi il necessario bilanciamento tra la continuità dell'attività produttiva, la salvaguardia dell'occupazione, la saluta e la sicurezza sui luoghi di lavoro. Sulla base di tale principio viene consentita la prosecuzione dell'attività per un periodo massimo di dodici mesi, purché la stessa impresa destinataria del sequestro presenti entro 30 giorni un piano con le misure aggiuntive per la tutela della sicurezza dei lavoratori.

Anche in questo caso, la risposta della magistratura tarantina non si fa attendere e, con ordinanza del 14 luglio 2015, viene sollevata questione di legittimità costituzionale per violazione degli articoli 2, 3, 4, 32, 35, 41, 112 della Costituzione, segnalando in particolare come il diritto al lavoro presupponga condizioni di sicurezza nell'esecuzione compromesse dal decreto impugnato, mettendo quest'ultimo in pericolo la stessa vita e incolumità del lavoratore senza operare alcun ragionevole bilanciamento con altri diritti.

155 V. Corte Cost., ord. n. 230/2019.

156 Tribunale Taranto, ord. 14 luglio 2015.

ASSONIME - Riproduzione riservata

La Corte[157] accoglie il ricorso dichiarando l'incostituzionalità del Decreto-legge, segnando così una tappa a favore del diritto alla salute e sicurezza dei lavoratori sulla tutela del diritto all'attività d'impresa. Secondo la Corte, a differenza del precedente del 2012, il legislatore ha privilegiato in modo eccessivo l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva, trascurando del tutto le esigenze di tutela degli altri diritti fondamentali in gioco. Non può infatti ritenersi ragionevole un bilanciamento che affidi alla stessa impresa il compito di individuare le misure necessarie, consentendo altresì la continuazione dell'attività anche nelle more dell'attuazione delle stesse misure e senza che siano previste forme di controllo sulla loro attuazione.

Dalla sentenza della Corte deriva il necessario spegnimento dell'Afo2 nell'attesa dell'adozione di interventi di messa in sicurezza che determinano un ulteriore calo della produzione e l'aggravarsi della situazione di crisi dell'impresa.

2.3 La visione delle istituzioni europee e delle Organizzazioni internazionali sulla violazione dei diritti umani da parte dello Stato italiano

La percezione della questione ambientale connessa alla vicenda dell'ILVA appare molto più gravosa e netta a livello sovranazionale. La denuncia comune da parte delle diverse istituzioni è quella di una grave e perpetrata violazione dei diritti umani in danno dei lavoratori e degli abitanti di Taranto, fonte di responsabilità dello Stato per aver ritardato, con un uso improprio dello strumento legislativo, l'adozione di misure idonee a contenere i rischi, nonché per non aver garantito una tutela effettiva e concreta dei diritti fondamentali degli individui (vita, salute e vita familiare e privata)[158], a fronte degli impatti negativi derivanti dall'esercizio dell'attività di un'impresa dallo Stato stesso "controllata"[159].

157 V. Corte Cost. sent.. n. 58/2018.

158 Il quadro giuridico degli obblighi e delle responsabilità degli Stati in caso di violazione dei diritti umani da parte delle imprese è complesso e in continua evoluzione. Esso si compone di strumenti di diritto internazionale vincolante, come i Trattati e le convenzioni internazionali ratificati dagli Stati, e principi di soft law, come i Principi Guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani, Le Linee Guida OIL, nonché Linee Guida OCSE sulla condotta responsabile delle imprese, che hanno ispirato la più recente legislazione europea in tema di *corporate sustainability due diligence*.

159 Secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di Giustizia la responsabilità dello Stato sorge quando l'impresa che commette la violazione è posseduta, controllata o gestita dallo Stato. La società ILVA è considerata tale per diverse ragioni, tra cui l'essere stata identificata dallo Stato come società d'interesse strategico per il Paese, nonché per essere gestita da commissari di nomina pubblica nell'ambito della procedura di amministrazione straordinaria, per la partecipazione al capitale da parte di Invitalia, società controllata dallo Stato.

ASSONIME - Riproduzione riservata

La risoluzione del Parlamento europeo, la procedura di infrazione e il decreto-legge Salva Infrazioni

L'attenzione dell'Europa si rivolge sull'ILVA per la prima volta nel 2011 con la condanna della Corte di Giustizia europea 30 marzo 2011, per il mancato adempimento della direttiva 2008/1/CE e della direttiva 2004/35/CE sulla responsabilità ambientale, cui segue una risoluzione del Parlamento europeo del 13 dicembre 2012[160] su una nuova industria siderurgica sostenibile e competitiva, adottata sulla base della petizione di un cittadino italiano. La risoluzione invita le autorità italiane a garantire con estrema urgenza il recupero ambientale del sito dello stabilimento siderurgico incriminato, assicurando al contempo che i costi sostenuti per le azioni di prevenzione e riparazione siano coperti conformemente al principio "chi inquina paga" come stabilito dalla direttiva 2004/35/CE. Sono i giorni concitati dell'adozione del primo decreto Salva-ILVA.

Si passa poi all'apertura di una procedura di infrazione[161] da parte della Commissione europea con l'invio all'Italia, il 30 settembre 2013, di un avviso di messa in mora per l'adeguamento alla direttiva 2010/75/UE sulle emissioni industriali (che doveva essere recepita entro il 7 gennaio 2013), nonché alla direttiva 2004/35/CE per assicurare l'addebito alla società ILVA dei costi del danno cagionato[162]. La Commissione, non avendo ricevuto riscontri, invia alle istituzioni italiane un parere motivato con il quale segnala le specifiche infrazioni in essere, tra cui la mancata riduzione dei livelli di emissione generati dalla produzione dell'acciaio, l'insufficiente monitoraggio del suolo e delle acque reflue, la carente gestione dei rifiuti. A distanza di un anno, nel 2017, una delegazione del Parlamento europeo giunge in visita presso lo stabilimento per valutare i progressi compiuti, concludendo però che nonostante gli sforzi, il rispetto delle norme a tutela dell'ambiente è ancora lontano[163].

Dopo anni di mancate risposte è ancora un Decreto-Legge[164] a introdurre misure per agevolare la chiusura della procedura di infrazione per la mancata adozione da parte delle autorità italiane delle misure necessarie a ridurre l'impatto ambientale dello stabilimento. In realtà, nonostante il titolo del decreto (cd. "Salva Infrazioni") e la specifica rubrica dell'articolo 9 bis dedicata alla

160 V. PE (2015/C 434/16).

161 V. procedura n. 2013/2177.

162 Per la qual, peraltro, l'Italia era stata già condannata dalla Cote di Giustizia europea nel 2011. V. (causa C-50/10).

163 V. Come riportato in WHO, Valutazione dell'impatto sanitario delle attività dell'impianto siderurgico di Taranto, 2023.

164 V. Decreto-legge 13 giugno 2023, n. 69 convertito con la legge di conversione 10 agosto 2023, n. 103.

ASSONIME - Riproduzione riservata

procedura di infrazione verso l'ILVA[165], le nuove norme non sembrano apportare un reale contributo causale alla possibilità di chiudere la procedura. Esse stabiliscono nuovamente che in caso di imprese sottoposte ad amministrazione straordinaria la confisca non impedisce la prosecuzione dell'attività; il sequestro non impedisce il trasferimento dei complessi aziendali e le condotte tenute per la realizzazione di interventi di decarbonizzazione del ciclo produttivo sono esenti da responsabilità penale. Tali misure mirano a neutralizzare gli effetti della confisca e dei sequestri già disposti nel 2012 e confermati dalla Corte d'Assise di Taranto[166] all'esito del processo "Ambiente Svenduto" conclusosi in primo grado nel 2021 (su cui v. par. successivo), al fine di evitare che gli stessi possano impedire la vendita dell'ex ILVA in amministrazione straordinaria e la continuazione dell'attività produttiva. Una storia, dunque, che sembra ripetersi all'infinito.

Le novità in funzione della chiusura della procedura di infrazione si riducono alla possibilità che le somme sequestrate possano essere destinate a progetti di decarbonizzazione proposti anche dal gestore dello stabilimento; nonché l'attribuzione direttamente al Presidente del Consiglio dei Ministri del compito di indicare i criteri di valutazione di tali progetti da parte del commissario, con sottrazione al Ministero dell'Ambiente e dello Sviluppo economico (oggi Ministero delle Imprese e del Made in Italy) della relativa competenza; la nomina di un comitato di cinque esperti di comprovata esperienza in materia ambientale per la verifica del processo di ambientalizzazione della fabbrica. In realtà manca, ancora in questa fase, un vero piano di rilancio del siderurgico di Taranto che miri ad una transizione ecologica e a modelli di produzione compatibili con la tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini e dei lavoratori.

È, infine, recente, la lettera della Commissione europea di costituzione in mora all'Italia (INFR (2013)2177) per il mancato recepimento completo e corretto della Direttiva sulle Emissioni Industriali (Direttiva 2010/75/UE) alla luce delle indicazioni fornite dalla sentenza della Corte di Giustizia del 25 giugno 2024. L'Italia dovrebbe rispondere entro luglio e porre rimedio alle carenze sollevate dalla Commissione. In assenza di una risposta soddisfacente, la Commissione potrà decidere di emettere un parere motivato. Fonti governative, tuttavia, già assicurano che la lettera della Commissione si riferisce a fatti superati dall'adozione del Decreto-legge n. 3/2025 introdotto per adeguare la legislazione nazionale ai parametri definiti dalla Corte.

165 Disposizioni in materia di misure e di attività di tutela ambientale e sanitaria e di interventi di decarbonizzazione negli stabilimenti di interesse strategico nazionale. Procedure di infrazione n. 2013/2177, n. 2014/2147, n. 2015/2043 e n. 2020/2299.

166 Al momento della sentenza risultava concretizzata solo una parte delle prescrizioni idonee a rimuovere i fattori di pericolo legati alla produzione. I lavori non ancora eseguiti riguardavano peraltro proprio le aree più inquinanti dello stabilimento, e per tali ragioni la Corte confermava il sequestro.

ASSONIME - Riproduzione riservata

Tuttavia, la procedura di infrazione risulta ancora aperta. Per tale ragione, peraltro, l'Ombudsman europeo – l'organismo dell'Unione Europea che si occupa di esaminare i reclami riguardanti la cattiva amministrazione nelle istituzioni dell'UE – ha avviato nei primi giorni di luglio 2025 un'indagine nei confronti della Commissione europea, la quale avrà tempo fino al 30 settembre per chiarire in maniera dettagliata le misure adottate a partire dall'invio della prima lettera di costituzione in mora, dodici anni fa.

Le condanne della Corte europea dei diritti dell'uomo

"Lo Stato italiano non è stato finora in grado di garantire un giusto equilibrio tra l'interesse dei ricorrenti a non subire le offese ambientali suscettibili di ripercuotersi sul loro benessere e l'interesse della società complessivamente intesa". Con queste parole la Corte europea dei diritti dell'uomo[167] condanna, per la prima volta nel 2019, lo Stato italiano per la mancata adozione di misure idonee a proteggere l'ambiente e il benessere degli abitanti di Taranto dalle emissioni inquinanti dell'acciaieria, nonché per la mancata previsione di rimedi interni che possano consentire ai soggetti lesi di ottenere l'attuazione del piano di risanamento ambientale e la bonifica delle aree contaminate, anche in ragione dell'immunità penale riconosciuta ai soggetti chiamati ad attuare le relative misure.

Il caso Cordella e al. C. Italia origina da due ricorsi[168] (successivamente riuniti) presentati nel 2013 e 2015 da 180 cittadini di Taranto e comuni limitrofi, volti a far valere la violazione del loro diritto alla vita privata (art. 8 CEDU), nonché del loro diritto a un ricorso effettivo (art. 13 CEDU) per l'assenza di altre vie di ricorso interno con cui richiedere l'attuazione del piano ambientale e delle relative bonifiche. Sullo sfondo della grave situazione sanitaria sostenuta dai ricorrenti sulla base degli studi scientifici ed epidemiologici allegati, la Corte giudica le misure adottate dalle autorità italiane con decretazione d'urgenza insufficienti e, al contempo, eccessivamente sbilanciate a favore delle esigenze della produzione. Nel condannare lo Stato la stessa Corte riconosce l'assoluta urgenza del recupero delle condizioni di salubrità del complesso industriale e delle zone limitrofe e invita le autorità nazionali a mettere in atto nel più breve tempo possibile il piano contenente le misure necessarie ad assicurare la protezione ambientale e sanitaria della popolazione. La decisione rimette al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa la definizione in termini pratici delle misure da adottare per assicurare l'attuazione della sentenza.

La condanna accende un faro sulle responsabilità politiche ascrivibili allo Stato per il mancato

167 Corte Europea dei diritti dell'Uomo (CEDU), sez. I, 24 gennaio 2019, Cordella e altri c. Italia.

168 V. ricorsi n. 544114 e 54264/15.

ASSONIME - Riproduzione riservata

adempimento di obblighi positivi in funzione di tutela dei diritti umani e mette in luce la cattiva o mancata gestione dei rischi per aver trascurato nella legislazione ambientale i profili di diritto alla salute. È un monito per lo Stato alla definizione di politiche di sviluppo che includano anche i diritti fondamentali dei singoli, oltre all'interesse generale dell'economia.

Un monito che rimane inadempiuto. Dal rapporto del Comitato dei Ministri del marzo 2021 risulta che le autorità nazionali hanno omesso di fornire precise informazioni sull'attuazione effettiva delle misure di risanamento ambientale. Così, il 5 maggio 2022 la Corte europea torna nuovamente a pronunciarsi con 4 sentenze di condanna[169] sulla stessa vicenda dell'inquinamento ILVA e della conseguente violazione degli articoli 8 e 13 della Convenzione. Le conclusioni sono analoghe a quelle sentenza Cordella, anche se le nuove sentenze evidenziano, in particolare, che oggetto del giudizio non sono tanto le misure programmate dal Governo italiano per far fronte alla crisi, quanto piuttosto il modus operandi complessivo tenuto dalle autorità italiane nella gestione della situazione di emergenza, caratterizzato da una profonda instabilità normativa e da continui ritardi e proroghe dei termini entro cui realizzare le misure necessarie.

ILVA: zona di sacrificio

L'espressione "Zona di Sacrificio" nasce al tempo della guerra fredda per descrivere le aree rese inabitabili dagli esperimenti nucleari condotti dagli Stati Uniti, dall'Unione Sovietica, dalla Francia, dal Regno Unito e dall'Irlanda, che causarono elevati e perduranti livelli di radiazioni.

Oggi una Zona di Sacrificio è intesa come un luogo in cui gli abitanti soffrono devastanti conseguenze fisiche e mentali e violazioni dei diritti umani per effetto del vivere in aree inquinate e contaminate. Secondo il Rapporto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite del 2022 sul diritto a un ambiente pulito, sano e sostenibile[170] sono Zone di Sacrificio alcuni siti industriali dell'America Latina (Cile e Perù) e dei Caraibi (Guadalupe e Martinica), la "Chemical Valley" in Ontario, il "Cancer Alley" in Louisiana, "Bor" in Serbia e lo stabilimento ILVA di Taranto.

Si legge nel Rapporto che l'acciaieria da decenni compromette la salute delle persone e viola i diritti umani scaricando in atmosfera enormi volumi di emissioni tossiche. Azioni rimediali sono state intraprese a partire dal 2012, ma rinviate in larga misura al 2023 attraverso decreti-legge con cui il Governo ha consentito all'acciaieria di continuare ad operare, violando l'obbligo che

169 CEDU, 5 maggio 2022, Ardimento e altri c. Italia; Briganti e altri c. Italia; A.A. e altri c. Italia; Perelli e altri c. Italia.

170 UNITED NATION, General Assembly A/HRC/49/53, *The right to a clean, healthy and sustainable environmet: non-toxic environment*, gennaio 2022. Disponibile sul sito: https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc4953-right-clean-healthy-and-sustainable-environment-non-toxic

ASSONIME - Riproduzione riservata

incombe sugli Stati di rispettare e proteggere il diritto a un ambiente sano e sostenibile.

Anche sul fronte sovranazionale il giudizio della responsabilità dello Stato italiano nella vicenda ILVA è eloquente.

3. La crisi economica e il rientro dello Stato nella gestione dell'ILVA: una nazionalizzazione progressiva

Dopo oltre un anno e mezzo di gestioni commissariali (Bondi e Gnudi), Il 21 gennaio 2015, il Ministero dello Sviluppo Economico ammette ILVA S.p.A. alla procedura di amministrazione straordinaria per le grandissime imprese in stato di insolvenza prevista dal cd. decreto Marzano[171]. Il 20 febbraio 2024, il Ministero delle Imprese e del Made in Italy ammette Acciaierie d'Italia S.p.A. (ADI) alla procedura di amministrazione straordinaria per le grandissime imprese in stato di insolvenza prevista dal cd. decreto Marzano. Poiché lo stabilimento siderurgico risulta solo concesso in affitto dall'amministrazione straordinaria ex ILVA ad Acciaierie d'Italia, ci troviamo di fronte a un caso in cui una Amministrazione Straordinaria genera una seconda Amministrazione Straordinaria, con la prima che vanta diversi crediti nei confronti della seconda.

Cambiano i nomi dei Ministeri e dei Ministri, cambiano le società nominativamente coinvolte, cambia l'arco temporale di riferimento, ma il complesso aziendale oggetto della procedura, così come la crisi e le sue ragioni, le problematiche ambientali e occupazionali del caso ILVA rimangono le stesse. Due procedure fotocopia a distanza di nove anni l'una dall'altra, che mirano alla ricerca di un acquirente che sia in grado di traghettare l'ILVA, ormai ex, oltre la crisi e verso un futuro sostenibile per l'ambiente e la salute dei cittadini di Taranto, per i lavoratori, per l'economia generale.

Sullo sfondo il consueto strumento della decretazione d'urgenza necessario stavolta per adattare le regole ordinarie della crisi alle specifiche esigenze del caso e per concedere finanziamenti volti a consentire la prosecuzione dell'attività. Si tratta di un processo già verificatosi per altre crisi importanti del nostro Paese. Una scelta di politica del diritto che solleva dubbi sull'utilità di mantenere una disciplina generale – quella dell'amministrazione straordinaria appunto – per

171 V. Decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito con modificazioni dalla Legge 18 febbraio 2004, n. 39.

ASSONIME - Riproduzione riservata

poi procedere a continui adattamenti calibrati sulla singola impresa (v. PARMALAT, ALITALIA, ILVA), salvo poi accorgersi – a parte rarissime eccezioni come il caso Parmalat – che, nonostante le modifiche, la singola procedura rimane comunque inefficiente.

E così, infatti, la prima amministrazione straordinaria, pur debitamente modificata, non ha prodotto i risultati auspicati: la vendita ad ArcelorMittal e la successiva costituzione di Acciaierie d'Italia, segnano l'inizio di una gestione pubblico-privata che – al netto di qualsiasi giudizio sulle responsabilità – ha di fatto aggravato il dissesto e lasciato insoddisfatte le iniziali aspettative. Anche la seconda procedura è ancora in corso. Ad oggi la crisi non pare aver dato vita a un processo rigenerativo e di crescita endogeno del sistema produttivo, ma solo aver lasciato un conto pesante per l'economia nazionale.

3.1 La prima amministrazione straordinaria

L'apertura della prima amministrazione straordinaria è legittimata e accompagnata subito da un Decreto-legge[172] che estende ad ILVA la disciplina speciale applicabile alle grandi imprese in crisi che operano nei servizi pubblici essenziali (e cioè, per comprendere meglio, la procedura del Caso Alitalia) anche a quelle che gestiscono almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale (caso ILVA). Il decreto segna, inoltre, il passaggio dalla gestione commissariale ex D.l. 61/2013 alla gestione commissariale della procedura Marzano e fissa i criteri cui deve attenersi il commissario nella selezione dell'affittuario o dell'acquirente d'azienda, i quali saranno poi ulteriormente modificati nel corso delle operazioni di vendita per adattarli al concreto svolgimento delle procedure di cessione del complesso produttivo. Come Enrico Bondi nel 2013 che da AD di ILVA divenne commissario straordinario, così Piero Gnudi da commissario straordinario, che aveva preso il posto di Bondi nel giugno del 2014, viene nominato commissario di ILVA in AS assieme a Corrado Carrubba ed Enrico Laghi.

Il decreto contiene anche la prima di una lunga serie di disposizioni di carattere finanziario volte a garantire la continuazione dell'attività produttiva e a realizzare gli investimenti necessari al risanamento ambientale, tra finanziamenti agevolati, garanzie statali e contributi a fondo perduto che, oltre a gravare sui conti pubblici, daranno seguito a indagini e condanne delle istituzioni europee per incompatibilità con il regime europeo sugli aiuti di Stato. (v. par. 2.3)

Con il bando promulgato dal Ministro dello Sviluppo Economico Federica Guidi, il 4 gennaio 2016, viene avviata la procedura di vendita, a sua volta modificata per assicurare una selezione

172 V. Decreto-legge n. 5 gennaio 2015, n.1, convertito con modificazioni dalla Legge 4 marzo 2015, n. 20.

ASSONIME - Riproduzione riservata

delle offerte e l'aggiudicazione della gara coerente con il rispetto delle prescrizioni ambientali[173]. Si delineano due cordate concorrenti: AcciaItalia, composta dal gruppo indiano Jindal, dalle italiane Arvedi, la Delfin di Leonardo del Vecchio e Cassa Depositi e Prestiti, da un lato, e AM InvestCo, promossa da ArcelorMittal e dal gruppo Marcegaglia, con la possibile aggiunta di Intesa San Paolo in caso di aggiudicazione, dall'altro.

Diversi gli obiettivi e i programmi alla base delle due offerte su cui il Governo Renzi e il neo Ministro dello Sviluppo Economico Carlo Calenda – subentrato nell'incarico nel maggio 2016 dopo le dimissioni di Federica Guidi – sono chiamati ad una scelta importante, sulla quale interviene anche Andrea Guerra in qualità di consigliere del Presidente del Consiglio per le politiche industriali e le relazioni con la *Business community*. La prima mira a una razionalizzazione del settore su scala nazionale, con l'integrazione tra gli impianti dei due principali produttori siderurgici italiani e l'ingresso nel mercato europeo di un nuovo operatore. Il piano industriale si basa sulla sostituzione di una parte del ciclo esistente con forni elettrici, parzialmente alimentati da minerale preridotto. Si riparte, dunque, dall'ambizioso programma del commissario Bondi e lo si adatta alle risorse economiche a disposizione, per dare vita a un modello di produzione ibrido. Sul piano ambientale si assicura la realizzazione di tutti gli interventi previsti dal Piano del 2014 entro il 31 dicembre 2021 e se ne propongono di aggiuntivi diretti a un'ulteriore riduzione dell'inquinamento, come ad esempio, tra gli altri, l'utilizzo di gas in altoforno per limitare la carica di coke. Il tutto per un prezzo di cessione di 1,2 miliardi di euro, investimenti per 3 miliardi e una riduzione dell'occupazione da 14.200 a 7.800 dipendenti nel 2018, da portare a 10.300 nel 2023.

L'obiettivo della seconda cordata, invece, è quello di rafforzare l'impresa, consolidando su scala continentale la leadership della produzione e della vendita di ArcelorMittal, attraverso l'assorbimento di un concorrente diretto, peraltro già presente in Europa con importanti impianti produttivi in Francia e Germania. Il piano industriale prevede il mantenimento della struttura di base del ciclo integrato basato sul carbone, nel rispetto delle prescrizioni previste dal Piano ambientale del 2014, con il differimento al 2023 di alcune specifiche misure, come quella particolarmente significativa per la riduzione delle emissioni, relativa alla copertura dei parchi minerali. L'offerta è più alta raggiungendo gli 1,8 miliardi di euro, con investimenti più contenuti per 2,3 miliardi e una minore riduzione dell'occupazione a 9.400 dipendenti nel 2018, per arrivare a 8.400 nel 2023. L'offerta di Jindal supportata da CDP, in qualità di Istituto di Promozione Nazionale, non solo non riesce ad avvicinarsi ad un prezzo che possa risultare competitivo, ma si dimostra persino più

173 V. Decreto-legge 9 giugno 2016, n. 98 convertito con modificazioni dalla Legge 1° agosto 2016, n. 151, nonché Decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, convertito con modificazioni dalla Legge 27 febbraio 2017, n. 19. Ulteriori Decreti-legge occorrono per prorogare ripetutamente il termine di durata del programma dell'amministrazione straordinaria di ILVA. V., in particolare, v. Decreto-legge n. 191/2015; Decreto-legge n. 243/2016, Decreto-legge n.132/2023.

ASSONIME - Riproduzione riservata

penalizzante anche sotto il profilo – ugualmente decisivo in una procedura di AS – della tutela dell'occupazione, suscitando in chi scrive non pochi dubbi sulla reale determinazione dei vertici di CDP – e in ultima istanza del governo italiano - nel credere e sostenere il progetto a guida italiana.

I criteri fissati dai commissari nel bando di gara per la valutazione delle offerte assegnano, tuttavia, il 50% del punteggio al prezzo, privilegiando in tal modo l'interesse dei creditori e la tutela occupazionale, su considerazioni relative agli investimenti ambientali. Un rilancio da parte della cordata supportata da Cassa Depositi e Prestiti a 1 miliardo e 850 milioni viene considerato inammissibile da un parere dell'Avvocatura dello Stato perché illegittima una riapertura della gara sulla base di variazioni relative alle sole condizioni economiche. Il gruppo indiano Jindal rivolgerà la sua attenzione sulle acciaierie ex Lucchini di Piombino che saranno acquistate nel 2018.

Così, con il decreto del Ministro dello Sviluppo Economico, il 5 giugno 2017 viene siglata la cessione a AM InvestCo, cui si aggiunge la sottoscrizione di un contratto d'affitto con opzione d'acquisto degli impianti di interesse strategico nazionale, tra cui lo stabilimento di Taranto. Seguono le trattative con le autorità politiche e i sindacati per giungere ad alcuni miglioramenti dell'offerta sul piano ambientale e occupazionale, ma senza risultati sconvolgenti. Nel frattempo, il Piano Ambientale viene rivisitato con il Dpcm 29 settembre 2017, in linea con le indicazioni del nuovo acquirente.

3.2 Le prime fratture tra AM InvestCo e il Governo

Cambiano i Governi e la situazione economica di ILVA peggiora ulteriormente.

Tanto per accrescere l'entropia della vicenda il nuovo Ministro dello sviluppo economico – Luigi Di Maio – chiama in causa l'ANAC per pronunciarsi sulla legittimità della gara che ha condotto all'aggiudicazione degli impianti ad AM InvestCo. La richiesta dell'avvio di indagine[174] si basa su una presunta lesione della concorrenza per effetto del mutamento in corso delle condizioni di gara, essendo stati modificati solo dopo la data fissata per la presentazione delle offerte i termini per l'adempimento delle prescrizioni ambientali, con l'effetto di ridurre a due i potenziali offerenti. L'Autorità, tuttavia, pur riscontrando alcune criticità nello svolgimento della procedura, con parere del 19 luglio 2017, non può far altro che rimettere alla competenza esclusiva del Governo l'eventuale annullamento della gara, non potendo la stessa adottare provvedimenti di

174 Avvenuta su sollecitazione del Presidente della Regione Puglia.

ASSONIME - Riproduzione riservata

autotutela sulla vicenda. Il giorno successivo il Ministro riferisce in Parlamento, affermando la sussistenza dei presupposti per l'avvio di un procedimento amministrativo per l'annullamento dell'aggiudicazione, ma nel frattempo prosegue le trattative con la società per migliorare l'offerta.

AM InvestCo è ancora in corsa, anche se il Governo Conte inizia a ragionare su uno schema alternativo, che ad una gestione privata – con un centro di interessi lontano dal sistema economico e produttivo nazionale – affianchi un intervento pubblico.

I delicati equilibri giungono a un nuovo momento di rottura quando, sulla spinta delle istanze populiste e della retorica anti-multinazionale che avevano guidato la campagna elettorale, ma anche sull'onda dell'ennesima questione di legittimità costituzionale sui decreti Salva ILVA (su cui v. par. 2.2.), il Governo Conte approva un decreto-legge[175] per la rimozione del cd. scudo penale per gli illeciti amministrativi e penali eventualmente commessi nella gestione dell'impianto in attuazione del Piano Ambientale, disposta dal decreto-legge 1/2015.

Nel novembre 2019, l'amministratore delegato del gruppo manifesta la sua intenzione di recedere dal contratto di affitto, depositando contestualmente presso il Tribunale di Milano un atto di citazione ex art. 700 c.p.c. nei confronti del gruppo ILVA e dei commissari straordinari, con la richiesta di accertare la cessazione del contratto. La reazione politica è incerta, mentre i livelli di produzione diminuiscono e le perdite aumentano.

La situazione di stallo si sblocca solo nel marzo del 2020, quando i nuovi commissari straordinari nominati nel 2019 dal Ministro Di Maio (Francesco Ardito, Alessandro Danovi[176] e Antonio Lupo) e ArcelorMittal firmano l'accordo che cancella le cause civili in corso e modifica il contratto di affitto e acquisizione, con la finalità di rinnovare il polo siderurgico di Taranto. L'accordo si basa, da un lato, su un nuovo piano industriale da 8 milioni di tonnellate a regime basato sulla riduzione del 30% dell'uso del carbone, l'utilizzo e il rifacimento degli impianti (attraverso Afo 4 e il revamping di Afo 5, inattivo da 5 anni), l'adozione di forni elettrici e utilizzo del preridotto; dall'altro, sull'ingresso nel capitale sociale di investitori pubblici e privati per sostenere investimenti per oltre 2 miliardi di euro.

175 V. Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58. Lo scudo penale sarà successivamente reintrodotto dal Decreto-legge 5 gennaio 2023, n. 2, convertito con modificazioni dalla Legge 3 marzo 2023, n. 17. Per un esame dei diversi provvedimenti che si sono susseguiti sul cd. scudo penale si rinvia a Dossier Studi della Camera dei deputati, *Disposizioni urgenti in materia di amministrazione straordinaria delle imprese di carattere strategico*. D.L. n. 4/2024 - A.S. n. 986, disponibile sul sito: https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/D24004.pdf.

176 Nominato con decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 21 giugno 2019, in sostituzione di Antonio Cattaneo, il quale a seguito della nomina avvenuta il 23 aprile 2019 aveva dichiarato con lettera del 23 maggio dello stesso anno di non poter assumere le funzioni di commissario straordinario in ILVA.

ASSONIME - Riproduzione riservata

È il momento di Invitalia guidata da Domenico Arcuri, che subentra nel capitale di AM InvestCo, dando vita alla nuova società Acciaierie d'Italia S.p.A.[177], con il compito di guidare la transizione economica e ambientale del gruppo ILVA. Inizia così una nuova stagione di interventi dello Stato nell'economia, che si colloca però in un contesto profondamente incerto – tra instabilità politica e normativa – dove non è ben chiaro il ruolo pubblico nella gestione, né gli obiettivi da perseguire, ancora in bilico tra sostenibilità ambientale, tutela del ceto creditorio e dell'occupazione, e neppure il peso che si intende attribuire alla siderurgia e all'acciaio green nelle politiche di sviluppo per l'Italia e per l'Italia in Europa.

3.3 La Società Acciaierie d'Italia S.p.A e la nuova era pubblico-privato

Acciaierie d'Italia S.p.A. ("AdI"), ex AM InvestCo, è una società per azioni, non quotata sui mercati regolamentati, avente sede legale in Milano, partecipata per il 62%, dal gruppo franco-indiano ArcelorMittal S.A. e, per il 38%, dall'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. ("Invitalia"), società interamente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze[178].

Il nuovo assetto societario trova il proprio fondamento nell'accordo di co-investimento concluso, l'11 dicembre 2020, dai soci medesimi, in forza del quale, il 14 aprile 2021, Invitalia ha sottoscritto un aumento di capitale riservato per complessivi 400 milioni di euro, acquisendo contestualmente il 50% dei diritti di voto in seno all'assemblea dei soci, in forza delle autorizzazioni di cui all'art. 1 del D.L. 16 dicembre 2019, n. 142, convertito con modificazioni dalla l. 7 febbraio 2020, n. 51. L'accordo prevede un secondo aumento di capitale da realizzarsi nel maggio 2022 con sottoscrizione fino a 680 milioni da parte di Invitalia per passare al 60% e fino a 70 milioni da parte di ArcelorMittal, ma è subordinato ad alcune condizioni sospensive, tra cui: la modifica del Piano Ambientale per tenere conto delle modifiche del piano industriale; la revoca di tutti i sequestri penali relativi allo stabilimento di Taranto; l'assenza dell'applicazione di misure restrittive nei confronti di ADI per i processi penali in cui ILVA è imputata, la regolarizzazione delle

177 Da cui nel frattempo dismette le proprie partecipazioni il gruppo Marcegaglia.

178 Invitalia è una società di proprietà del MEF, che ne è l'unico azionista, inserita nell'elenco dei soggetti ricompresi nel conto economico consolidato della P.A. tra gli "Enti produttori di servizi economici". La *mission* di Invitalia è dare impulso alla crescita economica del Paese anche attraverso il sostegno di settori strategici per lo sviluppo e l'occupazione e il rilancio delle aree di crisi con particolare riguardo al Mezzogiorno. In tale ambito la società, anche nella veste di centrale di committenza e di società *in house*, supporta le pubbliche amministrazioni e gestisce gli incentivi nazionali che favoriscono la nascita di nuove imprese e le start-up innovative, finanzia i progetti d'impresa con piani di sviluppo, soprattutto nei settori innovativi e ad alto valore aggiunto, in coerenza con le linee di politica economica e finanziaria del Governo.

ASSONIME - Riproduzione riservata

relazioni sindacali.

Il piano industriale della nuova società si fonda su 4 linee direttrici: 1) piena occupazione; 2) sostenibilità ambientale; 3) sostenibilità economica (garantita da Afo 4 e dal revamping di Afo 5) e 4) crescita. Il piano prevede la graduale decarbonizzazione dello stabilimento di Taranto con il passaggio alla produzione da forno elettrico in 10 anni con un investimento complessivo di 2,15 miliardi e tre tappe per realizzarlo: 1) entro il 2025, 25% della produzione a ridotto impatto ambientale; 2) dal 2025 al 2030 passaggio dall'acciaio tradizionale all'acciaio prodotto con forni elettrici, senza tuttavia l'interruzione della produzione da altoforno; 3) passaggio esclusivo all'idrogeno, senza indicazione di un termine.

Nell'aprile 2022 i commissari straordinari di ILVA Francesco Ardito, Alessandro Danovi e Antonio Lupo presentano un'istanza alla Corte d'Assise di Taranto per il dissequestro degli impianti (tra le condizioni dell'accordo con ArcelorMittal), ritenendo ormai adempiuto il 90% delle prescrizioni ambientali vigenti (in esecuzione del Piano ambientale approvato nel 2014 e rivisto nel 2017), a un anno dalla scadenza, con conseguente ammodernamento degli impianti e riduzione dell'impatto ambientale generato dalla fabbrica. Ma per la Corte non è sufficiente e gli impianti rimangono sotto sequestro. Secondo il collegio, infatti, *"la descrizione dello stato attuale degli impianti, nonché dello stato dei lavori riguardanti il Piano ambientale AIA 2012, riportata dal PM sulla base di numerosi rapporti allegati alle note Arpa, anche risalenti ad epoca recentissima (26 e 29 aprile scorsi), non consente di ritenere in alcun modo superato il presupposto legittimante il sequestro preventivo"*. In altre parole, ad avviso della Corte lo stabilimento continua a produrre emissioni che mettono in pericolo la salute pubblica e l'ambiente.

La decisione dei magistrati pesa come un macigno sul possibile rilancio di ILVA e sui programmi di Acciaierie d'Italia che si basavano sul revamping del più importante altoforno (Afo 5) e sui rapporti tra impresa privata e Stato italiano. L'accordo del 2022 viene prorogato a maggio 2024, così come il termine per l'acquisto degli impianti, ma la governance è lacerata dai contrasti interni alimentati dal rifiuto del socio privato di finanziare, come pattuito, la società in proporzione alla quota – pari a 70 milioni di euro – dovuta come azionista di minoranza.

Nel frattempo, complice una nuova crisi mondiale dell'acciaio e lo scoppio della guerra di aggressione russa in Ucraina, con il conseguente aumento dei costi dell'energia e delle materie prime, il piano verso il rilancio produttivo e la decarbonizzazione è fortemente compromesso, in un contesto in cui non ci sono risorse per gli investimenti e manca la liquidità per onorare gli impegni di capitale circolante, la produzione tocca un minimo storico nel 2022 a poco più di 3

ASSONIME - Riproduzione riservata

milioni di tonnellate, segnando un minimo storico che verrà battuto solo nel 2024[179].

Nuovi decreti-legge intervengono per tamponare l'emorragia in corso e mantenere in vita ILVA, anche se inizia a maturare la consapevolezza che la decretazione d'urgenza può solo limitare i danni, e non riportare il paziente in salute.

3.4 Verso la fine del partenariato: i nuovi poteri del socio pubblico

Per far fronte al deteriorarsi della situazione economica, con il decreto-legge 2/2023 il Governo Meloni[180] autorizza Invitalia ad attuare ulteriori misure di rafforzamento patrimoniale nei confronti della società ADI, attraverso la sottoscrizione di finanziamenti soci in conto capitale per un importo pari a 680 milioni di euro. Si tratta di un finanziamento che può essere convertito in capitale sociale in qualunque momento su istanza del socio pubblico. Il decreto, inoltre, reintroduce – in un nuovo *déja vú* – e conferma per tutto il periodo di vigenza del Piano Ambientale del 2017 le norme del cd. "scudo penale", secondo le quali le condotte realizzate in base al medesimo piano non possono dar luogo a responsabilità del commissario straordinario, dell'affittuario o dell'acquirente (tra le condizioni alla base dell'originario accordo tra Acciaierie d'Italia e Governo Renzi, poi modificato dal Governo Conte).

Lo stesso decreto introduce, inoltre, una nuova modifica alla disciplina dell'amministrazione straordinaria, volta di fatto ad esautorare le competenze dell'organo gestorio. In particolare, si attribuisce al socio pubblico di imprese a carattere strategico, che detiene una partecipazione superiore al 30%, la facoltà di presentare richiesta per l'apertura dell'amministrazione straordinaria, decorsi quindici giorni dalla richiesta all'organo amministrativo di valutare la ricorrenza dei presupposti per l'apertura della stessa[181]. La finalità della norma è quella di dotare lo Stato

179 La produzione di acciaio solido è stata di meno di 2,3 milioni di tonnellate nel 2024, e ha oscillato fra i 3,5 e i 4 milioni di tonnellate fra il 2020 e il 2021, con un minimo di 3,1 milioni di tonnellate nel 2022 e di appena 3 milioni nel 2023.

180 Il decreto fa seguito a un pacchetto di misure legislative adottate dal Governo Draghi che predisponevano una serie di strumenti finanziari a sostegno del Piano di decarbonizzazione dello stabilimento siderurgico di Taranto, tra cui: il Decreto-legge 21/2022 che disponeva la somma di 150 milioni del Patrimonio destinato gestito dai commissari straordinari di ILVA S.p.A. (su cui confluivano i fondi sequestrati alla famiglia Riva) destinato a progetti di decarbonizzazione; il decreto-legge 115/2022 che autorizzava Invitalia a sottoscrivere aumenti di capitale, o misure di rafforzamento patrimoniale fino a 1 miliardo di euro; il Decreto-legge 144/2022 che per dare attuazione alle misure del PNRR nei settori *hard to abate* affidava a DRI d'Italia S.p.A. 1 miliardo di euro per la realizzazione dell'impianto per la produzione del preridotto.

181 La norma sarà poi modificata dal decreto-legge n. 4/2024 precisando che l'istanza può essere presentata anche da soci che detengono congiuntamente, direttamente o indirettamente almeno il 30% delle quote societarie, estendendo ulteriormente in tal modo le prerogative del socio di minoranza circa l'apertura della procedura.

ASSONIME - Riproduzione riservata

di "strumenti rapidi" nel caso di "inadeguatezza della gestione"[182]. Un'altra norma del Codice ad Ilvam servanda – di dubbia legittimità costituzionale[183] – che pone le basi per l'estromissione del socio privato e il passaggio alla seconda amministrazione straordinaria.

Nella seconda metà del 2023 crescono i contrasti tra socio pubblico e privato, a fronte della chiusura di ArcelorMittal alla sottoscrizione dell'aumento di capitale indispensabile per la prosecuzione dell'attività aziendale e all'attuazione degli investimenti futuri. Ad aggravare il quadro la presunta sottoscrizione di un Memorandum d'Intesa tra il Ministro per gli Affari europei, le politiche di coesione e l'attuazione del PNRR, Raffaele Fitto e l'amministratore delegato di Acciaierie d'Italia[184], all'insaputa di Invitalia e del Ministro Urso[185], finalizzato a garantire lo stanziamento da parte dello Stato di risorse per oltre due miliardi di euro a valere sul programma RePowerEU, quale nuova missione su cui convogliare parte della riprogrammazione delle risorse del PNRR italiano, con la contestuale uscita del socio pubblico. Tra le condizioni poste da Acciaierie d'Italia, inoltre, l'abrogazione della norma che permette al socio di minoranza di richiedere l'apertura dell'amministrazione straordinaria. Il clamore mediatico della vicenda e le diverse interrogazioni parlamentari sul punto portano il Ministro Fitto a un passo indietro (anche per la difficile compatibilità fra le regole del DNSH che governano l'utilizzo delle risorse PNRR ed un investimento sul DRI alimentato a gas) e il Governo alla ricerca di una soluzione con risorse alternative che includa la partecipazione attiva di Invitalia.

La produzione, nel frattempo, scende al di sotto dei 3 milioni di tonnellate e ad Acciaierie d'Italia occorrono circa 420 milioni di euro per il pagamento delle forniture di gas necessarie al funzionamento degli impianti. La proposta del Governo è quella di un aumento di capitale di 320 milioni di euro per far salire la quota di Invitalia al 60% del capitale di ADI, o, in alternativa, la sottoscrizione di tutto il capitale sociale necessario a far salire la stessa al 66% per cento del

182 V. Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 14 del 28 dicembre 2022, disponibile sul sito: https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-14/21404.

183 Segnalati da autorevole dottrina. Sul punto v. S. CASSESE, *L'amministrazione straordinaria delle società partecipate in base all'articolo 2 del decreto-legge 2 del 2023, che dispone misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale,* 19 gennaio 2023, in www.dirittodella crisi.it.

184 Come si evince dall'atto di sindacato ispettivo n. 3-00848 presentato al Ministro delle Imprese e del Made in Italy, https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Sindisp&leg=19&id=1402080.

185 Come denunciato dall'amministratore delegato di Invitalia, Bernardo Mattarella, in una lettera indirizzata al presidente di AdI Franco Bernabè, all'amministratrice delegata dello stesso gruppo Lucia Morselli, nonché alla stessa società e ad ArcelorMittal, nella quale si lamenta anche una scarsa collaborazione e la mancata trasparenza sulla gestione della società cui Invitalia partecipa. V., tra gli altri, D. PALMIOTTI, *Ilva, l'accusa di Invitalia ad ArcelorMittal: «All'oscuro delle vostre azioni»*, Sole 24 Ore, 25 ottobre 2023.

ASSONIME - Riproduzione riservata

capitale di ADI, ricevendo come risposta da parte di ArcelorMittal un netto rifiuto per entrambe le opzioni.

A questo punto della storia, ai consueti ostacoli al rilancio produttivo dell'acciaieria (piani industriali non adeguatamente calibrati sulle risorse finanziarie e su una visione strategica di medio lungo periodo, cambiamenti delle regole in corso d'opera, mancato dissequestro degli impianti e continuo conflitto con la magistratura) si affianca, dunque, un nuovo difetto di fiducia reciproca tra i diversi attori della crisi, che condanna ILVA ancora una volta a languire nel suo declino[186].

3.5 I conflitti tra procedure concorsuali

Nei primi giorni di gennaio 2024 ArcelorMittal ribadisce la propria indisponibilità ad assumere impegni finanziari e di investimento, anche come socio di minoranza e in ragione della grave situazione di squilibrio economico patrimoniale e finanziario della società, deposita presso la Camera di Commercio di Milano istanza di composizione negoziata della crisi con la richiesta di applicazione delle misure protettive e cautelari del patrimonio. Si tratta di una nuova procedura prevista dal Codice della crisi per risolvere in via stragiudiziale la situazione di crisi o insolvenza delle imprese di qualsiasi dimensione[187].

Al tentativo estremo di ArcelorMittal di rimanere nella gestione di ADI e nel pieno controllo del complesso aziendale, il Governo reagisce con un nuovo Decreto-legge[188], con norme *ad Ilvam*, volto a sospendere l'iter di composizione della crisi, prefigurando l'apertura di una nuova procedura di amministrazione straordinaria come soluzione al fallimento delle trattative con il socio privato per il riassetto della governance della società e per gli interventi finanziari. Il decreto prevede, in particolare, che, dalla data di presentazione dell'istanza e fino alla chiusura della procedura di amministrazione straordinaria, non può essere presentata la domanda per l'apertura della composizione negoziata della crisi (prevista dagli articoli 12 e ss. del Codice della crisi

ASSONIME - Riproduzione riservata

186 In questo senso v. P. ICHINO, *Il capitale sociale che manca all'ex-Ilva*, in Lavoce.info, 29 novembre 2019.

187 La composizione negoziata della crisi, regolata dagli articoli 12 e ss. del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, costituisce uno strumento di ausilio alle imprese di qualsiasi dimensione, che, pur trovandosi in situazioni di difficoltà, presentino ragionevoli prospettive di risanamento. Attraverso la procedura queste ultime possono richiedere la nomina di un professionista indipendente che le coadiuvi nelle trattative con i creditori, nell'ambito di un percorso volontario e stragiudiziale volto al superamento della propria situazione di crisi, precrisi o insolvenza. Per un esame dell'istituto e delle sue origini si rinvia ad ASSONIME, *Guida al Codice della Crisi aggiornata alle misure correttive del decreto legislativo 13 settembre 2024, n. 136*, 26 novembre 2024.

188 Decreto-legge 18 gennaio 2024, n. 4, convertito con modificazioni dalla Legge 15 marzo 2024, n. 28.

d'impresa e dell'insolvenza), né possono essere presentate o proseguite domande di accesso a uno degli strumenti di regolazione della crisi o dell'insolvenza disciplinati dallo stesso Codice. Qualora, alla data di presentazione dell'istanza di ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria, risultasse una domanda di accesso alla composizione negoziata della crisi, la relativa domanda dovrà essere archiviata.

Come in un'avvincente partita di scacchi, immediata la contromossa di arrocco: l'amministratore delegato di ADI presenta ricorso al Tribunale di Milano per impedire l'apertura della procedura di amministrazione straordinaria, sottolineando profili di dubbia legittimità costituzionale del decreto 4/2024. Dal ricorso emerge, intanto, una situazione debitoria molto grave, con debiti per 3,1 miliardi di euro di cui più di 500 milioni già scaduti.

Il giudice delegato del Tribunale di Milano, tuttavia, rigetta l'istanza di Acciaierie d'Italia e invita la Camera di Commercio all'archiviazione della domanda di composizione negoziata della crisi. Il giudice, inoltre, dichiara "manifestamente non fondata la questione di legittimità costituzionale" sollevata dai legali dell'azienda in ordine al decreto 4/2024. Nei giorni successivi, l'esperto nominato dalla Camera di Commercio di Milano per la composizione negoziata dichiara che non sussistono, a causa dei conflitti tra i soci, quelle concrete prospettive di risanamento necessarie per proseguire la composizione negoziata.

La strada per l'apertura della seconda amministrazione straordinaria non prevede più ostacoli, ma non cela i tanti paradossi. Innanzitutto, se per la generalità delle imprese, l'amministrazione straordinaria è, per l'appunto, uno "stato straordinario", per l'ex ILVA, invece, diventa lo stato ordinario. Occorre trovare presto un nuovo "cavaliere bianco", un socio privato che rilevi la gestione degli impianti, apporti risorse fresche e un nuovo piano industriale che garantisca rilancio produttivo e tutela dell'ambiente, della salute, del ceto credito e dell'occupazione. Serve tempo per una nuova gara, ma il tempo è costoso, perché il paziente è esanime, inevitabili sono nuove erogazioni di finanza pubblica e l'intervento delle forze politiche per evitare un corto circuito tra procedure. Il copione già visto, si ripete.

3.6 La seconda amministrazione straordinaria e le nuove indagini penali

Con il decreto del Ministero delle imprese e del Made in Italy del 20 febbraio 2024 si apre per Acciaierie d'Italia S.p.a. la procedura di amministrazione straordinaria, con debiti verso i soci, professionisti e fornitori per almeno 3 miliardi di euro. Nel mentre è ancora in corso la prima amministrazione straordinaria con più di 19 mila le istanze presentate dai creditori per l'ammissione allo stato passivo per un ammontare di oltre 5 miliardi di crediti mai versati.

ASSONIME - Riproduzione riservata

L'ing. Giancarlo Quaranta, dirigente di ILVA in AS, entrato in fabbrica all'epoca di Italsider il 2 gennaio 1984, viene nominato commissario straordinario della procedura e tra i suoi primi atti vi è la provvidenziale intesa con i commissari straordinari di ILVA in amministrazione straordinaria per il rinnovo del contratto di affitto, con scadenza al 31 maggio 2030. Si tratta di una data significativa, che coincide con la fine del regime di gratuità di quote di anidride carbonica previsto dall'Unione europea, di cui negli anni ILVA prima e ADI poi hanno ampiamente beneficiato. A quella data, non molto lontana, il progetto di decarbonizzazione dovrà inevitabilmente essere concluso.

Il sistema ETS (*Emission Trading System*) introdotto dalla direttiva 2003/87/CE e modificato dalla direttiva 2018/410 combina il limite alle emissioni con un regime di scambio delle quote. In particolare, alla quantità totale di gas serra emettibili dagli impianti che rientrano nel sistema viene fissato un tetto che si riduce nel tempo in modo che le emissioni totali diminuiscano. Entro questo limite, le imprese ricevono gratuitamente o acquistano quote di emissione. Alla fine di ogni anno le società, qualora abbiano realizzato meno emissioni di quelle previste, possono riutilizzare le quote per coprire il fabbisogno futuro, oppure rivenderle. Grazie a questo sistema si stima che ILVA tra il 2008 e il 2015 avrebbe beneficiato di 470 milioni di euro[189].

In relazione a questo capitolo parallelo della vicenda ILVA sono attualmente in corso le indagini per il reato di truffa ai danni dello Stato per la manomissione dei dati sulla CO2 da parte di amministratori, tra cui l'AD Lucia Morselli, procuratori e dipendenti di Acciaierie d'Italia S.p.A. per fatti relativi al biennio 2022-2023. Secondo quanto accertato sinora nell'inchiesta, in relazione alla restituzione delle quote CO2 consumate nell'anno 2022 e all'assegnazione di quelle a titolo gratuito per l'anno 2023, Acciaierie d'Italia avrebbe attestato nel piano di monitoraggio e rendicontazione falsi quantitativi di consumi di materie prime (fossile, gas, ecc.), di prodotti finiti e semilavorati e relative giacenze, così alterando i parametri di riferimento ("fattore di emissione" e "livello di attività"). ADI avrebbe inoltre dichiarato al registro Eu ETS un numero di quote CO2 inferiore a quello effettivamente emesso, inducendo in errore il comitato ministeriale, che perciò assegnava gratuitamente allo stabilimento ex Ilva di Taranto, per l'anno 2023, un ammontare di quote superiore a quello effettivamente spettante.

In questo modo, secondo l'accusa, gli indagati avrebbero procurato un ingiusto profitto per Acciaierie d'Italia consistito, da un lato, in un risparmio di spesa, realizzato con la restituzione

189 In tal senso v. C. BRUSINI E M. PROCOPIO, *Ilva e gli altri, come fare soldi con la CO2: oggi nell'Unione europea inquinare conviene*, Il Fatto Quotidiano, 3 luglio 2024, ma anche R. D'AMATO-E. EVI, interrogazione parlamentare con richiesta scritta alla Commissione europea, 13 dicembre 2019, disponibile sul sito: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2019-004408_IT.html

ASSONIME - Riproduzione riservata

allo Stato (nello specifico, al Comitato ministeriale) di quote CO2 inferiori a quello che la società avrebbe dovuto restituire, e dall'altro nei maggiori ricavi determinati dal riconoscimento di quote di CO2 gratuite in misura eccedente. A danno del mercato primario delle "aste pubbliche" dello Stato.

Contestualmente i PM tarantini aprono un nuovo filone d'inchiesta a carico dello stesso Amministratore delegato di ADI, Lucia Morselli per associazione a delinquere finalizzata all'inquinamento e al disastro ambientale per avere omesso manutenzioni che hanno determinato un aumento delle emissioni di benzene con conseguente peggioramento della qualità dell'aria di Taranto, nonché un danno agli impianti per circa 1 miliardo di euro.

Sotto il peso degli ingenti debiti, del conflitto con lo Stato italiano e delle nuove inchieste si chiude l'epoca della multinazionale franco-indiana.

L'apertura della procedura di amministrazione straordinaria per ADI solleva nel frattempo le preoccupazioni e le proteste per le imprese dell'indotto dell'ex-ILVA, già estromesse dal credito della prima amministrazione straordinaria, e preoccupate per la sorte dei nuovi crediti e dei propri dipendenti in occasione della nuova procedura. Ciò induce il Governo a varare un nuovo decreto-legge[190] per fornire garanzie a tali imprese a fronte dell'apertura della nuova procedura. Alle stesse in particolare vengono concesse, le garanzie del fondo PMI[191], contributi a fondo perduto, cassa integrazione straordinaria e diritti di prededucibilità, e cioè del rimborso prioritario dei crediti vantati nei confronti dell'impresa committente ammessa all'amministrazione straordinaria. A tale decreto seguiranno altre misure in favore dell'indotto (su cui v. par. successivo).

(Focus n. 11: La voce di ArcelorMittal)

3.7 Il conto dei fondi pubblici tra la prima e seconda amministrazione straordinaria

Il 24 gennaio 2025 il sottosegretario di Stato per le Imprese e il made in Italy, Fausta Bergamotto, rispondendo all'interpellanza urgente del deputato Angelo Bonelli "in ordine allo stato delle passività di Acciaierie d'Italia e ai costi a carico dello Stato dal 2012, afferma che dal 2012 ad oggi ILVA ha beneficiato: di circa 600 milioni tra il 2012 e il 2015 per far fronte alle esigenze finanziarie; di un finanziamento di ulteriori 400 milioni erogato da istituti di credito assistito da garanzie

190 Decreto-legge 7 agosto 2024, n. 9, convertito con modificazioni dalla Legge 7 ottobre 2024, n. 143.

191 Di cui all'articolo 2, comma 100, lett. a) della legge 23 dicembre 1996, n. 662.

ASSONIME - Riproduzione riservata

del Mef; di 400 milioni per l'ingresso di Invitalia nel capitale sociale della società AM InvestCo Italy, nell'aprile 2021; di 680 milioni per il finanziamento soci disposto da Invitalia nel 2023; di un prestito a condizioni di mercato per 320 milioni di euro nel 2024, non qualificabile tuttavia come costo per lo Stato; dello stanziamento di ulteriori 250 milioni per Acciaierie d'Italia varato a gennaio 2025 per garantire la continuità aziendale fino al completamento delle procedure di assegnazione al nuovo proprietario e, da ultimo, il nuovo finanziamento di 200 milioni concesso con il Decreto-Legge 92/2025.

Queste cifre, tuttavia, indicano soltanto i costi diretti in termini di finanziamenti o contributi erogati dallo Stato. A questi andrebbero invece aggiunti, solo per citarne alcuni, i 220 milioni di finanziamenti SACE e 10 milioni di euro di contributo a fondo perduto per la tutela dell'indotto del 2024, incrementati di altri 3 milioni per il triennio 2025-2027; circa 10 milioni di euro di compensi per i commissari che si sono alternati in ILVA e ADI, nonché i costi delle consulenze, che solo per gli incarichi stipulati tra marzo e maggio del 2024 da AdI in amministrazione straordinaria, ammontano a 3,5 milioni di euro. A questi costi vanno aggiunti quelli legati alle perduranti proroghe dei trattamenti di integrazione straordinarie per contenere gli esuberi del personale, che possono essere conservativamente stimate, considerando una media di 3 mila lavoratori dell'ILVA in cassa integrazione guadagni per 10 anni con una integrazione al 70% dello stipendio, in almeno 750 milioni di euro, nonché le perdite di esercizio stimate (tra il 2011 e il 2023) di più di 24.423 milioni di euro per un totale di 1,39% di PIL[192].

Un conto molto più salato per l'economia nazionale.

4. La questione Giustizia: il Processo "Ambiente Svenduto" e il trasferimento degli atti a Potenza

Sulla base delle indagini che nel 2012 conducono al sequestro degli impianti, il GUP del Tribunale di Taranto il 29 febbraio del 2016 dispone il rinvio a giudizio nei confronti di 37 imputati per 33 capi di imputazione tra cui, in particolare, i reati di associazione a delinquere finalizzate al disastro ambientale, omissioni dolose di cautele sui luoghi di lavoro, corruzione in atti giudiziari e concussione, omicidio colposo. Prende avvio il maxiprocesso che passerà alla storia con il nome di "Ambiente Svenduto".

192 Per le fonti relative a tali dati si rinvia all'istantanea in apertura del presente lavoro.

ASSONIME - Riproduzione riservata

Dopo cinque anni, 332 udienze, oltre 1.000 parti civili costituite e 200 ordinanze emesse il processo si conclude con una sentenza di condanna[193] per un totale di 270 anni di carcere nei confronti dei vertici aziendali dell'ILVA, tra cui i proprietari ai tempi dei fatti contestati (1995-2012), Fabio e Nicola Riva, ritenuti colpevoli di una consapevole gestione nociva per la salute e l'ambiente, consistente nell'omesso adeguamento ai sistemi minimi di ambientalizzazione e sicurezza. Condannati anche politici locali per le pressioni esercitate sull'ARPA Puglia al fine di contenere i dati sulle emissioni inquinanti. Nei confronti della società, riconosciuta responsabile ai sensi del decreto legislativo 231/2001, è disposta la confisca degli impianti.

Tuttavia, il 13 settembre 2024 la Corte d'Assise d'Appello, accogliendo il ricorso dei difensori della famiglia Riva, annulla il processo e trasferisce gli atti a Potenza in quanto due giudici popolari della Corte sarebbero stati coinvolti nei fatti processuali come parti offese nel procedimento: l'uno, che ha esercitato le funzioni di giudice di pace dal 1994 al 2015, per essersi costituito parte civile nel processo all'udienza del 17 maggio 2016, chiedendo il risarcimento dei danni causati ad un suo terreno, situato nelle immediate vicinanze dei parchi minerali e dell'area a caldo dello stabilimento Ilva, dall'immissione nell'aria di fumi e di polveri contenenti, diossina e benzopirene. L'altro, che ha ricoperto il ruolo di componente esperto presso la sezione agraria del Tribunale di Taranto dal 1981 al 2005, per essersi costituito parte civile nella stessa udienza del 2016.

Si tratta in realtà di eccezioni già sollevate dai difensori nel processo di primo grado, ma rigettate dalla Corte d'Assise, perché ad avviso della stessa, i due giudici al momento della costituzione nel processo avevano cessato le loro funzioni. La Corte d'Appello, tuttavia, per annullare la sentenza attribuisce rilievo al fatto che i giudici erano in servizio nel periodo 1995-2012 quando si sono consumati i reati contestati agli imputati. Di conseguenza, tutto da rifare.

L'evidenza è quella di un processo in cui perdono tutti: gli imputati per non aver avuto un giudizio imparziale, le vittime perché vedranno le loro aspettative di giustizia infrante dalla scure della prescrizione, le parti civili per aver atteso per anni una sentenza emessa da giudici funzionalmente incompetenti che non avrebbero dovuto occuparsi del processo. A seguito dell'annullamento della condanna, il gruppo Riva ottiene un decreto ingiuntivo per la restituzione delle somme versate alle parti civili a titolo di provvisionale come anticipo per il risarcimento dei danni subiti in attesa della sentenza definitiva. Un capitolo non edificante della nostra amministrazione della giustizia.

193 Con 3773 pagine di motivazione v, Corte d'Appello Taranto, sent. 1/2001, per il cui esame si rinvia a G. RUGGIERO, *Appunti sul processo Ambiente Svenduto*, in Sistema Penale, 20 dicembre 2023.

ASSONIME - Riproduzione riservata

PARTE III: I protagonisti e il lascito di ILVA

1. I protagonisti della vicenda

1.1 Dal 2012 a oggi 8 Governi per il caso ILVA

Governo Monti: **Corrado Clini**, Ministro dell'Ambiente (2011-2013) che avviò il procedimento per il rinnovo dell'A.I.A. del 2011; **Corrado Passera**, Ministro dello Sviluppo Economico, delle Infrastrutture e dei Trasporti (2011-2013) che lavorò ai primi provvedimenti per evitare la chiusura dell'azienda e a definire il primo Piano di rilancio con il Commissario Bondi; **Claudio De Vincenti**, Sottosegretario al Ministero dello Sviluppo Economico (2011-2013).

Governo Letta: **Andrea Orlando**, Ministro dell'Ambiente (2013-2014), che fu protagonista durante il primo commissariamento dell'ILVA; **Flavio Zanonato**, Ministro dello Sviluppo Economico (2013-2014), che avviò le prime strategie di risanamento ambientale per l'ILVA; **Claudio De Vincenti**, Sottosegretario al Ministero dello Sviluppo Economico (2013-2014).

Governo Renzi: **Gian Luca Galletti**, Ministro dell'Ambiente (2014-2016), che supportò i decreti per finanziare le bonifiche e contribuì all'approvazione del Piano ambientale del 2014; **Federica Guidi**, Ministro dello Sviluppo Economico (2014-2016), che ha sostenuto la ricerca di un acquirente per l'ILVA avviando la gara per la cessione del polo siderurgico, **Claudio De Vincenti**, Viceministro allo Sviluppo Economico (2014-2015); **Carlo Calenda**, Ministro dello Sviluppo Economico (2016), che firmò l'accordo di acquisizione con ArcelorMittal. **Andrea Guerra**, Consigliere per le politiche industriali del Presidente del Consiglio, **Franco Bassanini** Presidente CdP e **Giovanni Gorno Tempini**, Amministratore Delegato di CdP (fino a luglio 2015), **Claudio Costamagna**, Presidente di CdP, **Fabio Gallia**, Amministratore delegato CdP (luglio 2015-luglio 2018).

Governo Gentiloni: **Gian Luca Galletti**, Ministro dell'Ambiente (2016-2018); **Carlo Calenda**, Ministro dello Sviluppo Economico (2016-2018); **Claudio De Vincenti**, Ministro per la Coesione territoriale e il Mezzogiorno (2016-2018).

Governo Conte (I e II): **Sergio Costa**, Ministro dell'Ambiente (2018-2021); **Luigi Di Maio**, Ministro dello Sviluppo Economico (2018-2019), che mise in discussione l'accordo con ArcelorMittal; **Stefano Patuanelli**, Ministro dello Sviluppo Economico (2019-2021), che avallò fortemente

ASSONIME - Riproduzione riservata

il passaggio ad una partecipazione anche statale dell'ILVA. **Domenico Arcuri**, Amministratore Delegato di Invitalia S.p.A. (2007-2022), che contribuì alla redazione del nuovo Piano industriale del 2020 su cui si cercò di rilanciare la partnership pubblico privata con ArcelorMittal.

Governo Draghi: **Roberto Cingolani**, Ministro della Transizione Ecologica (2021-2022), che supportò l'obiettivo di decarbonizzare la produzione di Taranto; **Giancarlo Giorgetti**, Ministro dello Sviluppo Economico (2021-2022), che guidò la costituzione di ADI.

Governo Meloni: **Gilberto Pichetto Fratin**, Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (2022- presente), che si occupa del piano di decarbonizzazione di ADI; **Adolfo Urso**, Ministro delle Imprese e del Made in Italy (2022- presente), che ha riacceso l'Afo 1 e avviato una seconda gara per la ricerca di un nuovo partner industriale, **Raffaele Fitto**, Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR (2022 -2024), che provò a finanziare l'impianto di preridotto con i fondi PNRR, per poi stralciarli e ricollocarli sul Fondo Sviluppo e Coesione.

1.2 Le amministrazioni locali

Nichi Vendola: governatore della Puglia tra il 2005 e il 2015 quando furono varate le prime leggi regionali antidiossina e benzo(a)pirene, condannato a tre anni e mezzo di reclusione per concussione aggravata nel processo "Ambiente Svenduto", per aver esercitato pressioni nei confronti del direttore generale di Arpa Puglia, Giorgio Assennato, per ammorbidire la posizione di ILVA sulle emissioni nocive.

Gianni Florido: presidente della Provincia di Taranto tra il 2004 e il 2013, condannato a tre anni di reclusione per concussione nel processo "Ambiente Svenduto", in relazione ad alcune autorizzazioni ad ILVA per la gestione di discariche di rifiuti. Gianni Florido è sato prosciolto per prescrizione.

Michele Emiliano: Governatore della Puglia (2015-presente) che presentò una delle prime proposte per la decarbonizzazione per il risanamento dello stabilimento di Taranto.

Ippazio Stefano: sindaco di Taranto tra il 2007 e il 2017, che avviò la richiesta di apertura delle indagini nei confronti di ILVA per disastro ambientale. Indagato nell'ambito del processo "Ambiente Svenduto" è stato assolto per i reati di omissione di atti d'ufficio e abuso d'ufficio.

Rinaldo Melucci: sindaco di Taranto che tra il 2017-2025 adottò diverse ordinanze per il fermo dell'area a caldo dello stabilimento siderurgico di Taranto.

Piero Bitetti: sindaco di Taranto dal 9 giugno 2025, il quale, su pressione delle associazioni ambientaliste contrarie alla firma del nuovo Accordo di Programma per la ripartenza dell'impianto, ha prima annunciato e poi ritirato le proprie dimissioni tra il 30 luglio e il 1° agosto 2025.

ASSONIME - Riproduzione riservata

1.3 I commissari straordinari

Per ILVA a seguito del commissariamento straordinario ex Decreto-legge n. 61/2013: **Enrico Bondi**, **Edo Ronchi** (2013-2014), autori del primo piano di rilancio e ambientalizzazione del polo siderurgico.

Per ILVA in amministrazione straordinaria: **Piero Gnudi, Enrico Laghi e Corrado Carrubba** (2015-2019); **Antonio Lupo, Francesco Ardito e Alessandro Danovi** fino al 2023 e ancora **Alessandro Danovi, Daniela Salvi e Francesco Di Ciommo** attualmente in carica.

Per Acciaierie d'Italia in amministrazione straordinaria: **Giancarlo Quaranta, Giovanni Fiori e Davide Tabarelli** attualmente in carica.

1.4 Acciaierie d'Italia

Franco Bernabè, Presidente di Acciaierie d'Italia Holding dal 2021 al 2023, nonché ancora presidente del consiglio di amministrazione della società DRI d'Italia. Figura indicata dal Governo Draghi alla presidenza di entrambe le società con l'obiettivo di segnare la strategica complementarità delle due società per la realizzazione del Piano di decarbonizzazione, non realizzato nel corso della gestione pubblico-privata per i contrasti tra ArcelorMittal e Invitalia e per la carenza di investimenti.

Lucia Morselli, amministratore delegato di Acciaierie d'Italia S.p.A. fino al 2024, protagonista dello scontro con Invitalia e attualmente indagata per il reato di truffa ai danni dello Stato, associazione a delinquere finalizzata all'inquinamento e al disastro ambientale.

2. Le lezioni di ILVA

Il racconto dell'ILVA è innanzitutto il racconto di un capitolo importante della storia industriale del nostro Paese e delle luci e delle ombre dell'intervento dello Stato nell'economia, ma è anche il racconto delle nuove sfide, di sostenibilità e innovazione, che riguardano l'economia contemporanea e gli ordinamenti nazionali.

Si tratta di un'emblematica vicenda imprenditoriale del nostro Paese, non ancora conclusa, da cui emerge un complesso di responsabilità, politiche e d'impresa, giudiziarie e amministrative, che hanno determinato una crisi aziendale senza fine e lasciato ancora irrisolto un disastro

ASSONIME - Riproduzione riservata

ambientale, economico e sociale di vaste proporzioni. Una vicenda che si snoda lungo la storia politica ed economica del nostro Paese, in un perenne stato emergenziale e in un raffronto partigiano tra valori e beni tutelati – l'attività economica d'impresa, il lavoro, l'ambiente, la salute – quasi come una lotta tra bene e male, piuttosto che come ricerca di salvaguardia di tutto ciò che sostanzia il vivere comune. È mancata una visione strategica di lungo periodo e la coesione istituzionale tra tutte le componenti del problema, ognuno ha svolto il proprio compito, senza guardare all'esito finale.

Il presente lavoro non intende allocare responsabilità né suggerire soluzioni in questa delicata fase della vicenda. L'obiettivo è stato, innanzitutto, quello di ricostruire i momenti e i nodi cruciali della storia dell'ILVA per comprendere bene come sono andate le cose in vista e con l'auspicio di un nuovo capitolo. Di fronte al quadro che è emerso e alla ricchezza delle informazioni che ne sono derivate, è stato conseguenziale guardare alla vicenda ILVA sotto l'aspetto delle lezioni che lascia questa lunga vicenda, sull'intervento dello Stato nell'economia, sul funzionamento e sull'efficienza degli istituti giuridici ed economici, quali l'amministrazione straordinaria, sull'evoluzione della cultura d'impresa verso la sostenibilità e la transizione energetica, sull'efficacia delle tutele, che facciano guardare a nuove strategie per lo sviluppo del nostro Paese, in un contesto europeo e internazionale in continua evoluzione. Uno sguardo verso il Paese che verrà. Abbiamo provato a fare una sintesi delle lezioni principali acquisite, ma molte altre se ne potrebbero aggiungere.

2.1 Il ruolo dello Stato nell'economia e il concetto di interesse strategico nazionale

L'impresa siderurgica ILVA nel corso della sua lunga storia ha visto l'intervento dello Stato in molte vesti. Inizialmente, attraverso l'IRI che ha assunto il controllo di questo importante comparto industriale tra le due guerre mondiali, poi, durante la gestione nuovamente affidata ai privati, i Riva, a metà degli anni '90, lo Stato in veste di regolatore è intervenuto più volte con una decretazione emergenziale, per salvaguardare la continuità dell'impresa e l'occupazione dopo gli interventi della magistratura a tutela di ambiente e salute. Successivamente, con il commissariamento straordinario, prima e l'amministrazione straordinaria, poi, lo Stato affida ai commissari straordinari la gestione, che culmina nell'ingresso di un nuovo partner privato, la società indiana ArcelorMittal, insieme a un partner pubblico, Invitalia, nella società divenuta Acciaierie d'Italia S.p.A.. La gestione ArcelorMittal, tuttavia, si arena presto e Invitalia subentra nella gestione sulla base dell'accordo di co-investimento e di un Piano industriale su cui rilanciare la

ASSONIME - Riproduzione riservata

partnership pubblico privata, ma anche questa fase si conclude con una seconda amministrazione straordinaria, i cui commissari straordinari stanno curando la vendita dei rimanenti asset aziendali ad altro soggetto privato.

Le evidenze più macroscopiche sono state, innanzitutto, il continuo oscillare tra regolazione di mercato e governance pubblica in un "perdurante stato di emergenza", nel quale l'intervento pubblico si è orientato a garantire la prosecuzione della continuità aziendale e dei livelli occupazionali, senza affrontare i nodi strutturali del problema con una strategia di politica industriale di medio lungo termine e un piano di fattibilità credibile, che contemplasse anche le variabili energia e trasformazione ambientale e tecnologica, che, nel corso del tempo, si sono evidenziate come le vere emergenze, cui si aggiunge oggi un nuovo mutevole contesto economico globale e di competitività per il settore dell'acciaio. Altre evidenze sono state lo schieramento in campi contrapposti tra magistratura e potere esecutivo, che non hanno aiutato a stabilizzare un quadro di certezza del diritto sui cui poter prendere impegni sui cospicui investimenti necessari al rilancio produttivo e alla ambientalizzazione del sito. Le stesse autorità governative hanno agito talvolta in maniera frammentata e in qualche occasione persino contraddittoria, fattori che hanno condotto al fallimento dei tentativi di regolazione, con conseguente collasso dell'attività economica e allontanamento dai percorsi di crescita e sviluppo.

Allo stesso tempo, il concetto di "interesse strategico nazionale" è stato utilizzato in funzione protettiva, per evitare la dissoluzione di un'impresa in crisi, e non in chiave proattiva per guidare la transizione verso modelli di business sostenibili e funzionali alla creazione di valore economico sociale. L'interesse strategico nazionale dovrebbe essere definito in termini positivi e non ideologici, tenendo conto di tutte le trasformazioni in atto sul piano economico, climatico, energetico e geopolitico, all'interno di un contesto europeo e internazionale in rapida e continua evoluzione.

Sostenibilità, creazione di valore e riduzione dei rischi per la salute e l'ambiente rappresentano, oggi, le coordinate su cui tracciare le strategie sia pubbliche sia private di trasformazione del sistema industriale, politico ed economico. In quest'ottica, l'intervento dello Stato nell'economia dovrebbe essere volto a sostenere i settori economici toccati dalla crisi o dalle esigenze di trasformazione (la cd. *Just transition* coniata in Europa), dentro una cornice di investimenti che guardano ai nuovi valori di sostenibilità e responsabilità economica e sociale, garantendo la supervisione e la protezione dei diritti fondamentali dei cittadini e degli interessi strategici del Paese, per evitare una spaccatura sociale e un conflitto tra beni egualmente meritevoli di tutela.

Se un settore industriale è ritenuto strategico in relazione alle scelte di politica industriale, oppure per ragioni occupazionali o territoriali, o di competitività economica del Paese nel contesto

ASSONIME - Riproduzione riservata

europeo e internazionale; se un'industria è ritenuta vitale per il Paese, come è sempre stato nel caso di ILVA, occorre compiere scelte coerenti e orientare in modo conseguente l'intervento pubblico, anche quando si tratti di "scelte tragiche". È quanto avvenuto di recente nel Regno Unito con il conferimento al Governo di poteri straordinari per scongiurare la chiusura della British Steel Limited e lo spegnimento dei suoi altiforni, dopo l'annuncio da parte della proprietà cinese di interrompere le forniture di materie prime allo stabilimento di Scunthorpe, a causa delle ingenti e perduranti perdite di esercizio. Con lo Steel Industry Act 2025, il Governo inglese ha previsto un intervento di 230 milioni di sterline annue e l'avocazione della gestione e del controllo dell'impresa, senza escludere una vera e propria nazionalizzazione. Alla base della decisione la necessità di mantenere in vita l'ultima fabbrica di acciaio primario per evitare un vulnus nella difesa nazionale e nell'industria siderurgica nazionale.

Contestualmente però, se un'industria produce emissioni nocive per la salute umana e emissioni di CO_2 che rallentano o impediscono il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi climatici al 2030 e al 2050 – come nel caso di ILVA – lo Stato non può non essere considerato garante ultimo di quei diritti e di quegli impegni, come ribadito più volte dalle istituzioni internazionali ed europee. Anche in questo caso un esempio proviene dallo stesso Regno Unito che pochi anni prima della vicenda British Steel aveva siglato un accordo di finanziamento di 500 milioni di sterline con la Tata Steel UK, filiale indiana del produttore di acciaio Tata Steel Limited per la riconversione dello stabilimento di Port Talbot da ciclo integrale a forno elettrico, e per la costruzione di un'infrastruttura energetica per alimentarne la produzione. Per realizzare il processo di riconversione lo stabilimento è stato chiuso perché sarebbe stato troppo oneroso mantenere la sicurezza degli altiforni esistenti in attesa della transizione ecologica. La chiusura ha comportato la perdita di 2800 posti di lavoro.

La vicenda ILVA, in tutte le sue fasi e sfaccettature, rende evidente la necessità di un Piano nazionale per la siderurgia in cui vengano considerate tutte le necessità attuali, energetiche, ambientali, di trasformazione, di materie breve, con opzioni di breve/medio e lungo periodo, favorendo percorsi graduali di transizione verso modelli produttivi più efficienti e meno inquinanti in linea con gli sviluppi delle nuove tecnologie e dei tempi necessari ad implementarle e che preveda una governance di tutti gli attori e le autorità interessate dal piano. Il Piano nazionale dovrebbe, inoltre, avere un orizzonte temporale ampio ed essere impegnativo anche per i Governi successivi, salvi casi eccezionali.

ASSONIME - Riproduzione riservata

2.2 Non c'è decarbonizzazione senza energia a costi competitivi

Il mantenimento degli altiforni a carbone non appare più un'opzione percorribile nel lungo periodo, anche laddove oggetto di interventi strutturali per garantire la sicurezza dei lavoratori e la riduzione delle emissioni nocive per la salute umana. Lo sviluppo delle nuove tecnologie a livello europeo e internazionale si muove – anche se con lentezza - verso la sostituzione del modello di produzione a ciclo integrale basato sul combustibile fossile con la produzione da forno elettrico. Per evitare uno shock nella domanda di rottame si ipotizza un graduale phase out dalla produzione da altoforno e il passaggio al *Direct Reduction Iron* (DRI) come materia prima, per la cui produzione è necessaria la realizzazione di impianti alimentati a gas o a idrogeno. I progetti per lo sviluppo di una filiera dell'idrogeno sono, tuttavia, in tutto il mondo ancora a livello embrionale. Nel caso ILVA la strada verso l'uso del DRI per alimentare in via transitoria gli altiforni (riducendone le emissioni inquinanti), nell'attesa della sostituzione con i forni elettrici, era stata individuata dai commissari Enrico Bondi e Edo Ronchi già nel 2014, sebbene tale via non sia stata ancora mai concretamente percorsa.

Il rilancio della produzione di acciaio in Italia passa attraverso una graduale riconversione dell'area a caldo di Taranto. Le risorse pubbliche devono essere indirizzate verso lo sviluppo della tecnologia del *Direct Reduction Iron* (DRI), essendo l'unica allo stato attuale in grado di realizzare sia gli obiettivi di completa eliminazione delle emissioni inquinanti, sia quelli di riduzione delle emissioni di CO_2 per garantire il raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica imposti dalle istituzioni europee e internazionali. Occorre, tuttavia, anche definire politiche per garantire l'approvvigionamento di rottame a prezzi competitivi.

Una transizione verso un'industria siderurgica sostenibile dipende, tuttavia, dalla disponibilità di grandi quantità di energia, nonché di infrastrutture adeguate. La riconversione della siderurgia deve, dunque, essere collocata in un quadro più ampio in cui le politiche energetiche e industriali del Paese, unitamente alle scelte di approvvigionamento e di investimento in Ricerca e Sviluppo siano tra loro coordinate.

Occorrono politiche di supporto per un'efficace transizione del settore elettrico verso le fonti rinnovabili capaci non solo di sviluppare l'offerta di impianti (che vengono ancora oggi lautamente sussidiati, nonostante il pieno raggiungimento della *grid parity*, tramite pesanti oneri in bolletta pagati dalle imprese e famiglie italiane) ma anche e forse soprattutto in grado di produrre visibili effetti migliorativi sul costo dell'energia con particolari benefici per i settori energivori ed *hard to abate*, così come occorrono investimenti nelle infrastrutture per la produzione di idrogeno, utilizzando tutte le opportunità offerte dalla legislazione europea e le norme sugli aiuti di Sta-

ASSONIME - Riproduzione riservata

to. Contestualmente lo Stato dovrebbe valutare diverse opzioni per stimolare la produzione e l'acquisto di "acciaio verde". Quanto alla produzione, tra le varie opzioni possibili sarebbe opportuno un intervento pubblico a sostegno della produzione di idrogeno verde e all'istallazione di elettrolizzatori. A sostegno della domanda si potrebbe far leva sugli appalti pubblici sostenibili (che includono requisiti minimi ambientali nei bandi delle stazioni appaltanti) e prevedere ben calibrate misure di sostegno all'acciaio verde attraverso i cd. contratti per differenza (nei quali lo Stato copre la differenza di prezzo tra acciaio verde e tradizionale), ma al contempo traendo opportune valutazioni dalla esperienza degli incentivi alle FER, non sempre positiva in termini di costi gravanti in bolletta e di difficoltà a produrre un ordinato e progressivo *phase out* degli stessi una volta raggiunta la *grid parity*.

L'attuazione di queste strategie richiede tempo e risorse, e una politica in tal senso dovrebbe prevedere un adeguato piano transitorio che autorizzi la produzione di acciaio primario presso lo stabilimento di Taranto nei limiti di un livello compatibile con lo stato di ambientalizzazione e sicurezza degli impianti esistenti.

2.3 Pubblico e privato: un nuovo equilibrio tra valori costituzionali e tra poteri dello Stato

Il caso ILVA è anche emblematico per aver dato luogo a un conflitto tra istituzioni e poteri tra i più gravi della storia italiana, condannato dalle istituzioni europee e internazionali. Nella vicenda narrata Governi e magistratura hanno perseguito battaglie senza esclusione di colpi per affermare ciascuno nel proprio ambito di prerogative l'affermazione di prevalente esigenza di tutela di un diritto sull'altro, continuità aziendale e lavoro verso ambiente e salute, contrapponendo ideologicamente valori costituzionali. Alcune delle ragioni del contrasto risiedono, va detto, nel ritardo con cui lo Stato ha recepito e attuato la normativa ambientale, nell'infinita decretazione d'urgenza, nel rapporto improprio tra diritto penale e diritto amministrativo, in cui il diritto penale è intervenuto non in funzione rimediale-riparatoria, ma in chiave precauzionale per neutralizzare situazioni di pericolo, invadendo l'ambito di applicazione del diritto amministrativo.

L'incertezza, la frammentarietà e la poca trasparenza e tempestività sui dati di rilevazione e monitoraggio dei livelli di inquinamento dannoso per la salute e l'ambiente generati nel tempo dall'impianto, nonché la spesso malcelata confusione fra esigenze di tutela della salute e dell'ambiente nell'area di Taranto ed obiettivi più generali di decarbonizzazione, riduzione delle emissioni clima-alteranti e dell'impronta carbonica del settore dell'acciaio, non hanno infine aiutato a creare un confronto istituzionale basato su trasparenza, fiducia ed evidenze empiriche condivise.

ASSONIME - Riproduzione riservata

Protezione dell'ambiente, tutela della salute, tutela dell'attività d'impresa e del lavoro non vanno concepiti come interessi contrapposti. La tutela dell'ambiente, gli obiettivi climatici, la valutazione degli impatti negativi dell'attività d'impresa sui cosiddetti fattori ESG costituiscono, infatti, oggi obblighi che permeano l'attività d'impresa, le scelte strategiche e l'organizzazione delle imprese di medio grandi dimensioni e delle loro catene di fornitura. Anche l'orizzonte finalistico dell'azione pubblica, dunque, si estende al di là dei meri fini di carattere economico e sociale, per includere scopi legati alla transizione ecologica ed energetica, legittimando scelte di investimento di denaro pubblico verso nuovi obiettivi.

In Europa siamo ormai in una fase avanzata del quadro regolatorio sulla sostenibilità, declinata secondo i valori della tutela ambientale, del contrasto alle differenze sociali e della corretta governance dell'impresa sia pubblica, sia privata, tracciata convintamente mediante il Piano d'azione per la finanza sostenibile (2018) e il Green Deal europeo (2019), con l'obiettivo di orientare i capitali e le scelte delle imprese verso il perseguimento di obiettivi ambientali e sociali, attraverso obblighi di trasparenza (direttive sulle dichiarazioni non finanziarie del 2014/195, sui diritti degli azionisti II del 2017/828 e sul rendiconto di sostenibilità del 2022/2464; Reg. 2019/2088 sugli obblighi informativi degli investitori istituzionali e Reg 2020/852 sulla tassonomia) e di comportamento (direttiva 2024/1760 sulla due diligence di sostenibilità; Reg. 2023/1115/UE sulla deforestazione che vieta l'importazione in ambito europeo di prodotti collegati alla deforestazione e al degrado forestale, imponendo stringenti obblighi di due diligence alle imprese importatrici).

Questi principi sono già entrati negli ordinamenti europei e anche in quello italiano, soprattutto per effetto della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione[194] che ha incluso la tutela dell'ambiente "anche nell'interesse delle future generazioni" tra le fonti di rango costituzionale, influenzando le decisioni delle autorità di vigilanza e giudiziali.

In questo contesto evolutivo le imprese – investite di una funzione pubblicistica – saranno sempre più tenute a rispettare l'ambiente e i diritti umani nell'esercizio dell'attività produttiva e a garantirne il rispetto anche all'interno della filiera; ad adottare tutte le misure necessarie a limitare i danni provocati dalla propria attività e per prevenire la formazione di danni futuri; ad operare in un quadro di trasparenza e collaborazione con le pubbliche autorità. Spetterà, invece, allo Stato il compito di delineare obiettivi e strumenti di politica industriale per favorire la trasformazione

194 V. Legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1 che ha modificato l'articolo 9 Cost., includendo espressamente 'la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi', e precisando, con un chiaro riferimento al principio dello sviluppo sostenibile, che la tutela debba essere accordata 'anche nell'interesse delle future generazioni'. Alla modifica dell'art. 9 si è accompagnata quella dell'art. 41 Cost., sui vincoli alla libertà di iniziativa economica che, come ora previsto, non può svolgersi in modo da recare danno alla salute o all'ambiente (oltre che alla sicurezza, libertà e dignità umana), imponendo così un bilanciamento tra interessi di pari rango costituzionale.

ASSONIME - Riproduzione riservata

industriale, la transizione verde e la crescita sostenibile, nonché quello di rispettare l'obbligo, sancito dal diritto internazionale ed europeo, di proteggere, rispettare e dare attuazione alla tutela dell'ambiente e ai diritti umani nei confronti di violazioni perpetrate dalle imprese, in una cornice di legalità e certezza del diritto.

Con specifico riguardo al rapporto tra ambiente/salute e il libero esercizio dell'attività d'impresa ad alto impatto, il fulcro delle tutele e il parametro di valutazione delle responsabilità dovrebbe essere rappresentato dall'Autorizzazione Integrata Ambientale. Quest'ultima, il cui rilascio dovrà essere necessariamente condizionato a una previa valutazione dell'impatto anche sanitario dell'attività per la quale si richiede l'autorizzazione deve fissare i limiti e le cautele necessarie per l'attuazione dei doveri di prevenzione e gestione dei rischi per la salute umana e l'ambiente. Il rispetto di tali prescrizioni dovrebbe costituire un parametro certo di riferimento per valutare la legalità della condotta dell'impresa, precludendo l'intervento dell'azione penale. Se questo principio salta, come avvenuto nel caso dell'ILVA, diventa pressoché impossibile esercitare un'attività d'impresa ad impatto ambientale in un contesto di tutela e certezza del diritto.

La transizione verso obiettivi industriali di sviluppo sostenibile rappresenta un'occasione per la riconversione e riqualificazione della forza lavoro da impiegare nelle nuove filiere green. Anche in tal caso, tuttavia, appare fondamentale definire una strategia condivisa di ampio respiro tra tutti gli attori coinvolti, istituzioni centrali e locali, sindacati, associazioni di categoria.

2.4 Amministrazione straordinaria come strumento di politica economica, sociale e industriale inefficiente

Nel caso di ILVA il ricorso per ben due volte all'istituto dell'amministrazione straordinaria ha favorito la logica dell'emergenza e del mantenimento dello status quo, pregiudicando e ritardando lo sviluppo di una strategia per la siderurgia nazionale nel medio lungo termine in grado di far fronte alle sfide della decarbonizzazione e del mercato dell'acciaio. La stessa procedura è stata fonte di ingenti perdite di denaro pubblico, tra finanziamenti, costi di gestione, ammortizzatori sociali.

L'amministrazione straordinaria è la procedura concorsuale delle grandi imprese in stato di insolvenza. Introdotta per la prima volta nel nostro ordinamento dalla legge 3 aprile 1979, n. 95 (cd. Legge Prodi) e successivamente sostituita dal d.lgs. 8 luglio 1999 n. 270 (cd. Legge Prodi bis, tutt'ora in vigore) a seguito delle numerose condanne in sede comunitaria per incompatibilità della prima disciplina con i principi europei in materia di aiuti di Stato.

Mentre si discuteva dei diversi progetti di riforma della legge fallimentare, alla fine del 2003

ASSONIME - Riproduzione riservata

esplodeva il caso Parmalat, un dissesto di grandi proporzioni che coinvolge centinaia di società in tutto il mondo, migliaia di medio- piccole imprese con attività collegate a quel gruppo e decine di migliaia di dipendenti. La legislazione è stata cambiata d'urgenza con l'introduzione di una variante dell'amministrazione straordinaria, alla quale possono essere ammesse solo imprese di grandissime dimensioni (cd. legge Marzano). Ulteriori modifiche alla disciplina furono introdotte dal Decreto-legge n. 134 del 2008, a seguito del caso Alitalia per le imprese che esercitano servizi pubblici essenziali, e ancora altre successivamente alla vicenda dell'ILVA per adattare la procedura alle specifiche caratteristiche della sua crisi e per prorogare a tempo indefinito il programma di cessione del complesso aziendale.

Coesistono, dunque, attualmente nel nostro ordinamento diversi modelli e procedure di amministrazione straordinaria basate su diversi presupposti in base alle caratteristiche dimensionali dell'impresa e dell'attività esercitata. Nel corso delle diverse legislature sono stati presentati innumerevoli progetti di riforma con l'obiettivo principale di razionalizzare il quadro normativo, al fine di porre ordine e coerenza sistematica nella disciplina dell'insolvenza delle realtà imprenditoriali di grandi dimensioni.

Al riguardo è da considerare se ad oggi abbia in realtà ancora un senso mantenere in vita una procedura che genera ingenti costi a carico dello Stato e ritarda o impedisce – come reso evidente dal caso di ILVA, a cui si potrebbero aggiungere numerosi ulteriori esempi – le trasformazioni del sistema industriale. La necessità di un intervento pubblico per il salvataggio di imprese anche di grandi dimensioni appare superata dall'evoluzione del diritto fallimentare moderno, in Italia e negli altri ordinamenti europei ed extraeuropei e la sua utilità è totalmente contraddetta dall'analisi della realtà empirica e dai dati economici.

È importante, infatti, ricordare che al tempo in cui fu introdotta la disciplina dell'amministrazione straordinaria, l'unica strada per l'impresa che non fosse più in grado di adempiere regolarmente le proprie obbligazioni era quella della cessazione dell'attività. Con le modifiche alla legge fallimentare che nel tempo si sono succedute sino all'introduzione del Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, il quadro di riferimento nel quale la procedura di amministrazione straordinaria viene ad inserirsi è radicalmente mutato: le nuove procedure concorsuali mirano principalmente al recupero della capacità produttiva dell'impresa, alla conservazione dei suoi mezzi organizzativi, al risanamento e al trasferimento a terzi delle strutture aziendali. I nuovi obblighi per gli amministratori mirano a garantire l'emersione tempestiva della crisi e una sua efficiente gestione per salvaguardare il patrimonio produttivo dell'impresa e consentirne la continuità aziendale. La nuova disciplina ha consentito la ristrutturazione di imprese di grandi dimensioni e di gruppi di imprese di grandi dimensioni, salvaguardando centinaia di posti di lavoro.

ASSONIME - Riproduzione riservata

Non va, inoltre, dimenticato che la previsione di una pluralità di procedure di insolvenza applicabili a imprese di dimensioni diverse rappresenta una caratteristica anomala del nostro ordinamento nel confronto europeo e internazionale. Negli Stati Uniti, ad esempio, grandi insolvenze di rilevanza strategica sotto il profilo economico, finanziario, industriale, politico e occupazionale (si pensi ai casi *Lehman*; *General Motors, Crysler*) sono state gestite e superate attraverso gli strumenti dell'unica procedura (il noto *Chapter 11*) adeguatamente calibrati rispetto alle esigenze del caso concreto.

Sul piano economico, i dati mostrano chiaramente l'inefficienza dell'istituto ai fini della preservazione/ristrutturazione delle strutture produttive[195] come della tutela del ceto creditorio ed evidenzia un impiego dello stesso come strumento di welfare, sotto controllo politico e sindacale, che determina costi esorbitanti per l'intero sistema economico.

Il Sistema, inoltre, è opaco: non si sa quanto costi e non vi sono termini per il completamento degli interventi. Alcune procedure sono in corso da circa 25 anni.

Occorre, dunque, riflettere sul fatto che una vera riforma dell'istituto, compatibile con le esigenze di razionalizzazione, coerenza sistematica delle regole, riduzione dei costi per il sistema e incentivo a uno sviluppo competitivo del Paese, consiste oggi nell'abrogazione di questa procedura speciale e nel suo assorbimento nella disciplina generale del Codice della crisi, con la previsione di alcune specifiche regole da applicare in caso di imprese di interesse strategico nazionale. A tal fine dovrebbe, ad esempio, essere previsto in particolare un accesso rapido alla procedura presso le sezioni specializzate del Tribunale delle imprese, ispirato a snellezza e tempestività dei processi decisionali in ragione della esigenza di salvaguardare la continuità aziendale dei complessi produttivi rilevanti, prevedendo termini brevissimi e stringenti per la decisione del giudice sull'accesso alla procedura; ii) la nomina di un unico commissario straordinario con rigorosi requisiti di professionalità, onorabilità e assenza di conflitti di interesse, nonché la previsione di criteri e modalità di remunerazione adeguata alla funzione e per fasce dimensionali coerenti; iii) un termine congruo, ma non indefinito, per l'esecuzione del programma di risanamento, in ragione della complessità dell' impresa e della sua struttura finanziaria, con la conversione della procedura in ordinaria procedura di liquidazione giudiziale, in caso di mancata realizzazione del piano e in ogni caso di insussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali.

195 Il numero complessivo dei gruppi d'impresa nei confronti dei quali è stata aperta la procedura di amministrazione straordinaria a partire dal 1999 è di 170. Le procedure ad oggi ancora aperte sono 117. Ai 117 gruppi fanno capo 382 società per le quali, dopo più di venticinque anni, è ancora in corso la procedura, mentre per 259 società la procedura si è chiusa con un esito liquidatorio.

ASSONIME - Riproduzione riservata

3. Una postilla sui molti interrogativi che rimangono

Green deal e siderurgia.

Come accompagnare i settori *hard to abate* e fra essi la siderurgia verso la sostenibilità evitando crisi industriali ed emergenze occupazionali? Il tradizionale rigido regime degli aiuti sulla siderurgia è in corso di revisione in Europa, ma non rischia di arrivare troppo tardi? Il principio del DNSH, così perentoriamente applicato sugli investimenti finanziati dal PNRR, non rischia di impedire qualunque intervento di trasformazione di questi settori verso una maggiore sostenibilità ambientale? I costi della transizione energetica via lauti incentivi alle fonti di energia rinnovabili pesano sulla bolletta delle industrie energivore, come trovare un equilibrio diverso? La protezione che dovrebbe essere garantita dal CBAM nei confronti delle importazioni di acciaio extra UE non decarbonizzato è tale, ovvero sufficientemente solida, da autorizzare una così rapida eliminazione dell'allocazione gratuita di quote ETS? L'utilizzo dell'idrogeno green non è forse stata ed è un'illusione? La confusione fra inquinamento dannoso per la salute dei cittadini di Taranto e più ampi obiettivi di decarbonizzazione e riduzione delle emissioni climalteranti non ha inciso sull'individuazione di soluzioni pragmatiche?

Lo stato e ILVA.

L'intervento dello Stato tramite commissariamento e ricorso multiplo all'Amministrazione Straordinaria prima e come azionista poi sono serviti a qualcosa? Non hanno solo permesso di posticipare le scelte, bruciando enormi risorse che avrebbero potuto essere impiegate in favore di investimenti di riconversione? Qali furono le ragioni che portarono alla scelta, maturata nel 2015, di non supportare una cordata a guida italiana e ricercare invece un cavaliere bianco esterno che intervenendo aggiustasse tutto? Quali sono ad oggi gli strumenti di sostegno su cui un eventuale investitore privato può fare affidamento per sobbarcarsi il gravoso impegno della riconversione dell'ILVA? Quali le condizioni minime per costruire una vera partnership pubblico privata per il rilancio produttivo? Cosa vuol dire essere definiti per legge come un'industria strategica se poi nei fatti la si abbandona ad un destino di inerzia?

ASSONIME - Riproduzione riservata

Impresa e certezza del diritto.

Quali tutele offre un istituto come l'A.I.A. se poi l'impresa può essere aggredita anche quando ne rispetta formalmente tutte le prescrizioni? Come garantire un equilibrio fra attività d'impresa e tutela della salute e dell'ambiente che dia certezza a imprenditori, lavoratori e cittadini? Quale utilità e contributo ha apportato l'istituto dell'Amministrazione Straordinaria a cui si è ricorso per ben due volte con norme ad hoc sull'ILVA? Sorprende vedere affibbiate connotazioni strategiche ad un settore industriale senza che nessuno curi un disegno (e strumenti) di politica industriale e di *turnaround* sul medesimo settore. Alla fine per ILVA strategico è divenuto sinonimo di emergenziale, episodico, per non dire dilettantesco.

Alla fine di questo lungo percorso di analisi, dove siamo? L'emergenza continua, si cerca un nuovo cavaliere bianco, ma intanto gli altiforni sono quasi tutti spenti, le disponibilità di cassa richiederanno presto nuove iniezioni di denaro pubblico e continua a mancare un disegno sugli strumenti di sostegno che possano aiutare un investitore privato a intervenire e immaginare un piano di riconversione fattibile.

Spiace dirlo. Il viaggio al termine della notte dell'ILVA non trova luce.

ASSONIME - Riproduzione riservata

FOCUS 1

Caratteristiche e costi della produzione a ciclo integrale e da forno elettrico

La produzione a ciclo integrale dell'acciaio si sviluppa in diverse fasi in cui, a partire dal minerale di ferro, attraverso altiforni, cokerie, convertitori e laminatoi, si giunge alla realizzazione di semilavorati. Nella prima fase il minerale di ferro viene fatto reagire ad alta temperatura negli altiforni con carbon coke per ottenere la ghisa. Questa reazione tra coke e ossido di ferro produce enormi quantità di CO_2: ogni tonnellata di ghisa richiede circa 500 kg di carbone, da cui derivano 2 tonnellate di CO_2. La ghisa fusa viene portata successivamente in convertitori dove viene trasformata con ossigeno in acciaio, il quale per ultimo passa ai laminatoi. Accanto alle enormi quantità di CO_2 prodotte, ciascuna fase del ciclo integrale genera emissioni nocive per l'ambiente e la salute: polveri sottili e diffuse di ferro e carbone; diossina e piombo; benzene e benzo(a)pirene; fenolo e cianuri. Le fasi più inquinanti sono la "cokefazione" (trasformazione di carbon fossile in carbon coke) e la "sinterizzazione", ovvero la compattazione e trasformazione di materiali ridotti in polvere in un composto indivisibile).

Il ciclo integrale rappresenta, dunque, un modello di produzione altamente inquinante e climalterante, ma allo stesso tempo, rispetto alla produzione da forno elettrico, è molto conveniente economicamente ed energeticamente, oltre ad essere in grado di assicurare elevati livelli di produzione e occupazione.

I forni elettrici ad arco vengono utilizzati per fondere rottami di acciaio in acciaio grezzo secondario. Si tratta di una modalità di produzione caratterizzata da una minore quantità di emissioni di CO_2 (0,266 tonnellate CO_2 per tonnellata di acciaio), e dalla sostanziale assenza delle emissioni nocive prodotte dal ciclo integrale. Essa presenta, però, un più elevato costo delle materie prime energetiche e non energetiche (rottame). Un'alternativa al rottame, già in uso in alcuni stabilimenti, è l'impiego di minerale di ferro polverizzato in impianti chiamati preriduttori. Questa tecnologia consente di generare ferro preridotto (cd. *Direct Riduction Iron* – DRI) attraverso gas naturale, da convertire in acciaio nel forno elettrico. Per ogni tonnellata di preridotto le emissioni di CO_2 diminuiscono di un terzo rispetto all'uso del carbone. Per ridurre ulteriormente, quasi sino ad eliminare, le emissioni climalteranti è possibile sostituire al gas naturale, come sostanza riducente, l'idrogeno (assumendo la condizione che l'idrogeno sia "verde" ovvero prodotto attraverso l'utilizzo di fonti rinnovabili)

ASSONIME - Riproduzione riservata

che, reagendo con il minerale di ferro, produce solo vapore acqueo. Sul piano occupazionale, la produzione da forno elettrico determina un impiego di personale minore rispetto alla produzione da ciclo integrale. Si stima, infatti, che in un impianto DRI + EAF sono necessari dai 227 ai 400 addetti per la produzione di un milione di tonnellate di acciaio[196], mentre si stima che per la produzione a ciclo integrale occorrano 1.000 dipendenti per ogni tonnellata di acciaio.

I costi delle materie prime per modello di produzione[197]: secondo l'andamento del mercato siderurgico a febbraio 2025 si è registrato un aumento rispetto al mese precedente sia del prezzo del rottame (+7,7% rispetto al mese precedente, e -16,9% su base annua), sia di quello del minerale di ferro (6,1% rispetto al mese precedente, e -11,2% su base annua). Per quanto riguarda il costo delle materie prime energetiche per le acciaierie, è proseguita la diminuzione del prezzo del carbon coke (-6,6% rispetto a gennaio e -42,4% su base annua), mentre è tornato a salire il prezzo dell'energia elettrica (+9,4% rispetto a gennaio e +66,5% su base annua) e del gas (+5,5% rispetto a gennaio e +50% su base annua). Per effetto di queste dinamiche, il costo di produzione di una tonnellata di acciaio grezzo con forno elettrico è aumentato del 6,4% rispetto a gennaio e dell'1,4% nel confronto con febbraio 2024. Il costo di una tonnellata di acciaio prodotta con ciclo integrale è cresciuto dell'1,2% rispetto a gennaio, mentre si è ridotto del 10,4% rispetto a febbraio 2024.

Il settore del DRI[198]: secondo gli ultimi dati disponibili, relativi al periodo 2012-2019, si tratta di un settore in forte crescita, con una produzione mondiale che va da 76,9 milioni di tonnellate del 2012 a 111,1 milioni di tonnellate nel 2019. I principali Paesi produttori sono l'India e l'Iran, l'Unione europea ricopre un ruolo marginale con un output di soli 600/700 mila tonnellate prodotti da Germania e Svezia. L'Italia, invece, è leader continentale nelle importazioni e quarta nel mondo con 910 mila tonnellate importate nel 2021. Seguono la Germania, la Spagna, l'Olanda e la Francia, per una quota di mercato dell'89,5% sull'import complessivo europeo. Per lo stesso periodo indicato il fornitore principale dell'Italia è stata la Russia. Non esistono attualmente nel Paese impianti per l'autoproduzione di DRI.

196 V. M. LEONARDI-G. NOVATI, *Taranto, la produzione di acciaio primario nella sfida della decarbonizzazione*, in Ecco-climate, 2021.

197 V. SIDERWEB, *La siderurgia italiana a febbraio: crescono i costi*, disponibile sul sito: www.siderweb.com.

198 V. SIDERWEB, *Dri numeri e dimensioni del settore*, disponibile sul sito: www.siderweb.com.

ASSONIME - Riproduzione riservata

FOCUS 2

L'industria dell'acciaio europea quali sfide a fronte delle politiche commerciali statunitensi e delle politiche climatiche europee

La *America First Trade Policy* attuata dalla seconda amministrazione Trump si fonda sull'assunto che i Paesi che hanno un surplus commerciale nei confronti degli Stati Uniti lo abbiano ottenuto in maniera '*unfair*'. Questo è il presupposto (non provato dai fatti) per un ricorso estensivo, sia in termini di paesi sia di beni colpiti, da parte degli USA ai dazi. L'ampliamento dei paesi a cui si applicano le tariffe è una differenza importante rispetto al primo mandato presidenziale di Trump, quando l'imposizione dei dazi si era concentrata sulla Cina. Le tariffe imposte allora alla UE e ad altri paesi erano più contenute in termini di aliquote e mitigate o sospese grazie ad intese raggiunte successivamente alla loro imposizione.

L'obiettivo esplicito del nuovo corso della politica commerciale americana è cambiare gli equilibri negli scambi internazionali a livello globale, indebolendo il ruolo dei negoziati multilaterali (principalmente il WTO), sostituiti da contrattazioni bilaterali tra gli Stati Uniti ed i partner commerciali nelle quali il peso economico degli USA li pone in una posizione di forza.

Quali saranno le conseguenze delle tariffe attualmente in vigore non è oggi prevedibile, come non è possibile allo stato attuale capire se le politiche protezionistiche della seconda amministrazione Trump porteranno ad una guerra commerciale. Ciò che già ora è constatabile è che le elevate barriere tariffarie annunciate il 2 aprile dagli Stati Uniti, in larga parte sospese e tutt'oggi oggetto di dichiarazioni contraddittorie da parte del Presidente, hanno aumentato l'incertezza a livelli elevatissimi, peggiorando le prospettive economiche a livello globale.

Quanto al comparto dell'acciaio, la seconda amministrazione Trump ha deliberato (25 marzo 2025) dazi del 25% all'importazione che poi, a giugno, sono state raddoppiate al 50%. Quella appena implementata, sebbene molto più pesante rispetto a quelle passate, non è la prima misura di protezione attuata dagli USA per limitare l'importazione di acciaio. Dal 2001 ad oggi sono state adottate decine di misure protettive a carattere tariffario volte a contenere le importazioni, in particolare dalla Cina. A fronte di queste misure, la quota cinese nelle importazioni di acciaio negli USA si è ridotta dal 12% nel 2006 al 2,6% nel 2017, mentre nello stesso periodo la quota di acciaio prodotta dalla Cina a livello mondiale è cresciuta di

ASSONIME - Riproduzione riservata

oltre 13 punti percentuali[199]. Rispetto alle importazioni europee, le barriere tariffarie imposte dagli USA nel comparto dell'acciaio hanno inciso negativamente sull'export UE negli Stati Uniti che dal 2018 si è ridotto di circa un terzo[200].

In questo ambito merita di essere ricordato il tentativo di ripensare il mercato globale dell'acciaio delineato dal *Global Agreement on Sustainable Steel and Aluminum* (GASSA). Questo accordo, approvato da Stati Uniti e Unione europea nel 2021 come un accordo tra paesi *likeminded* sul futuro del settore dell'acciaio e dell'allumino a livello globale e ancora in fase di trattativa, rappresenterebbe un passo importante verso un approccio comune all'evoluzione dell'industria siderurgica globale, coerente sia con la necessità di gestire la sovracapacità produttiva a livello mondiale sia con l'urgenza di promuovere sistemi produttivi più in linea con gli obiettivi di sostenibilità ambientale. GASSA ha come obiettivo esplicito quello di sostenere l'applicazione di condizioni eque di commercio internazionale in un mercato caratterizzato da pratiche scorrette e distorsive. Tale obiettivo verrebbe perseguito anche attraverso la definizione di una politica tariffaria comune. L'accordo sarà aperto a tutti gli stati che vogliono aderirvi. Purtroppo, allo stato attuale, il negoziato è fermo, ma a fronte della attuale minaccia di una guerra commerciale basata su dazi e contro-dazi i vantaggi in termini di equità e sostenibilità di GASSA si fanno più evidenti: i requisiti dell'accordo pareggerebbero il *level play field* per gli aderenti e svantaggerebbero chi produce acciaio e alluminio in maniera più inquinante.

Rispetto a quest'ultimo aspetto va ricordato che nell'Unione europea dal 2023 è stata avviata la fase transitoria[201] del *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM). Tale sistema è finalizzato a garantire che gli sforzi di riduzione delle emissioni di carbonio in ambito UE non siano vanificati da un contestuale aumento delle emissioni al di fuori dei suoi confini

199 Cfr. PENSA. C., PIGNATTI M., *Dazi Usa: danni per tutti e rischi di guerra commerciale*, Nota Centro studi Confindustria, aprile 2025.

200 Cfr. CASSA DEPOSITI E PRESTITI, *La siderurgia italiana tra sfide nazionali ed europee: quali prospettive di sviluppo*, Brief, 6 novembre 2024.

201 La fase transitoria attualmente in corso, che terminerà il 31 dicembre 2025, prevede solo obblighi dichiarativi in particolare sulle quantità dei prodotti in entrata nella UE soggetti al CBAM, compresa la valutazione delle emissioni in essi incorporate. Dal primo gennaio 2026 il meccanismo diventerà pienamente operativo e gli operatori saranno tenuti a presentare una vera e propria dichiarazione CBAM. Questo documento, che fungerà da rendiconto ufficiale delle emissioni di carbonio associate ai beni importati, dovrà includere: la quantità totale di beni CBAM importati nell'anno solare precedente; le emissioni totali di CO2 incorporate in tali beni; il numero totale di certificati CBAM restituiti (il cui prezzo sarà calcolato in base al prezzo medio delle quote di ETS dell'UE espresso in €/tonnellata); una copia del rapporto di verifica delle emissioni rilasciato da un organismo accreditato. Nella fase inziale tale meccanismo si applicherà ad un numero ristretto di merci la cui produzione è caratterizzata da un'alta intensità di carbonio, tra le quale rientra l'acciaio.

ASSONIME - Riproduzione riservata

per le merci prodotte nei Paesi extra UE che vengono importate nell'Unione europea. Il meccanismo CBAM comporta l'applicazione di un prezzo per le emissioni incorporate nei prodotti importati di alcune tipologie di industrie, paragonabile a quello sostenuto dai produttori unionali nell'ambito del vigente sistema di scambio delle quote di emissione (EU ETS).

Il CBAM, a fronte di un obiettivo generale fortemente condivisibile, presenta alcune criticità. Esso costituisce un aggravio di costi per l'industria UE trasformatrice di acciaio grezzo e, soprattutto, per i numerosi settori utilizzatori a valle. Rischia di penalizzare, inoltre, gli importatori europei di materie prime e prodotti semilavorati rispetto alle imprese che importano prodotti finiti, semi-finiti o da assemblare. La complessità dell'applicazione del meccanismo espone alla creazione di distorsioni competitive lungo la catena di fornitura. L'implementazione del CBAM procederà in parallelo con la graduale riduzione dei permessi gratuiti dell'*Emission Trading System*, di cui hanno finora beneficiato i settori industriali ad alta intensità di carbonio. L'obbligo di dover acquistare sul mercato maggiori quote di emissione costituirà un ulteriore aggravio di costi per i produttori Ue.

Nell'ottica di semplificare e rimodulare il meccanismo CBAM vi è stata recentemente una proposta della Commissione europea nel cd. pacchetto Omnibus. A fine giugno 2025, il Consiglio dell'Unione e il Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo sul testo di modifica. In particolare, verrebbe fissata una nuova soglia annua cumulativa CBAM pari a 50 tonnellate per importatore, che elimina gli obblighi CBAM per circa 182.000 importatori ovvero il 90% di essi, per lo più PMI, pur continuando a coprire oltre il 99% delle emissioni a cui si vuole applicare il meccanismo. Il pacchetto Omnibus punta, inoltre, a semplificare gli obblighi per le imprese che rimangono nell'ambito di applicazione del CBAM sia rispetto alle procedure di autorizzazione dei dichiaranti CBAM sia rispetto al calcolo delle emissioni incorporate e gli obblighi di rendicontazione.

Le attuali regole sul CBAM non garantiscono che il sistema sia completamente al riparo dal rischio di elusione da parte dei produttori extra-europei, ma già il regolamento istitutivo prevedeva delle possibili revisioni allo scopo di rafforzare le norme contro le elusioni e gli abusi anche attraverso l'estensione in futuro del CBAM ad altri settori ETS, in particolare alle merci a valle. Queste previsioni non si sono ancora tradotte in proposte formali ma, secondo quanto indicato nel Piano d'azione per l'acciaio e i metalli (cfr. All. 3) la Commissione europea dovrebbe presentare alcune proposte già nell'anno in corso.

ASSONIME - Riproduzione riservata

FOCUS 3

Piano d'azione della Commissione europea per l'acciaio e metalli

Il Piano d'azione presentato dalla Commissione europea per la siderurgia e la metallurgia mira a rafforzare la competitività del settore e a salvaguardare il futuro del comparto. In particolare, il Piano considera l'industria siderurgica europea come un pilastro dell'economia europea, in quanto fornisce beni intermedi a settori cruciali quali l'industria automobilistica, le tecnologie pulite e la difesa. Tale settore sconta notevoli criticità legate al costo elevato dell'energia, alle misure distorsive praticate da alcuni paesi (la Cina, in modo particolare) e alla necessità di investire per ridurre le emissioni di carbonio.

Gli obiettivi del Piano sono:

1. Garantire un approvvigionamento energetico sicuro e a prezzi accessibili per il settore promuovendo: il ricorso agli accordi di compravendita di energia elettrica e incoraggiando gli Stati membri a far leva sulla flessibilità delle imposte sull'energia e sulle tariffe di rete ridotte per mitigare la volatilità dei prezzi dell'energia elettrica; un accesso più rapido alla rete per le industrie ad alta intensità energetica e il sostegno per un maggior uso dell'idrogeno rinnovabile e a basse emissioni di carbonio nei settori in questione.

2. Prevenire la rilocalizzazione delle emissioni di carbonio: il CBAM deve garantire condizioni di parità, facendo in modo che le industrie di paesi terzi non ricorrano a pratiche di "*greenwashing*" dei loro prodotti, per apparire come industrie a basse emissioni di carbonio pur continuando a fare affidamento su fonti energetiche ad alte emissioni. Per questo nel secondo trimestre del 2025 la Commissione pubblicherà una comunicazione che affronterà il problema della rilocalizzazione delle emissioni di carbonio per le merci CBAM esportate dall'UE verso paesi terzi; la Commissione condurrà inoltre un riesame del CBAM, presentando entro la fine del 2025 una prima proposta legislativa che ne estenderà l'ambito di applicazione a determinati prodotti a valle a base di acciaio e alluminio e includerà misure antielusione supplementari.

3. Ampliare e proteggere le capacità industriali europee: entro la fine dell'anno la Commissione proporrà una nuova misura a lungo termine per preservare una protezione altamente efficace del settore siderurgico dell'UE una volta che l'attuale salvaguardia giungerà a scadenza a metà 2026; per impedire agli esportatori di eludere le misure di difesa commerciale, la Commissione valuterà anche l'introduzione di una regola "fuso e colato" per determinare l'origine dei prodotti in metallo.

ASSONIME - Riproduzione riservata

4. Promuovere la circolarità: migliorare il riciclo è essenziale per ridurre le emissioni e l'uso di energia nell'industria metallurgica; la Commissione intende fissare obiettivi riguardanti l'acciaio e l'alluminio riciclati nei settori chiave e valutare l'introduzione di obblighi in materia di riciclo o contenuto riciclato per un maggior numero di prodotti, come i materiali da costruzione e elettronici; inoltre la Commissione prenderà in esame misure commerciali sui rottami metallici, un fattore di produzione essenziale per l'acciaio decarbonizzato, al fine di assicurare una disponibilità sufficiente di rottami.

5. Ridurre i rischi della decarbonizzazione: la Commissione si impegna in futuri atti legislativi sull'accelerazione della decarbonizzazione industriale a introdurre criteri di resilienza e sostenibilità per i prodotti europei negli appalti pubblici per stimolare la domanda di metalli a basse emissioni di carbonio prodotti nell'UE, creando mercati guida; per sostenere questo obiettivo la Commissione stanzierà risorse rilevanti .

6. Proteggere i posti di lavoro di qualità nell'industria: l'industria siderurgica e metallurgica dell'UE impiega direttamente e indirettamente quasi 2,6 milioni di occupati: la Commissione europea intende sostenere attraverso politiche attive del lavoro lo sviluppo delle competenze e le transizioni professionali; l'osservatorio europeo per la transizione equa e la tabella di marcia per posti di lavoro di qualità, previsti dal patto per l'industria pulita, vigileranno sull'impatto in termini di occupazione, garantendo la tutela dei diritti dei lavoratori.

FOCUS 4

I costi e le strategie per la decarbonizzazione dell'ILVA

L'innovazione tecnologica può consentire la decarbonizzazione dello stabilimento di Taranto, ma richiede ingenti investimenti e politiche energetiche combinate. Secondo alcuni studi[202], per la riconversione dell'ex-ILVA dagli altiforni a carbone a DRI a gas naturale occorrerebbe un investimento di circa 2,5 miliardi di euro (necessario per le unità di riduzione diretta, i forni ad arco elettrico e i pellettizzatori per la lavorazione dei minerali ferrosi) per garantire una produzione da 8 milioni di tonnellate annue, a cui vanno aggiunti i costi per lo

202 V. N. CARDELLICCHIO-F. TRIFIRÒ, *Lo stato attuale e il futuro dell'ex-Ilva di Taranto, l'acciaieria più grande di Europa*, in La chimica e l'industria, n. 3, 2024.

ASSONIME - Riproduzione riservata

smaltimento degli altiforni e le bonifiche. Per il successivo passaggio dal gas naturale all'idrogeno verde sono necessari gli elettrolizzatori (per un investimento pari a circa 2,9 miliardi di euro) e sistemi di stoccaggio dell'idrogeno (il cui costo è stimato tra 5,3 e 5,9 miliardi di euro), in modo da poter garantire il funzionamento continuo dello stabilimento[203]. Si tratta, dunque, di cifre ben lontane sia dai Fondi PNRR, sia dalle offerte di Baku Steel.

Occorre poi tener conto che per produrre l'idrogeno verde necessario a servire lo stabilimento, è necessaria una considerevole quantità di energia elettrica rinnovabile, sia solare sia eolica, attualmente non sufficiente: per 1 tonnellata di DRI occorrono 627 m^3 di idrogeno e per 1 m^3 di idrogeno servono 5 KWh di energia elettrica. Per 1 tonnellata di DRI si dovrebbero consumare circa 3 tWh di energia elettrica per cui occorrono impianti di energia rinnovabile da 3GW. Ipotizzando un impianto fotovoltaico i pannelli solari dovrebbero coprire una superficie di 1600 ettari per un costo di impianto di circa 2,35 miliardi di euro. Per 5 milioni di tonnellate di acciaio si consumerebbero 8.000 ettari di terreno per un costo di impianto di 11 miliardi di euro[204], a cui si aggiungono i costi per gli elettrolizzatori e per i sistemi di stoccaggio su citati.

Ne emerge, dunque, che per passare ad un acciaio totalmente green non basta costruire i preriduttori e introdurre i forni ad arco elettrico, ma occorre investire nell'istallazione e gestione di impianti di produzione di energia rinnovabile.

Non è possibile, dunque, ipotizzare una transizione ecologica per ILVA, senza una transizione energetica per il Paese.

FOCUS 5

Emilio Riva, il signore dell'acciaio

Figura di assoluto rilievo nella storia industriale del secondo dopoguerra e protagonista controverso nella vicenda dell'ILVA, Emilio Riva si diploma ragioniere alle scuole serali e inizia la propria attività imprenditoriale nei primi anni '50, fondando insieme al fratello Adriano

203 V. M.LEONARDI-G.LOVATI, *Taranto, la produzione di acciaio primario nella sfida alla decarbonizzazione*, cit.

204 In questo senso si è espresso l'Ing. C. Mapelli in un'intervista per siderweb: *Preriduzione e idrogeno, non è tutto oro quel che luccica*, 22 settembre 2022.

ASSONIME - Riproduzione riservata

la società «Riva e C.», una piccola azienda dedita alla raccolta e al commercio dei rottami ferrosi. Nel 1957 costruisce il suo primo stabilimento a Caronno Pertusella e avvia una politica di acquisizioni ed espansione che daranno vita al secondo gruppo siderurgico europeo, quinto a livello mondiale, con oltre 20 mila dipendenti e 10 miliardi di euro di fatturato[205].

Dopo aver consolidato la sua presenza nell'Italia del Nord acquisendo alcuni impianti in Piemonte e nel Bresciano, partecipa ai processi di privatizzazione e al rilancio di alcune acciaierie in Belgio, in Francia e in Spagna, dove produce acciai lunghi da forno elettrico. Dall'agosto del 1988 Riva possiede la maggioranza delle Acciaierie di Cornigliano a Genova, un grande altoforno dalla storia travagliata, fonte di perdite continue sotto la gestione statale e divenuto profittevole una volta diventato privato. Nei primi anni '90 rileva due fabbriche in Germania, a Hennigsdorf e a Brandenburg an der Havel.

Nella sua carriera, viene insignito della Gran Croce al Merito in Belgio e in Germania e della Legion d'Honneur in Francia. Per aver introdotto - per primo in Italia - l'importante novità tecnologica rappresentata dalla colata continua a tre linee, insieme ad altre numerose innovazioni nel campo dell'acciaio, il Politecnico di Milano gli conferisce la laurea honoris causa in Ingegneria meccanica.

Quando nel 1995 acquisisce l'Italsider Emilio Riva è già, dunque, il signore dell'acciaio[206]: un uomo schivo e riservato, dedito al lavoro, ma anche cinico e spregiudicato[207], in particolare nelle relazioni con lavoratori e sindacati. È un industriale accorto, attento ai bilanci, che in tutte le sue aziende chiude sempre in attivo. Un uomo fortemente legato al profitto, in un tempo in cui lo scopo di lucro, tuttavia, è ancora l'obiettivo primario dell'attività d'impresa.

Nelle sue aziende i ruoli chiave sono assunti da figli e nipoti che saranno con lui coinvolti nelle successive vicende giudiziarie che nel 2012 lo costringono agli arresti domiciliari, come misura cautelare. L'ingegnere muore a 88 anni con il rammarico di non essersi potuto difendere dalle accuse mosse nei suoi confronti per la vicenda ILVA.

ASSONIME - Riproduzione riservata

205 Secondo i dati riportati sul sito: https://www.rivagroup.com/it/il_gruppo/emilio_riva.

206 V. par. successivo.

207 Per una lettura sulla figura controversa di Emilio Riva si rinvia a G. DU LAC CAPET, *Emilio Riva, l'ultimo uomo d'acciaio*, Mondadori, 2015 e G. DRAGONI, *Ilva. Il padrone delle ferriere*, Chiarelettere, 2012.

FOCUS 6

Principali tappe dell'evoluzione della legislazione ambientale in Italia

Le origini (fino agli anni Settanta) – Negli anni del dopo-guerra e del 'boom economico', i temi della tutela contro gli inquinamenti e della protezione dell'ambiente sono ancora estranei alla coscienza collettiva e, spesso, considerati un freno allo sviluppo economico. In questa fase iniziale manca, nell'ordinamento italiano, una visione dell'ambiente come bene giuridico autonomo, meritevole in sé di tutela, e prevale un approccio 'antropocentrico' per cui l'ambiente è protetto solo indirettamente, in quanto strumento per l'uomo. Per diversi anni il panorama normativo è caratterizzato dall'adozione sporadica di leggi speciali su temi interferenti con la tutela dell'ambiente, quali la protezione delle risorse naturali e della salute (i.e. leggi a tutela delle bellezze naturali e dei parchi, legge forestale, testo unico delle leggi sanitarie). Di fronte alle prime importanti emergenze ambientali e sanitarie, la tutela contro l'inquinamento viene attuata in via giurisprudenziale, attraverso un'interpretazione estensiva di specifiche norme codicistiche (ad esempio, l'art. 844 c.c. relativo alle immissioni di fumo e calore) utilizzate dai giudici per sanzionare le nuove fattispecie illecite. Per l'intervento del legislatore occorre attendere il 1966, quando viene approvata la prima legge sull'inquinamento atmosferico (legge n. 615/1966, c.d. legge antismog), che costituì tuttavia un episodio isolato e legato a contingenti preoccupazioni sanitarie. Solo dieci anni dopo, nel 1976, si giunse all'adozione della 'legge Merli' sulla tutela delle acque dall'inquinamento (legge n. 321/1976), considerata la prima importante normativa ambientale di settore.

Anni Ottanta e Novanta – Nei decenni successivi, anche sotto la spinta di gravi emergenze ambientali e segnali d'allarme (i disastri di Seveso e Chernobyl, il buco nell'ozono, la crisi del petrolio ecc.) nonché degli obblighi di recepimento della legislazione ambientale nel frattempo adottata dall'Unione europea, si è assistito ad un incremento vertiginoso degli interventi normativi in materia ambientale, caratterizzato, tuttavia, dall'assenza di un disegno organico e coerente. Agli anni '80 risalgono, ad esempio, la prima disciplina sui rifiuti (DPR n. 915/1982), il DPCM 28/03/83 con cui sono stati fissati per la prima volta limiti massimi di esposizione e di concentrazione di inquinanti atmosferici validi su tutto il territorio nazionale, la 'legge Galasso' sui vincoli paesaggistici (legge n. 431/1985) e il DPR n. 175/1988 che, in attuazione della direttiva 'Seveso', ha imposto il censimento dei siti industriali a rischio di incidenti rilevanti. Una svolta cruciale nel percorso evolutivo del diritto ambientale in Italia è segnata in questi anni dalla legge n. 349 del 1986, che istituisce il Ministero dell'Ambiente

ASSONIME - Riproduzione riservata

e detta una prima disciplina in materia di danno ambientale. Con la creazione di un'apposita struttura ministeriale, da un lato, e, dall'altro, l'introduzione del principio della risarcibilità dei danni causati all'ambiente, viene così per la prima volta conferita a quest'ultimo la dignità di autonomo bene giuridico meritevole di tutela nonché di interesse 'pubblico' da perseguire in maniera unitaria nell'ambito dei processi decisionali del Governo. Oltre alle novità sul piano istituzionale, la legge n. 349/1986 anticipa anche importanti concetti e istituti che verranno poi sviluppati da successive normative, quali, ad esempio, la valutazione di impatto ambientale (V.I.A.) e l'individuazione delle 'aree ad elevato rischio di crisi ambientale'. È sulla base di tale legge che la provincia di Taranto è stata dichiarata 'area ad alto rischio di crisi ambientale', per poi essere in seguito identificata come Sito di Interesse Nazionale (SIN) con la legge n. 426/1998.

Negli anni successivi, con la crescente attenzione alle questioni ambientali da parte dell'Unione europea (e in ambito internazionale) e il conseguente afflusso di direttive settoriali da trasporre negli ordinamenti nazionali, in Italia si è venuta a delineare una netta ripartizione di competenze: mentre il Parlamento si è concentrato sull'emanazione di leggi-quadro in ambiti non ancora disciplinati a livello europeo, il Governo ha assunto il compito di recepire la legislazione UE, spesso attraverso il ricorso indiscriminato alla decretazione d'urgenza (anche per rimediare a procedure di infrazione o sanare scadenze), prima che l'intervento della Corte Costituzionale nel 1996 arginasse tale prassi. Ciò ha contribuito, oltre che alla proliferazione di normative in materia ambientale, ad accentuarne il carattere settoriale e frammentato.

Fra i provvedimenti più significativi risalenti agli anni '90 figurano, ad esempio, la 'legge Galli' in materia di utilizzo e tutela delle risorse idriche (legge n. 36/1994), la legge-quadro sull'inquinamento acustico (legge n. 447/1995), la legge n. 61/1994 che riorganizza il sistema dei controlli ambientali, istituendo l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA, oggi ISPRA) e il sistema delle Agenzie Regionali (ARPA) e il 'Decreto Ronchi' (d.lgs. n. 22/1997) che delinea un primo quadro legislativo organico in materia di rifiuti. Negli stessi anni viene adottato anche il d.lgs. n. 372/1999, di attuazione della direttiva 96/61/CE, con il quale sono stati recepiti nell'ordinamento italiano i principi cardine di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC – *integrated pollution prevention and control*) che impongono una valutazione complessiva dell'impatto sull'ambiente degli impianti industriali ad alto potenziale di inquinamento. Con lo stesso decreto è stata introdotta una prima disciplina dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), poi sviluppata con il d.lgs. n. 59/2005 e, infine, confluita nel Codice dell'Ambiente.

ASSONIME - Riproduzione riservata

Dal 2000 ad oggi – con l'inizio del nuovo millennio si è fatta strada l'idea di dare una struttura più organica e coerente al labirintico panorama della legislazione ambientale italiana, avviando un'opera di codificazione e parziale riordino della materia. Ciò ha portato, in attuazione della delega conferita a tal fine al Governo con la legge n. 308/2004, all'emanazione del decreto legislativo n. 152/2006, il c.d. Codice dell'Ambiente, un testo unico volto a sistematizzare e aggiornare le regole su aspetti chiave (i.e. VIA, gestione dei rifiuti, difesa del suolo e tutela delle acque, riduzione dell'inquinamento atmosferico, risarcimento dei danni ambientali), abrogando buona parte della precedente legislazione settoriale. Pur avendo avuto il merito di cristallizzare in un unico testo i principi cardine dell'azione ambientale e dello sviluppo sostenibile, conferendo maggiore autorevolezza al diritto ambientale nell'ordinamento italiano, l'imponente sforzo di codificazione non si è, tuttavia, tradotto in una semplificazione radicale né ha garantito la stabilità del quadro normativo. Il Codice, infatti, è stato, da subito e fino ai giorni nostri, oggetto di continui interventi di revisione e integrazione, ad opera dei c.d. 'correttivi', che, spesso in attuazione di direttive europee, ne hanno modificato in maniera sostanziale intere sezioni, come la disciplina delle autorizzazioni ambientali (V.I.A., V.A.S., A.I.A.), quella sui rifiuti e le norme relative all'inquinamento atmosferico e alla riduzione delle emissioni industriali.

Un'importante evoluzione degli anni più recenti attiene, infine, al rilievo costituzionale della tutela dell'ambiente. Per molti anni, prima delle recenti riforme, la Costituzione italiana non ha considerato l'ambiente quale oggetto di specifica tutela. La giurisprudenza costituzionale, in più occasioni (es. Corte Cost., sentenza n. 641/1987), ha, tuttavia, ricavato dall'interpretazione degli articoli 2, 9 e 32 Cost., l'esistenza di un diritto dell'individuo all'ambiente salubre, quale corollario del diritto alla salute e, più in generale, allo sviluppo armonico della sua personalità, riconoscendo indirettamente all'ambiente il rango di valore costituzionalmente protetto.

Con la legge costituzionale n. 3/2001 di riforma del titolo V della Costituzione, nel ridefinire il riparto delle competenze tra Stato e Regioni, il legislatore ha introdotto per la prima volta un riferimento espresso alla tutela dell'ambiente nella Carta costituzionale, e in particolare nell'art. 117 Cost., riservando alla competenza legislativa esclusiva dello Stato 'la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali'. La Corte costituzionale ha, a più riprese, precisato che l'ambiente rappresenta un 'valore trasversale', per il quale spetta allo Stato il potere di fissare standard (minimi) di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza escludere la competenza (concorrente) delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (i.e. tutela della salute, governo del territorio, valorizzazione dei beni culturali e ambientali) nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla legislazione statale.

ASSONIME - Riproduzione riservata

Da ultimo, recependo l'orientamento già da tempo espresso dalla giurisprudenza, la legge costituzionale 11 febbraio 2022 n. 1 ha esplicitamente incluso la tutela dell'ambiente fra i principi fondamentali della Costituzione. In particolare, l'articolo 9 Cost., che prevedeva solo la tutela del 'paesaggio', ora menziona espressamente 'la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi', precisando, con un chiaro riferimento al principio dello sviluppo sostenibile, che la tutela debba essere accordata 'anche nell'interesse delle future generazioni'. Alla modifica dell'art. 9 si è accompagnata quella dell'art. 41 Cost., sui vincoli alla libertà di iniziativa economica che, come ora previsto, non può svolgersi in modo da recare danno alla salute o all'ambiente (oltre che alla sicurezza, libertà e dignità umana), imponendo così un bilanciamento tra interessi di pari rango costituzionale.

FOCUS 7

Le prescrizioni dell'A.I.A. del 26 ottobre 2012 per una capacità produttiva di 8 milioni T/anno

L'Autorizzazione Integrata Ambientale del 26 ottobre 2012 aggiorna la precedente A.I.A. rilasciata il 4 agosto 2011 allo stabilimento siderurgico, in merito alle prescrizioni relative alle aree a caldo e alle aree di stoccaggio e movimentazione dello stabilimento, con particolare riferimento alle emissioni di polveri e di benzo(a)pirene, sia convogliate che diffuse, nonché alle altre emissioni inquinanti quali diossine e furani. Le prescrizioni sono esecutive dal 27 ottobre 2012 e stabiliscono un cronoprogramma con misure urgenti da adottare entro tre mesi e successivi interventi da completare entro il 2014.

Di seguito una sintesi dei principali impegni richiesti.

Parchi minerali e polveri: copertura dei parchi primari (materie prime (OMO) agglomerato Nord e agglomerato Sud) e del parco loppa, e riduzione del 30% della giacenza media annua dei cumuli di materiali polverulenti; avvio dei lavori per la costruzione di edifici chiusi e dotati di sistemi di trattamento di area filtrata; utilizzo di sistemi di scarico automatico o scaricatori continui coperti per le emissioni di polveri derivanti dalla movimentazione di materiali trasportati via mare; chiusura completa di tutti i nastri trasportatori di materiali sfusi; intensificazione delle attività di filmatura dei cumuli; implementazione delle attività di bagnatura delle strade dei parchi e delle piste interne; andamento "a passo d'uomo" per i mezzi percorrenti le strade e le piste interne dei parchi; realizzazione di una nuova rete

ASSONIME - Riproduzione riservata

idranti per la bagnatura dei cumuli.

Giorni di Wind days: riduzione del 10% della quantità totale di minerali e fossili ripresi da parchi primari; filmatura doppia dei cumuli di materie prime stoccati ai parchi primari; bagnatura doppia delle piste interne dei parchi primari; riduzione del 10% del flusso di massa di emissioni in aria del benzopirene; utilizzo di 314 ore uomo al giorno per tutto l'anno e 600 ore uomo al giorno per le attività giornaliere di manutenzione e regolazione della tenuta delle porte dei forni di cokefazione; riduzione del 10% delle operazioni di caricamento, sfornamento e spegnimento del coke.

Altiforni: AFO 1. – Interventi per migliorare la condensazione dei vapori generati dalla granulazione della loppa (sottoprodotto della ghisa, stoccato per essere utilizzato nell'industria del cemento); depolverazione campo di colata; depolverazione *stock house*. AFO 2. – Depolverazione *stock house*. AFO 3. – Revoca dell'autorizzazione di esercizio; trasmissione delle misure che l'azienda vuole intraprendere dopo la cessazione dell'attività. AFO 4. – Interventi per la condensazione vapori loppa. AFO 5. – Fermata; interventi per la condensazione vapori loppa; depolverazione campo di colata.

Area Cokerie: interventi sulle batterie (rifacimento refrattari; installazione valvole PROven per la regolazione della pressione nei forni; costruzione nuove docce; nuove torri di spegnimento del coke per limitare l'emissione di vapore a meno di 25 g/t di coke raffreddato, installazione di filtri a tessuto sul camino cokefazione)

Area agglomerato: adeguamento dei raffreddatori rotanti e installazione di filtri a manica in sostituzione degli elettrofiltri per il trattamento dei fumi in uscita dall'impianto di raffreddamento dell'agglomerato e garantire la riduzione del flusso di massa su base annua per il parametro polveri al camino, fra cui le emissioni di diossina.

Acciaierie: copertura dell'area Gestione Rottami Ferrosi (GRF) 1 e dell'area di svuotamento della scoria liquida delle paiole e ripresa della scoria raffreddata. Nelle more di tale intervento, realizzazione di un sistema di nebulizzazione di acqua per l'abbattimento delle particelle di polveri sospese generate dalle emissioni diffuse derivanti dal versamento delle paiole e nelle attività di ripresa della scoria raffreddata; chiusura edifici aree di gestione materiali polverulenti e rispetto del limite emissivo per le polveri nella misura di 10 mg/Nm3; installazione di filtri a maniche per il trattamento dei fiumi in uscita dai camini dell'impianto di raffreddamento dell'agglomerato.

Monitoraggio e controlli: trasmissione all'ente di controllo di una relazione sullo stato di attuazione degli interventi; revoca dell'autorizzazione all'utilizzo e detenzione di pet-coke e dell'utilizzo a fini produttivi del catrame di cokeria; installazione di specifico sistema di

ASSONIME - Riproduzione riservata

monitoraggio e registrazione in continuo della pressione differenziale con riferimento ai camini dell'area a caldo dotati di filtro a tessuto; adozione di un cronoprogramma dettagliato che illustri le misure in corso e quelle che si intendono adottare; aggiornamento della valutazione delle emissioni diffuse suddivisa per le diverse aree del ciclo di produzione; rispetto dei limiti per il parametro polveri; minimizzazione delle emissioni gassose fuggitive dagli impianti di trattamento dei gas mediante tutti i possibili accorgimenti di corretta gestione, manutenzione e monitoraggio; riduzione delle emissioni diffuse e convogliate di polveri, con riferimento all'acciaieria; monitoraggio in continuo di IPA e BTEX e campionamento polveri sulle macchine caricatrici e sfornatrici delle cokerie-

Misure sulle torce: predisposizione di un registro per tracciare i gas inviati in torcia e le cause che hanno generato l'invio di tali gas e per provvedere alla completa caratterizzazione dei gas inviati a torcia; misurazione per tutte le torce della temperatura e mantenimento di una temperatura minima di combustione di 800°; ultimazione di tutti gli interventi sulla misura della portata, della temperatura e della composizione dei gas previsti; presentazione di un rapporto sui dati ottenuti a seguito dell'installazione dei nuovi dispositivi di misura; trasmissione di uno studio di fattibilità tecnico-economica.

Prescrizioni per il gestore: effettuare, nell'attuazione del piano, le comunicazioni previste al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, ad ISPRA e agli Enti locali interessati, con le modalità contenute nel Piano di Monitoraggio e Controllo; presentare un piano di attuazione di tutte le iniziative ed attività necessarie per la piena esecuzione del Piano di Monitoraggio e Controllo; firmare le notifiche e i rapporti; notificare le eventuali modifiche che intende apportare all'impianto.

Trasparenza e ristoro oneri: massima trasparenza delle prestazioni ambientali mediante sistemi di informazione di semplice accesso e lettura da parte della cittadinanza dei comuni di Taranto e Statte; ristoro degli oneri derivanti ai comuni dalla pulizia delle strade prospicienti lo stabilimento e di tutte le aree pubbliche del quartiere Tamburi.

ASSONIME - Riproduzione riservata

FOCUS 8

Il Piano Ambientale del 2014

Con il DPCM del 14 marzo 2014, sono state modificate alcune delle prescrizioni dell'A.I.A. del 2012 e ne sono state inserite delle nuove. Le più importanti riguardano:

Acque meteoriche e impianti di scarico: predisposizione di un programma di intervento finalizzato al dissequestro e completamento delle attività di caratterizzazione e delle opere di gestione delle acque meteoriche; impermeabilizzazione delle superfici e raccolta delle acque meteoriche e di bagnatura-raffreddamento e trattamento in idoneo impianto di depurazione; rispetto dei limiti normativi per le sostanze pericolose degli scarichi degli impianti produttivi e di quelli previsti dalle BAT Conclusions di settore.

Gestore: è prescritta, in aggiunta agli obblighi del 2012, la predisposizione di un piano per gli interventi finalizzati a raggiungere i limiti imposti per le sostanze pericolose agli scarichi di processo rima della loro immissione nella rete fognaria.

Batterie: è richiesta la fermata e il riavvio dell'impianto solo dopo verifica sull'adempimento delle prescrizioni da parte dell'autorità competente (in particolare per le batterie 3-4-5-6–9-10-11).

AFO 5: si richiede il riavvio dell'impianto solo dopo verifica sull'adempimento delle prescrizioni da parte dell'autorità competente.

Area Gestione Rottami Ferrosi: installazione di un sistema a cappe mobili come misura transitoria.

Cokefazione: installazione di filtri a maniche per ciascun gruppo termico per garantire il rispetto post-adeguamento del limite per le polveri di 8 mg/Nm3; mantenimento del normale esercizio per garantire il rispetto post-adeguamento del limite per il parametro Sox di 200 mg/Nm3; rispetto del valore di emissione per il parametro Sox di 400 mg/Nm3 durante i periodi di insufficienza di gas per fermata degli altiforni.

Sporgenti marittimi e relative pertinenze: predisposizione di un programma di intervento finalizzato al dissequestro dell'area

Area delle lavorazioni a caldo: raccolta e invio a trattamento in idonei impianti di depurazione di tutte le acque meteoriche.

ASSONIME - Riproduzione riservata

FOCUS 9

Aiuti di Stato nel settore siderurgico

Nel settore siderurgico le norme in materia di aiuti di Stato si fanno particolarmente stringenti. Esse consentono di sostenere la competitività e l'efficienza delle acciaierie redditizie, anche attraverso aiuti per la ricerca o a tutela dell'ambiente, ma non permettono di concedere aiuti pubblici ai produttori di acciaio che versano in difficoltà finanziarie.

A partire dalla metà degli anni '90, il settore siderurgico, caratterizzato da un elevato livello di sovraccapacità sia all'interno dell'UE che a livello mondiale, è stato escluso dai settori per i quali è consentita l'erogazione di sostegno pubblico per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà (decisione 2496/96/CECA).

A partire da quel momento, per la realizzazione degli adeguamenti delle capacità e le ristrutturazioni dell'industria siderurgica in Europa, l'Unione europea ha seguito un approccio di mercato, garantendo pari condizioni di concorrenza alle imprese siderurgiche che attuassero o avessero attuato costosi piani di ristrutturazione finanziati con fondi privati.

Pertanto, l'ILVA non può beneficare di aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà, di cui agli Orientamenti della Commissione europea del 2014[208], in quanto è un'impresa siderurgica in difficoltà, secondo la definizione contenuta nei medesimi orientamenti[209].

Configurandosi come impresa in difficoltà, l'ILVA non è altresì ammissibile agli aiuti per la

208 Comunicazione della Commissione, Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà (2014/C 249/01).

209 Secondo la definizione contenuta negli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese non finanziarie in difficoltà (punto 20), si ritiene che un'impresa sia in difficoltà "se, in assenza di un intervento dello Stato, è quasi certamente destinata al collasso economico a breve o a medio termine. Pertanto un'impresa è considerata in difficoltà se sussiste almeno una delle seguenti circostanze: a) nel caso di società a responsabilità limitata, qualora abbia perso più della metà del capitale sociale sottoscritto a causa di perdite cumulate. Ciò si verifica quando la deduzione delle perdite cumulate dalle riserve (e da tutte le altre voci generalmente considerate come parte dei fondi propri della società) dà luogo a un importo cumulativo negativo superiore alla metà del capitale sociale sottoscritto; b) nel caso di società in cui almeno alcuni soci abbiano la responsabilità illimitata per i debiti della società, qualora abbia perso più della metà dei fondi propri, quali indicati nei conti della società, a causa di perdite cumulate; c) qualora l'impresa sia oggetto di procedura concorsuale per insolvenza o soddisfi le condizioni previste dal diritto nazionale per l'apertura nei suoi confronti di una tale procedura su richiesta dei suoi creditori; d) nel caso di un'impresa diversa da una PMI, qualora, negli ultimi due anni: i) il rapporto debito/patrimonio netto contabile dell'impresa sia stato superiore a 7,5; ii) il quoziente di copertura degli interessi dell'impresa (EBITDA/interessi) sia stato inferiore a 1,0."

ASSONIME - Riproduzione riservata

tutela dell'ambiente, che non possono essere concessi alle imprese in difficoltà[210].

Eventuali aiuti a favore dell'Ilva non possono beneficiare nemmeno della deroga al divieto generale di aiuti di Stato prevista dall'art. 107, par. 3, lett. a) del TFUE, che permette di considerare compatibili con il mercato interno gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni con tenore di vita anormalmente basso o con una grave forma di sottoccupazione. La deroga non è applicabile al caso dell'ILVA perché le imprese del settore dell'acciaio non sono ammissibili agli aiuti a finalità regionale[211].

Al momento del sequestro e del successivo commissariamento, tuttavia, la società dei Riva non versava affatto in situazione di difficoltà. I provvedimenti giudiziari determinarono, infatti, una sorta di esproprio di una società completamente in bonis, con la conseguenza che investimenti per la tutela ambientale sarebbero stati leciti da parte dello Stato italiano.

Le indagini della Commissione europea su ILVA[212]

Successivamente, nel 2016, a seguito dell'apertura della prima amministrazione straordinaria e dei primi prestiti ponte, la Commissione europea ha correttamente avviato, su denuncia di alcuni concorrenti, un'indagine formale in materia di aiuti di Stato su cinque misure adottate dallo Stato italiano in favore dell'ILVA che avrebbero tenuto artificialmente a galla l'impresa e che, in considerazione delle consistenti capacità di produzione dello stabilimento, potevano comportare una distorsione significativa della concorrenza.

Come precisato dalla stessa Commissione, l'indagine in materia di aiuti di Stato è parallela e non interferisce con gli interventi urgenti di bonifica ambientale nell'area di Taranto, né con la procedura di infrazione avviata nei confronti dell'Italia per non aver garantito il rispetto da parte dell'ILVA delle norme ambientali per le emissioni industriali nell'UE, né ancora con la procedura di vendita dell'Ilva.

Nella decisione del 21 dicembre 2017 (SA. 38613), la Commissione ha riconosciuto come aiuti di Stato due delle cinque misure. Si tratta di una garanzia statale su un prestito di 400 milioni di euro e di un prestito pubblico di 300 milioni di euro che, secondo la Commissione,

210 Comunicazione della Commissione, *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell'ambiente e dell'energia 2022* (2022/C 80/01), punto 14; la medesima disposizione era contenuta nella previgente Comunicazione della Commissione, Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020 (2014/C 200/01), punto 16.

211 Comunicazione della Commissione, *Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale*, 19 aprile 2021, (2021/C 153/01), punto 10.

212 Su cui v. anche par. successivi.

ASSONIME - Riproduzione riservata

sono stati concessi a condizioni più favorevoli rispetto alle condizioni di mercato, avvantaggiando in tal modo l'ILVA rispetto ai concorrenti dell'UE che devono finanziare a proprie spese le operazioni correnti e gli interventi di ristrutturazione. Tali aiuti sono stati utilizzati per finanziare il fabbisogno di liquidità dell'ILVA relativo alle sue attività commerciali e non per sopperire ai costi della bonifica ambientale.

La Commissione ha ritenuto tali misure illegali e incompatibili, perché non notificate e non giustificabili sulla base delle deroghe previste dall'articolo 107 TFUE, e ne ha richiesto il recupero.

Secondo le dichiarazioni della commissaria Margrethe Vestager, responsabile della politica della concorrenza, la soluzione per garantire un futuro sostenibile per la produzione siderurgica nell'area di Taranto consiste nella cessione degli attivi dell'ILVA a condizioni di mercato a un acquirente disposto a investire nel futuro dell'impresa e ad adeguare lo stabilimento alle norme ambientali vigenti; l'impresa non può dipendere dal sostegno artificiale dello Stato (comunicato stampa della Commissione 21 dicembre 2017).

Nella stessa decisione del 21 dicembre 2017, la Commissione ha, inoltre, affermato di non opporsi a eventuali interventi urgenti delle autorità italiane a tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini, in considerazione dell'emergenza ambientale e sanitaria della zona di Taranto. Lo Stato può fornire le risorse necessarie per la bonifica, ma tali somme dovranno poi essere restituite da chi sarà individuato come responsabile, in linea con il principio "chi inquina paga".

Il prestito ponte del 2024

Anche con riferimento all'ultima misura a favore dell'impresa, il prestito ponte di 320 milioni di euro ad Acciaierie d'Italia in amministrazione straordinaria del 2024, per mantenere l'acciaieria operativa, sono stati sollevati dubbi in merito alla configurabilità di un aiuto di Stato.

Tuttavia, secondo quanto riferito dal Ministero delle imprese e del made in Italy, la Commissione con una *confort letter* avrebbe espresso una valutazione positiva dei termini del prestito, che prevede un tasso di interesse annuo dell'11,6%, attestando la validità del piano industriale elaborato dalla gestione commissariale e la capacità dell'impresa di rimborsare la somma in tempi ragionevoli e senza che il prestito costituisca un aiuto di Stato.

ASSONIME - Riproduzione riservata

FOCUS 10

Stato di attuazione del DPCM 29 settembre 2017 (marzo 2023)

Misure adempiute:

1. Copertura parchi primari (materie prime (OMO) agglomerato Nord e agglomerato Sud) e altre prescrizioni per le polveri
2. Messa in sicurezza d'emergenza della falda superficiale
3. Installazione barriere frangivento per Parco Loppa
4. Prescrizioni specifiche per giorni di wind days
5. Chiusura completa nastri trasportatori
6. Prescrizioni sugli edifici di gestione di materiali polverulenti
7. Acciaierie
8. Cokefazione
9. Torce
10. Area da impermeabilizzare
11. Acque meteoriche e scarichi parziali industriali
12. Presentazione di proposte e piani

Misure in via di completamento:

13. Misure sulle batterie: Batterie n. 3-4 e 5-6 concluse (tranne il riavvio delle batterie) Batterie n. 9-10 e doccia n. 5 concluse anche se l'intervento di miglioramento del sistema di controllo della pressione dei singoli forni è stato attuato solo per la batteria n. 9. Per la batteria n. 11 e doccia n. 6 sono state concluse solo le attività di fermata della batteria, non conclusi gli interventi richiesti per il riavvio Batterie n. 7-8. Concluse, invece, nei termini le prescrizioni per la batteria n. 7 e 8 e 12
14. Prescrizioni sull'impianto di sinterizzazione: è stata conclusa l'attività di installazione dei filtri su una linea e si è dichiarato di non voler procedere alla fermata della seconda linea. Pertanto, i lavori sono stati avviati per la seconda linea e sono in corso le attività di montaggio del filtro a maniche
15. Prescrizioni sugli altiforni adempiute, anche se mancano indicazioni su quelle relative

ASSONIME - Riproduzione riservata

ad AFO5

16. Sporgenti marittimi e relative pertinenze: è conclusa l'attività relativa al II sporgente ed è in corso la predisposizione dell'istanza di conferenza dei servizi per il differimento dei termini di conclusione dell'intervento per il III e V sporgente
17. Area delle lavorazioni a caldo: attuata solo la trasmissione del cronoprogramma. Per il resto è in fase di predisposizione l'istanza di conferenza dei servizi per il differimento dei termini per la conclusione degli interventi
18. Piano rifiuti: ancora da attuare però la gestione dei materiali costituiti da fanghi acciaierie, d'altoforno e polverino d'altoforno che risulta solo avviata e che scade in data 31/03/2023

Gli altiforni sono stati spenti e riaccesi in diversi momenti per assicurare gli interventi di manutenzione. Ad oggi, dopo l'incendio di Afo 1 – riaperto nell'ottobre 2024, è in funzione soltanto l'Afo 4, anche se è soggetto a continui interventi manutentivi.

ASSONIME - Riproduzione riservata

FOCUS 11

La voce di ArcelorMittal

COMUNICATO STAMPA 20 febbraio 2024

Dichiarazione relativa alla messa in amministrazione straordinaria di Acciaierie d'Italia

Nella giornata del 20 febbraio 2024 il Governo italiano ha dichiarato la messa in amministrazione straordinaria di Acciaierie d'Italia SpA ("ADI") a seguito della richiesta di Invitalia, trasferendo così il controllo della società dai suoi attuali azionisti, ArcelorMittal e Invitalia, a commissari nominati dal Governo.

Si conclude così il coinvolgimento di ArcelorMittal in ADI, iniziato nel 2018.

Da allora, ArcelorMittal si è impegnata a fondo per il personale e gli impianti di ADI – allora nota come Ilva – investendo oltre 2 miliardi di euro. Questo massiccio investimento ha permesso ad ADI di completare nei tempi previsti un ampio programma ambientale da 800 milioni di euro che ha garantito la conformità all'Autorizzazione Integrata Ambientale

stabilita dal governo italiano, nonché di investire 1,2 miliardi di euro nell'ammodernamento degli impianti di tutti i siti. ADI ha inoltre beneficiato di centinaia di milioni di euro di credito grazie alla fornitura di materie prime da parte di ArcelorMittal.

ArcelorMittal desiderava affrontare la significativa discrepanza di capitale investito in ADI dai due azionisti. Nel corso delle recenti discussioni, ArcelorMittal ha avanzato proposte pragmatiche volte a risolvere tale questione e nel contempo a proseguire il partenariato pubblico-privato con Invitalia, istituito nell'aprile 2021. Non essendo riusciti a trovare un accordo su condizioni accettabili, abbiamo anche proposto di vendere la nostra partecipazione in ADI a Invitalia. Nonostante gli sforzi di ArcelorMittal le discussioni non hanno avuto successo.

Se dall'aprile 2021 ADI avesse avuto accesso al tradizionale mercato del debito e fosse stata così in grado di raccogliere il capitale circolante necessario per finanziare le sue esigenze correnti – invece di dipendere dalle iniezioni di capitale dai suoi azionisti come unica fonte di finanziamento – questa situazione avrebbe potuto essere evitata. Malauguratamente, le condizioni sospensive per consentire ad ADI di convertire il contratto di affitto di azienda in un acquisto formale (condizioni che esulano dal controllo di ADI), il cui soddisfacimento era originariamente previsto per il maggio 2022 e successivamente posticipato al maggio 2024 – rimangono oggi non soddisfatte. La situazione finanziaria di ADI è stata ulteriormente influenzata dal fatto che il governo italiano ha erogato meno di un terzo dei 2 miliardi di euro di misure di sostegno offerte al momento della creazione della partnership pubblico-privata con Invitalia.

Un *turnaround* già di per sé complesso è stato reso ancora più impegnativo dall'instabilità causata dalla temporanea rimozione dell'immunità penale applicabile durante il periodo di attuazione del programma di investimenti ambientali, dal contesto della domanda durante la crisi di Covid e dalla crisi energetica in Europa lo scorso anno.

Per le persone e le comunità di ADI, ArcelorMittal si augura che in futuro possa essere assicurata la necessaria stabilità.

ASSONIME - Riproduzione riservata

Legenda acronimi

AdI Acciaierie d'Italia

Afo Altoforno

A.I.A. Autorizzazione Integrata Ambientale

ANAC Autorità Nazionale Anticorruzione

ANPA Agenzia Nazionale per la Protezione dell'Ambiente

Area GRF Area Gestione Rottami Ferrosi

ARPA Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale

AS Amministrazione Straordinaria

BAT *Best Available Tecniques* (Migliori tecnologie disponibili)

BF *Blust Furnace* (Altoforno)

BOF *Blast Oxygen Furnace* (Fornace ad ossigeno)

BTEX Benzene, Toluene, Etilbenzene e Xilene

CBAM *Carbon Border Adjustment Mechanism* (Meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere)

CCUS *Carbon Capture, Utilization and Storage* (Cattura, utilizzo e stoccaggio del carbonio)

DRI *Direct Reduced Iron* (Ferro preridotto)

Direttiva IED Direttiva 2010/75/UE – *Industrial Emissions Directive* (Direttiva relativa alle emissioni industriali)

Direttiva IPPC Direttiva 2008/1/CE – *Integrated Pollution Prevention and Control* (Direttiva relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento)

EAF *Electric Arc Furnace* (forno elettrico ad arco)

EU ETS *European Union Emission Trading System* (Sistema di scambio di quote di emissione dell'Unione Europea)

GASSA *Global Arrangement on Sustainable Steel and Aluminum* (Accordo Globale su Acciaio e Alluminio Sostenibili)

IPA Idrocarburi Policiclici Aromatici

ASSONIME - Riproduzione riservata

IRI Istituto per la Ricostruzione Industriale

ISPRA Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

Linee guida OCSE Linee guida dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico

Linee guida OIL Linee guida dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro

MoU Memorandum of Understanding (Memorandum d'intesa)

Palazzina LAF Palazzina Laminatoio A Freddo

Registro E-PRTR *European Pollutant Release and Transfer Register* (Registro europeo delle emissioni e dei trasferimenti di sostanze inquinanti)

Registro nazionale INES Inventario Nazionale delle Emissioni e delle loro Sorgenti

SIN Sito di Interesse Nazionale

VAS Valutazione Ambientale Strategica

VIA Valutazione di Impatto Ambientale

VDS Valutazione del Danno Sanitario

WHO *World Health Organization* (Organizzazione Mondiale della Sanità)

ASSONIME - Riproduzione riservata

Nota bibliografica

Questo saggio racconta le grandi trasformazioni che, lungo più di un secolo di storia, hanno segnato l'ILVA e l'industria siderurgica nazionale ed europea, ma anche il territorio, l'ambiente e la vita delle persone. Una stratificazione di memorie, come scrive S. ROMEO, *L'acciaio in fumo. L'ILVA di Taranto dal 1945 ad oggi*, Roma, 2019, che per essere narrata richiede l'uso di strumenti e fonti di natura diversa per cogliere con obiettività le molteplici sfaccettature della vicenda. Per la stesura del testo si è fatto così ricorso a fonti legislative, storiche, letterarie, giornalistiche, scientifiche e cinematografiche, così come anche ad archivi pubblici, dati, interviste e siti internet, senza tralasciare punti di vista, contrari e contrapposti, dei diversi soggetti coinvolti nelle vicende.

Per la prima parte del saggio, dedicata all'attualità, le informazioni sono attinte prevalentemente dalle notizie di stampa che si rincorrono sino agli ultimi giorni di luglio 2025. Solo per citarne alcuni, limitandoci alle testate nazionali, v. F. TAMBURINI, *Per ex Ilva oltre 2 miliardi, Cornigliano e Novi nei Piani*, Il Sole 24 Ore, 14 gennaio 2025, che riporta l'intervista a Narendra Kumar Misra, direttore delle operazioni europee di Jindal Steel International; C. FOTINA, D. PALMIOTTI, *Ex Ilva, accordo più vicino. Urso: due scenari per la firma*, Il Sole 24 Ore, 9 luglio 2025; M. BENTIVOGLI, *L'Ilva compie 65 anni a forni spenti sotto lo scacco della politica*; IL Sole 24 Ore, 11 luglio; D. PALMIOTTI, *Ex Ilva, piano da 8 milioni di tonnellate e nuova gara*, Il Sole 24 Ore, 14 luglio 2025; M BORRILLO, *Ex Ilva, Taranto rinvia a fine mese. Emiliano: «Soluzione o fallimento»*, Corriere della Sera, 16 luglio 2025; REDAZIONE ECONOMIA, *Ex Ilva, Urso: «Approvata l'Aia, l'impianto è salvo». L'ok del ministero dell'Ambiente, parere contrario degli enti locali*, Corriere della Sera 17 luglio; D. PALMIOTTI, *Ex Ilva, ok all'autorizzazione integrata ambientale*, Il sole 24 Ore, 18 luglio 2025. Sono stati utili alla ricostruzione delle ultime vicende, in particolare, in relazione alle operazioni di vendita del complesso aziendale avviate il 31 luglio 2024, i diversi Comunicati Stampa della società Acciaierie d'Italia in amministrazione straordinaria, pubblicati sul sito: https://www.acciaierieditalia.com/it/home/.

Per i profili legati al ruolo strategico dell'Ilva nell'industria nazionale oggi e alle criticità del settore dell'acciaio, con i dati ad essi relativi si è fatto ricorso agli studi di FEDERACCIAI, *La siderurgia italiana in cifre*, Assemblea annuale 2024; CASSA DEPOSITI E PRESTITI, *La siderurgia italiana tra sfide nazionali ed europee: quali prospettive di sviluppo? Brief*, 6 novembre 2024.

Le maggiori difficoltà sono state ne reperire dati e informazioni utili per ricostruire i costi diretti,

ASSONIME - Riproduzione riservata

indiretti e macroeconomici che la vicenda ILVA ha prodotto a carico dello Stato. In particolare, i dati aggregati sui costi delle amministrazioni straordinarie non sono pubblici e sono stati ricavati dalle relazioni semestrali delle due amministrazioni straordinarie, alcune delle quali sono disponibili sul sito: https://www.gruppoacciaierieditaliainas.it/ in relazione ad Acciaierie d'Italia, e sul sito: https://www.gruppoilvainas.it/ per ILVA. Una utile ricostruzione è stata fatta da G. RIVA, *La saga dell'ILVA non finisce mai, ma intanto si spendono milioni in parcelle*, L'Espresso, 21 agosto 2024. Sugli effetti macroeconomici della crisi si veda, invece, SVIMEZ, *Gli effetti macroeconomici della crisi dell'Ilva di Taranto*, disponibile sul sito: : https://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2023/12/Gli-effetti-macroeconomici-della-crisi-dellIlva-di-Taranto-.pdf e anche P. BRICCO, *La crisi dell'Ilva costa 16 miliardi*, Il Sole 24 Ore, 7 dicembre 2017. Per una ricognizione delle risorse impiegate dallo Stato a partire dal 2012 per consentire la continuità aziendale di ILVA, con la ricostruzione normativa dei diversi provvedimenti che si sono succeduti, sono stati consultati diversi atti Parlamentari e Dossier di Studio elaborati da Camera e Senato disponibili sul sito di tali istituzioni.

I temi dell'ambiente e della decarbonizzazione sono trattati sia nella prima, sia nella seconda parte del saggio attraverso il ricorso a molteplici dati nazionali ed europei, tra cui in particolare,: le Relazioni Annuali dell'Arpa Puglia disponibili sul sito: https://www.arpa.puglia.it/pagina3085_report-di-qualit-dellaria-della-rete-adi-gi-ami-ex-ilva.html; le Relazioni dell'Ispra relative ai controlli sullo stabilimento di Taranto, disponibili sul sito: https://www.isprambiente.gov.it/it/attivita/controlli-e-ispezioni/relazioni-ispra-controlli-stabilimento-arcelormittal-italia. WHO, *Valutazione dell'impatto sanitario delle attività dell'impianto siderurgico di Taranto*, 2023; UNITED NATION, GENERAL ASSEMBLY A/HRC/49/53, *The right to a clean, healthy and sustainable environmet: non-toxic environment*, gennaio 2022.

Tra gli altri, più risalenti, gli studi scientifici ed epidemiologici DELL'OSSERVATORIO EPIDEMIOLOGICO DELLA REGIONE PUGLIA, DELL'UNIVERSITÀ DI BARI E DELL'ARPA, *Analisi statistica dell'incidenza di alcune patologie tumorali nella provincia di Taranto, 1999-2002*, edito nel 2009; il RAPPORTO SENTIERI redatto DALL'ISTITUTO SUPERIORE DI SANITÀ, nel 2012. Tali studi sono stati anche oggetto di valutazione nella perizia epidemiologica effettuata su richiesta del Tribunale di Taranto, nonché nella valutazione della sentenza della Corte di Giustizia del 25 giugno 2024, commentata nel saggio. Sulla decarbonizzazione v., invece, i dati riportati sul sito https://www.industrytransition.org/green-steel-tracker/, nonché nel rapporto WWF-UNIVERSITÀ DI TRENTO, *Il settore dell'acciaio in Italia: criticità e opportunità*, 22 luglio 2024. Accanto ai dati, importante è stata la lettura di alcuni articoli tratti da riviste scientifiche, come C. MAPELLI et. AL., *Future Scenarios for Reducing Emission and Consumption in the Italian Steelmaking Industry, Steel Reserch International*, vol. 93, n. 5, 2022; M. LEONARDI-G. NOVATI, *Taranto, la pro-*

ASSONIME - Riproduzione riservata

duzione di acciaio primario nella sfida della decarbonizzazione, Eccoclimate, 2021; N. CARDELLICCHIO - F.TRIFIRÒ, *Lo stato attuale e il futuro dell'ex-Ilva di Taranto, l'acciaieria più grande in Europa, La chimica e l'industria*, n. 3, 2024, nonché gli studi sulla siderurgia italiana e sul settore del DRI svolti da SIDERWEB, disponibili sul sito: www.siderweb.com e C. MAPELLI, *Il preridotto nel quadro di rilancio della metallurgia italiana*, 2014, disponibile sul sito: https://www.driditalia.it/che-cose-il-preridotto-dri.

La seconda parte del saggio narra la storia dell'ILVA con i suoi fatti principali, a partire dalla sua costituzione fino al deflagrare della questione ambientale e delle vicende giudiziarie che hanno condotto all'estromissione della famiglia Riva dalla gestione e alla ripresa del controllo pubblico della fabbrica attraverso le due amministrazioni straordinarie che si sono succedute e che sono ancora attualmente in corso. Per ricostruire le origini e la prima fase pubblicistica della gestione dell'ILVA sono stati utilizzati alcuni saggi storici, tra cui quelli di: M. DORIA, *I trasporti marittimi, la siderurgia,* in *Storia dell'IRI. 1. Dalle origini al dopoguerra 1933-1948*, V. Castronovo (a cura di), Laterza, 2012; A DE BENEDETTI, *L'IRI e il mezzogiorno. Una interpretazione*, in AA.VV., *Storia dell'IRI. 2. Il miracolo economico e il ruolo dell'IRI*, a cura di F. Amatori, Laterza, 2012; A COLLI, *La grande stagione dell'IRI*, in AA.VV., *Storia dell'IRI. 2. Il miracolo economico e il ruolo dell'IRI*, a cura di F. Amatori, Laterza, 2012; R. RANIERI, *La siderurgia IRI dal Piano Sinigallia alla privatizzazione*, in *Storia dell'IRI. 5. Un gruppo singolare. Settori, bilanci, presenza nell'economia italiana*, Laterza, 2014; AA.VV. *Acciaio per l'industrializzazione. Contributi allo studio del problema siderurgico italiano*, Torino, 1982, a cura di F. Bonelli. V. anche P. CIOCCA, *Storia dell'IRI. 6. L'IRI nell'economia italiana*, Laterza, 2014; S. MICOSSI, *Storia breve degli interventi per la gestione delle crisi delle grandi imprese dagli anni Venti ad oggi*, in Note e Studi Assonime, n. 17/2017; BANCA D'ITALIA, *La politica dei poli di sviluppo nel Mezzogiorno. Elementi per una prospettiva storica*, in Quaderni di Storia Economica, (a cura di) Elio Cerrito, n. 3, 2010. Utile è stato anche il ricorso agli archivi della Fondazione Ansaldo, in particolare FONDAZIONE ANSALDO, *Archivio Ilva 1882-1994. Guida all'inventario*, a cura di Claudia Cerioli, 2015 agli archivi del Ministero della cultura, MIC, *Archivi d'impresa, Taranto 1970-1980: il Decennio Terribile*, disponibile sul sito: http://imprese.san.beniculturali.it/web/imprese/cron-terr/scheda-periodo-ter?p_p_id=56_INSTANCE_P8hO&groupId=18701&articleId=27422&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&viewMode=normal&articleIdPadre=27422 e agli archivi cinematografici dell'Istituto Luce: ARCHIVIO LUCE, *Moro e altre autorità inaugurano l'acciaieria del quarto centro siderurgico a Taranto*, 26/11/1964, disponibile sul sito: https://patrimonio.archivioluce.com/luce-web/detail/IL5000040660/2/moro-e-altre-autorita-inaugurano-l-acciaieria-del-quarto-centro-siderurgico-taranto.html?startPage=0. Per il territorio di Taranto prima della nascita dello stabilimento si è fatto ricorso alle suggestioni di P. PASOLINI, *Il viaggio jonico: da Taranto a Leuca*. Kurumuny, 2017. Sul successivo caotico

ASSONIME - Riproduzione riservata

sviluppo dell'urbanistica e sul malcontento della popolazione verso l'industria siderurgica di Taranto v. invece, i saggi di A. LEOGRANDE, *Fumo sulla città*, Milano, 2013 e successive edizioni; S. ROMEO, già citato; e gli articoli di A. CEDERNA, *Taranto in balia dell'Italsider*, Corriere della Sera, 13 aprile 1972; e W. TOBAGI, *Il Metalmezzadro*, Corriere della Sera, 1979.

La fine del racconto storico e l'inizio della cronaca delle vicende giudiziarie e amministrative relative al rilascio, alle proroghe e ai rinnovi delle diverse autorizzazioni ambientali che si sono succedute a partire dal 2011 è stata ricostruita, oltre che attraverso ai numerosissimi articoli di stampa anche grazie ad alcuni saggi giuridici, tra cui tra gli altri, F. GIAMPIETRO -L. GIAMPIETRO, *ILVA: riesame dell'AIA, quale futuro?* In Ambiente e Sviluppo 4, 2013; S. D'ANGIULLI, *Caso ILVA di Taranto: adesso o mai più*, in Ambiente e Sviluppo, 2, 2013. Anche per il capitolo relativo alle molte pronunce europee e nazionali sul difficile equilibrio tra i diritti fondamentali incisi dal caso ILVA sono stati consultate diversi saggi e riviste giuridiche, tra cui: F. PALAZZO, *Fatto e antigiuridicità. La crisi della tipicità e il ruolo della società dei diritti*, in *Politica criminale e riprogettazione del Codice penale*, a cura di STILE-MONGILLO, Napoli, 2021; v. D. PULITANÒ, *Diritto Penale*, ed. 8, Torino 2019; C. PIERGALLINI, voce "Colpa" (Dir. Pen) in Enc. Dir., Annali, X, Milano, 2017; A. MORELLI, *Il decreto ILVA: un drammatico bilanciamento tra principi costituzionali*, in DPC, 12 dicembre 2012.

Il saggio riporta, infine, anche le voci di alcuni dei protagonisti direttamente o indirettamente toccati dalle vicende dell'ILVA, attraverso la lettura delle interviste ai dipendenti della fabbrica, e agli abitanti della città di Taranto riportate da P. ICHINO, sul sito: https://www.pietroichino.it; e nei saggi già citati di S. ROMEO e A. LEOGRANDE. Sulla controversa figura di Emilio Riva è stata utile la lettura di G. DRAGONI, *Ilva. Il padrone delle Ferriere*, casa editrice Chiarelettere, 2012 e G. DU LAC CAPET, *Emilio Riva, l'ultimo uomo d'acciaio*, Mondadori, 2015. Su Emilio Riva e sui rapporti con dipendenti e sindacati è stata di utilità la ricostruzione oltre che delle sentenze che ne hanno sancito alcune delle sue condanne, anche il film PALAZZINA LAF., 2023, diretto e interpretato da Michele Riondino.

ASSONIME - Riproduzione riservata

ASSONIME - Riproduzione riservata

ASSONIME - Riproduzione riservata

ASSONIME - Riproduzione riservata

ASSONIME - Riproduzione riservata

ASSONIME - Riproduzione riservata

ASSONIME - Riproduzione riservata