UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

Corso di Laurea Magistrale a Ciclo Unico

L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi: il caso Ilva.

Tesi di Laurea di:
Alberto Riva
Matricola 873435

Relatore: Chiar.mo Prof. Angelo Castagnola
Correlatore: Dott. Giuseppe Battaglia

Anno Accademico 2019/2020

RINGRAZIAMENTI

Ringrazio il Prof. Angelo Castagnola per avermi guidato e appoggiato nella fase più importante del mio percorso accademico.

Un sentito grazie al Dott. Giuseppe Battaglia per il costante supporto, la continua disponibilità, le dritte indispensabili e la sua complicità nella realizzazione di ogni capitolo della mia tesi.

Alla mia famiglia,
al loro costante sostegno
e ai loro insegnamenti
senza i quali oggi
non sarei quello che sono .

A Valentina,
che tutti i giorni mi supporta
e condivide con me sogni e ambizioni .

Ai miei amici di sempre ,
grazie di volermi bene
per quello che sono
e per essere sempre
al mio fianco.

INDICE SOMMARIO

INTRODUZIONE.....8

CAPITOLO PRIMO

PROSPETTIVA STORICA DELL' AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA DELLE GRANDI IMPRESE IN CRISI

1.1 La prima versione dell'amministrazione straordinaria: La Legge Prodi 12

1.2 La riforma del 1999: Legge Prodi bis.....23

1.3 L'amministrazione straordinaria speciale: la legge Marzano.....47

CAPITOLO SECONDO

ILVA: MUTAZIONI DELLA PROCEDURA DI AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA

2. Ilva: da Italsider ad ArcelorMittal, cronaca di un declino.....65

2.1 L'amministrazione straordinaria del Gruppo Ilva.....77

2.2 Decreto legge 28 agosto 2008, n.134: Disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi imprese in crisi.....86

2.3 Legge 4 marzo 2015 n. 20: Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto.....87

2.4 Decreto legge 27 giugno 2015, n.83: Misure urgenti in materia fallimentare, civile, e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria.....96

2.5 Legge 1 febbraio 2016, n. 13: Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo Ilva.....104

2.6 Decreto legge 30 dicembre 2016, n.44: Procedura di trasferimento dei complessi aziendali del Gruppo Ilva.....114

2.7 Il piano ambientale e la responsabilità per la sua attuazione.....117

2.8 Finanziamenti ed interventi di sostegno a favore del Gruppo Ilva.....128

CAPITOLO TERZO

ILVA S.P.A. IN AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA

3.1 Nozione di gruppo.....133

3.2 Il procedimento di estensione.....138

3.3 La responsabilità nei casi di direzione unitaria.....140

3.4 La questione di legittimità.....142

3.5 Le cause di insolvenza.....146

3.6 Le attività svolte successivamente all'apertura della procedura di amministrazione straordinaria.....170

3.7 Attività corrente.....178

CAPITOLO QUARTO

NORMATIVA EUROPEA E PROSPETTIVA COMPARATA DELLA CRISI DELLA GRANDE IMPRESA

4.1 Le procedure di insolvenza transnazionali.....192

4.2 Le amministrazioni straordinarie e i Regolamenti Europei.....195

4.3 Il problema degli aiuti di Stato.....200

4.4 Prospettiva comparata.....208

4.4.1 Le procédures collectives nel sistema francese.....209

4.4.2 La Insolvenzordnung nel sistema tedesco.....212

4.4.3 La Ley Organica nel sistema spagnolo.....215

CONCLUSIONI.....220

BIBLIOGRAFIA.....228

ALLEGATI.....230

INTRODUZIONE

Il presente elaborato consiste in un percorso analitico attraverso l'evoluzione della disciplina fallimentare che ha portato all'introduzione, nel nostro ordinamento, di uno degli istituti più significativi e controversi del sistema legislativo. L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi ha contribuito, negli anni, ad assistere la risoluzione di dissesti di dimensioni davvero straordinarie e dalle implicazioni catastrofiche, come nel caso della società Parmalat, e alla messa in discussione, più volte, dell'adeguatezza del diritto comune della crisi d'impresa. Quest'ultimo, infatti, si è rilevato spesso insufficiente nel momento in cui ha tentato di affrontare e governare situazioni eccezionali di dissesto che, a causa della vastità e la complessità degli interessi coinvolti, hanno sempre richiesto interventi legislativi su misura.

La prima esperienza legislativa sull'amministrazione straordinaria (d.l. 30 gennaio 1979, n.26, c.d. Legge Prodi) non si realizzò nella sufficiente consapevolezza del problema, risolvendosi nell'ostinata tutela di attività decisamente antieconomiche, suscitando l'esigenza della riforma.

La seconda versione dell'amministrazione straordinaria, culminata nella Legge Prodi bis, è stata introdotta con l'obiettivo di ovviare alla tecnica delle leggi provvedimento, e di attuare una disciplina generale ed astratta per il dissesto della grande impresa. Ciononostante, la normativa in esame, si è mostrata in seguito insufficiente a fronte di crisi di portata così estesa da intaccare interi settori del mercato e interessi economici che superavano i confini nazionali. Pertanto, come gli

eventi provano, il legislatore è ricorso nuovamente a leggi concepite per i singoli casi concreti, fino a quando, con la Legge Marzano, ha introdotto una nuova versione dell'amministrazione straordinaria, concepita per l'insolvenza non della grande impresa, ma dell'impresa che potrebbe definirsi grandissima. In linea con questa tematica è stato immediato il collegamento con uno dei più recenti disastri imprenditoriali e ambientali che ha colpito il nostro Paese: la crisi dell'ormai ex Ilva di Taranto. La disciplina dell'amministrazione straordinaria della grande impresa, ex d.l. 23 dicembre 2003, n. 347, è stata in gran parte implicata nel il tentativo di risoluzione del dissesto di ArcelorMittal. Tuttavia non sono mancati interventi legislativi ad hoc per risolvere situazioni particolari e contingenti riguardo la procedura fallimentare che, nel corso dell'elaborato, verranno puntualmente analizzati, come la Legge 4 marzo 2015 n. 20 recante *disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto;* il d.l. 27 giugno 2015, n. 83 recante *misure urgenti in materia fallimentare, civile, e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria,* il quale, oltre a riformare la disciplina fallimentare, contiene un articolo direttamente applicabile agli stabilimenti di interesse strategico nazionale, di cui l'ulva fa parte; e infine la Legge 1 febbraio 2016, n. 13 e il d.l. 30 dicembre 2016, n. 44, che disciplinano la procedura di cessione e trasferimento dei complessi aziendali del Gruppo Ilva.

Uno spazio essenziale è riservato al profilo storico dell'Ilva di Taranto e alle cause di insolvenza del Gruppo che hanno portato all'apertura della procedura di amministrazione straordinaria. Contributo fondamentale per questa disamina è stato quello dei commissari straordinari Piero Gnudi, Claudio Carrubba ed Enrico Laghi, i quali hanno dettagliatamente analizzato e riassunto i motivi che hanno

portato alla crisi di Ilva e, per ogni trimestre dalla data di apertura della procedura, hanno evidenziato le attività procedurali svolte.

L'elaborato si conclude con un focus relativo al problema dell'insolvenza transnazionale e alla normativa europea dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, in particolare analizzando il Regolamento n. 848/2015. Infine è sembrato utile offrire una prospettiva comparata di come viene affrontata la crisi della grande impresa nei maggiori Paesi europei, per meglio comprenderne affinità e differenze.

La scelta di affrontare l'analisi della più grande crisi dopo il crack Parmalat non è casuale. Si è volutamente lasciato dietro le quinte quest'ultimo evento, dato che è stato più volte trattato nel corso degli anni e sembra che non presenti ormai più segreti.

Al contrario, il disastro dell'Ilva, oltre ad essere un evento molto vicino ai giorni nostri e, pertanto, non ancora dettagliatamente trattato, presenta sfumature e particolarità procedurali estremamente interessanti dal punto di vista della disciplina fallimentare.

Il tentativo, attraverso questo elaborato, è di rendere consapevoli i lettori della portata e delle conseguenze di una crisi che colpisce un Gruppo di grandissime dimensioni, sottolineando come tale dissesto possa addirittura portare a continui interventi da parte del Governo al fine di salvaguardare interessi che vengono considerati superiori.

CAPITOLO PRIMO. PROSPETTIVA STORICA DELL' AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA DELLE GRANDI IMPRESE IN CRISI

1.1 La prima versione dell'amministrazione straordinaria: La Legge Prodi

Quando si discorre di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, si premette, per un'adeguata impostazione del tema, di inquadrare le differenze che si pongono tra diritto ordinario della crisi d'impresa, ossia fallimento, concordato preventivo e accordi sulla crisi d'impresa, e diritto amministrativo, facendo riferimento alla liquidazione coatta amministrativa e all'amministrazione straordinaria, così da verificare in che limiti tali differenze possono determinare o anche solo influenzare la soluzione della questione nell'uno e nell'altro settore.

Puo' anticiparsi sin d'ora che le diversità sono vistose e si colgono sotto il profilo degli interessi tutelati: mentre il diritto ordinario è posto a tutela dei creditori dell'imprenditore insolvente, invece il diritto amministrativo è indirizzato alla conservazione dell'impresa quale organizzazione di strumenti produttivi, e alla tutela degli interessi connessi a tale esito, primo fra tutti la salvaguardia dei livelli occupazionali.

Il modo più franco per discutere degli interessi tutelati nell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi è di indagare il ruolo della c.d. autonomia negoziale in tale procedura, ossia della libertà dei protagonisti della relazione

d'impresa (debitore e creditori) di gestire la relazione economica anche in occasione della crisi d'impresa e nella prospettiva de suo superamento al riparo da condizionamenti del pubblico potere e secondo lo schema liberale della relazione di mercato.

Le divergenti finalità intorno alle quali sono organizzati i due insiemi disciplinari nel diritto della crisi d'impresa, e la rilevante peculiarità dell'amministrazione straordinaria, ne rendono difficile una considerazione unitaria. Il diritto unitario della crisi d'impresa realizza la responsabilità patrimoniale dell'imprenditore e, oggetto di tutela, è il credito verso l'imprenditore insolvente.

Questo assetto valoriale caratterizza la procedura fallimentare del 1942 e così pure nella versione in vigore.

In via generale e introduttiva, la differenza tra le due procedure di carattere amministrativo dipende dalla diversità degli obiettivi della conservazione dell'impresa e dell'estinzione dell'ente deputato all'attività. La distanza tra amministrazione straordinaria e diritto ordinario della crisi d'impresa, invece, è misurata dal conflitto che suadente s'instaura tra esigenze conservative dell'impresa e piena tutela degli interessi dei creditori [1].

Continuando, l'insolvenza di un soggetto economico di grandi dimensioni riflette inevitabilmente i suoi effetti su di un duplice piano: il primo, strettamente economico, consistente nell'alterazione delle dinamiche del mercato con possibili effetti negativi anche su quei soggetti legati all'impresa in crisi; ed un secondo, dalla valenza più propriamente sociale e integrativo del primo, relativo al rischio della perdita di numerosi posti di lavoro. A fronte delle ripercussioni negative derivanti dalla gestione della crisi economica di una grande impresa attraverso l'applicazione delle c.d. leggi di mercato, è possibile comprendere il conseguente interesse pubblico

[1] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 603-605.

alla gestione della crisi sottratta ai meccanismi giuridici incentrati sulla scelta dei creditori, e affidata, invece, a un soggetto terzo, in possesso di specifiche competenze tecniche, vigilato dall'autorità giudiziaria amministrativa.

Ciò posto, una prima questione, che per la verità l'esperienza dell'amministrazione straordinaria fa apparire risolta, concerne l'inclinazione generale di un diritto per la crisi della grande impresa. Le discipline non potrebbero mai concernere l'attività della grande impresa, proponendosi di risolvere quell'inceppo in cui si ravvisa la crisi, ma devono necessariamente consistere in regole sulla crisi dell'impresa. Si tratta di punti di vista molto differenti, giacché soltanto il primo, e non anche il secondo, considera scontato il permanere dell'attività economica. E che non si tratti di una distinzione scontata è dimostrato dal fatto che la prima esperienza legislativa sull'amministrazione straordinaria, ossia la Legge Prodi, non si realizzò nella sufficiente consapevolezza del problema, risolvendosi nell'ostinata tutela di attività decisamente antieconomiche, suscitando l'esigenza della riforma, come vedremo [2].

Pertanto, il percorso di prospettiva storica in esame inizia proprio con la Legge Prodi, risalente a quasi quaranta anni fa. E' quindi utile, e forse anche piacevole, esaminare le vicende di quel periodo e provare ad analizzare ciò che è accaduto con gli occhi dello studioso di politica economica, dell'aziendalista e dell'antropologo prima ancora che con quelli del giurista.

L'Italia attuale non è paragonabile a ciò che era il nostro Paese in quel periodo, sono evidenti profonde differenze, e probabilmente le ragioni della crisi che stiamo vivendo attualmente vanno ricercate in un declino che va ben oltre gli aspetti congiunturali collocati agli inizi nel 2007, ma che secondo alcuni recenti studi [3], trova la sua origine in un trend strutturale negativo che inizia proprio all'inizio degli

---

[2] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 600-602.

[3] E. Felice, G. Vecchi, *Italy's growth and decline* 1861-2011 Ceis , Research Paper ,Tor Vergata .

anni settanta, come dimostrano le serie storiche. Da quel momento in poi il declino economico del Paese ha preso piede, insieme ad una decrescita davanti alla quale la classe dirigente che ci ha finora governato si è trovata disarmata, non riuscendo a porre un serio rimedio strutturale capace di invertire la tendenza.

Gianluca Rocca, membro dell' Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Milano, afferma che *«si può dividere la storia economica del nostro Paese in due grandi fasi:*

a) *fase del rapido sviluppo: 1951- 1973*

   • *L'Italia cresce più della media dei grandi paesi industrializzati;*

   •*Fase del modello fordista di sviluppo e del catching-up (recupero) economico e tecnologico;*

b) *fase del declino tendenziale: dal 1973 ad oggi*

   • *L'Italia cresce di meno della media dei grandi paesi industrializzati, assai meno negli anni 2000* [4] *»*.

La Legge Prodi nasce quindi in questo contesto, in un Paese che stava provando ad uscire dal compromesso storico, che aveva appena affrontato battaglie sociali in tema di diritti civili, in un contesto economico che vedeva da una parte la grande

influenza statale nell'economia, e quindi dei partiti, specie quello democristiano e quello comunista, che per mezzo delle grandi finanziarie di Stato controllava settori nevralgici dell'economia e della finanza, e dall'altra l'aristocrazia del capitalismo familiare sotto la guida dell'unica vera banca d'affari del paese. Un paese quindi nel quale non esisteva una vera cultura del mercato, ma solo una contrapposizione fra la

[4] G. Rocca, *l'istituto dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi nella sua applicazione in Italia,* in *le amministrazioni straordinarie fra la salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento,* a cura di G. Rocca e D. Corrado, Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili Milano, 2017 pag 110-115.

cultura della tutela degli interessi statali, coincidenti con quelli partitici, ed il mercato inteso come il luogo dove pochi gruppi familiari, imponendo sempre il proprio interesse personale, riuscivano a reperire il minimo indispensabile dei mezzi per garantirsi il controllo e la difesa delle proprie aziende [5].

Prodi, durante il proprio impegno accademico e politico, era inizialmente affiancato e guidato dal Prof. Beniamino Andreatta, influente economista appartenente alla corrente della sinistra democristiana. Quell'impegno gli avrebbe consentito, già negli anni Settanta, un primo incarico manageriale come presidente della Maserati e della società nautica Callegari e Ghigi, imprese in difficoltà gestite dall'istituto finanziario pubblico GEPI[6] società partecipata dalle tre finanziarie di Stato allo scopo di risanarle [7]. Successivamente sarebbe divenuto Ministro del Commercio dell'Industria e dell'Artigianato nel Quarto Governo Andreotti, a cavallo fra la ne del 1978 e gli inizi del 1979 e nel giro di pochi anni sarebbe diventato anche Presidente dell'IRI[8] , la più importante delle finanziarie di stato che avrebbe guidato per sette lunghi anni, dal 1982 al 1989, nel corso dei quali avrebbe gestito non solo alcune

[5] P. Panerai, *Venti anni di finanza (e mala finanza) italiana*, Orsi & Tori, MilanoFinanza, 1997-1998.

[6] GEPI, Gestione Partecipazione Industriali, nasce nel 1971 per concorrere al mantenimento ed all'accrescimento dei livelli di occupazione compromessi da difficoltà transitorie di imprese industriali sulla base di piani di riassetto o riconversione, ''atti a comprovare la concreta possibilità del risanamento delle imprese stesse. Si creò quindi questo strumento per evitare di disperdere gli interventi dello Stato in mille rivoli, concentrandoli quindi all'interno di un nuovo soggetto, GEPI, che inoltre era dotato delle apposite capacità imprenditoriali per guidare le società in difficoltà. Quindi, il compito istituzionale della GEPI doveva essere quello di entrare nel capitale di aziende private in crisi e di agevolarne la ristrutturazione.

[7] G. Rocca, *l'istituto dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi nella sua applicazione in Italia,* in *le amministrazioni straordinarie fra la salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento,* a cura di G. Rocca e D. Corrado, Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili Milano, 2017 pag 112-113.

[8] IRI, Istituto Per La Ricostruzione Industriale, costituito con r.d.l. 5/1933, divenuto ente finanziario di diritto pubblico con r.d.l. 905/1937, nel quadro del risanamento e della riorganizzazione del sistema finanziario e bancario italiano, duramente provato dalla grande crisi finanziaria del 1929. L'istituto intervenne nell'economia del paese rilevando dalle tre grandi banche di credito ordinario, Banca Commerciale italiana, Credito Italiano, Banco di Roma le partecipazioni azionarie da esse detenute nelle principali aziende del paese. L'IRI avviò successivamente un'attività di ristrutturazione tecnica ed economica delle stesse, raggruppandole in settori omogenei e affidandone il controllo, la programmazione e il relativo finanziamento a società capogruppo.

delle prime grandi denazionalizzazioni, fra cui quella dell'Alfa Romeo ceduta alla FIAT nel 1986, ma anche la liquidazione di Finsider [9], Italsider e Italstat [10].

Dopo aver analizzato il terreno sul quale si era generata la Legge Prodi con lo scopo di rendere più organico sia lo studio delle norme di funzionamento, che l'approccio alle modifiche successivamente intervenute, si può quindi passare all'esame delle caratteristiche dello strumento.

L'ordito normativo introdotto dalla Legge Prodi si caratterizzava per le evidenti finalità conservative del complesso produttivo di rilevanti dimensioni e dei posti di lavoro, in secca alternativa alla liquidazione fallimentare. In quel disegno, la liquidazione coatta amministrativa restava sul fondo della scena dell'insolvenza, come possibilità residua, in ogni caso da interpretarsi secondo finalità di mantenimento del complesso operativo e dell'occupazione. La scelta compiuta dal legislatore era di concedere un maggiore potere d'intervento all'autorità giudiziale piuttosto che a quella amministrativa. Se spettava all'amministrazione pubblica di decretare l'ammissione dell'impresa in crisi all'amministrazione straordinaria, tale atto appariva del tutto consequenziale alla dichiarazione d'insolvenza pronunciata dal tribunale: che pertanto risultava il vero soggetto incaricato della valutazione delle condizioni e dei presupposti necessari per il ricorso alla procedura. Nella prima formulazione erano sottoponibili ad amministrazione straordinaria le imprese delle quali fosse stata accertata l'insolvenza (artt. 5 e 195 l. fall.) o l'omesso pagamento di almeno tre mensilità di retribuzione e che avessero, da almeno un anno, un numero

[9] La Società Finanziaria Siderurgica Finsider fu costituita a Roma dall'IRI in data 2 luglio 1937 con il compito statutario di assumere partecipazioni azionarie in Società esercenti l'industria siderurgica; curare il coordinamento tecnico delle Società stesse e prestare loro, nelle forme più adatte, la opportuna assistenza finanziaria. Il 1 gennaio 1989 la Finsider venne posta in liquidazione e sia le partecipazioni sia i complessi aziendali controllati furono conferiti all'ILVA S.p.A. che assunse il ruolo di società caposettore operativa della siderurgia a partecipazione statale.

[10] Società Italiana per le Infrastrutture e l'Assetto del Territorio S.p.A. è stata la società finanziaria dell'IRI che operava nel campo dell'ingegneria civile, nella progettazione e nella costruzione di grandi infrastrutture.

di dipendenti non inferiore a trecento, un'esposizione debitoria, verso aziende di credito, istituti speciali di credito, istituti di previdenza e di assistenza sociale non inferiore a trentacinque miliardi di lire, e superiore a cinque volte il capitale versato risultante dall'ultimo bilancio approvato [11] .

Figura paradigmatica di questa procedura era il commissario straordinario, al quale veniva affidato il compito di disporre la continuazione dell'esercizio d'impresa per un periodo non superiore a due anni, prorogabile non più di due volte, complessivamente per non oltre due anni. Ulteriore funzione fondamentale del commissario era la predisposizione di un programma, la cui esecuzione doveva essere autorizzata dall'autorità di vigilanza. Il programma doveva prevedere, in quanto possibile e tenendo conto degli interessi dei creditori, un piano di risanamento, coerente con gli indirizzi della politica industriale, con indicazione specifica degli impianti da riattivare e di quelli da completare, nonché degli impianti o complessi aziendali da trasferire e degli eventuali nuovi assetti imprenditoriali; per quanto possibile doveva essere preservata l'unità dei complessi operativi, compresi quelli da trasferire [12].

Altro aspetto innovativo di questa disciplina riguardava gli interessi dei creditori in relazione al fatto che, l'amministrazione straordinaria, poteva considerarsi una procedura imposta. Facciamo riferimento a questo termine in quanto il soddisfacimento delle ragioni dei creditori dipende dall'andamento della gestione della singola procedura e non dipende dalla volontà del debitore. Sono procedure

---

[11] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 612-614;
P.Pajardi, *Manuale di diritto fallimentare,* a cura di M. Bocchiola e A. Paluchowsi, pag. 798-799, Milano, 1998;
S. Pacchi, *L'amministrazione straordinaria delle imprese di rilevanti dimensioni*, in *Trattato di diritto delle procedure concorsuali*, a cura di U. Apice, III, Torino, 2011.

[12] P.Pajardi, *Manuale di diritto fallimentare,* quarta edizione, a cura di M. Bocchiola e A. Paluchowsi, Milano, 1998, pag. 822-824.

imposte anche perché, tutte, sono volte ad attuare la garanzia patrimoniale ai sensi dell'art. 2740 c.c. . Sempre con riguardo alle pretese creditorie nell'amministrazione straordinaria, è bene sottolineare come opera una netta distinzione tra gli esiti del fallimento, della liquidazione coatta amministrativa, e della procedura in esame, ossia, nelle prime due il risultato è quello della liquidazione del patrimonio e della successiva distribuzione ai creditori del ricavato; nell'amministrazione straordinaria il programma liquidativo non è obbligato e, l'uscita dalla procedura può anche essere la ristrutturazione dell'impresa, senza alienazione. Nonostante ciò l'amministrazione straordinaria è collocabile nelle procedure di attuazione della garanzia patrimoniale, anche per il comprovato fatto che sono estremamente esigui i casi in cui l'uscita da questo genere di procedura è stata quella della prosecuzione dell'attività d'impresa con lo stesso imprenditore, per questo assume un connotato liquidatorio [13].

La Legge Prodi era nata come strumento temporaneo ed eccezionale, volto a consentire la verifica delle situazioni aziendali più rilevanti e l'individuazione, sulla base di criteri socio-economici, delle attività risanabili e di quelle da liquidare; nel corso degli anni però è stata oggetto di varie censure da parte degli organi comunitari. Le maggiori perplessità riguardavano l'ampia possibilità per l'impresa di accedere a incentivi fiscali, inclusa la garanzia dello Stato per i debiti contratti nel corso della procedura, nonché l'ulteriore ampia facoltà di persecuzione dell'attività di impresa; la Legge Prodi consentiva altresì di procedere in via breve alla cessione dei complessi aziendali, ovvero dei beni mobili ed immobili, anche in blocco. In ogni caso le problematiche più rilevanti nel rapporto tra amministrazioni straordinarie e

[13] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 615-621;
M. Fabiani, *le classi dei creditori nel concordato straordinario*, in *Le amministrazioni straordinarie fra la salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento*, a cura di G. Rocca e D. Corrado, Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili Milano, 2017 pag. 32.

diritto dell'Unione riguardavano la concorrenza e il divieto di aiuti di Stato. Uno dei compiti affidati al commissario era quello di reperire fondi per la prosecuzione dell'attività d'impresa e per la realizzazione del piano di risanamento; spesso ricorreva all'art 2-*bis* della Legge Prodi. Quest'ultimo prevedeva che lo Stato avesse predisposto un fondo di garanzia pari ad un tetto massimo di Lire 500.000.000.000, e che la garanzia possa essere concessa per l'importo totale o parziale del debito contratto per il finanziamento, ottenuto per la realizzazione pratica del piano di risanamento predisposto [14].

Attualmente il nucleo essenziale della normativa europea sulla concorrenza è costituito anzitutto dall'art. 3 del Trattato di Lisbona, il quale enuncia tra le finalità dell'Unione quella di adoperarsi per uno sviluppo sostenibile basato su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva; gli artt. 119 e 120 affermano poi l'esigenza di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza.

Tali affermazioni di principio trovano a loro volta più concreta attuazione nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e in particolare nei suoi artt. da 101 a 109.

Precisamente, gli artt. 107-109 disciplinano specificamente le regole di concorrenza applicabili agli Stati, tra cui quelle sugli aiuti di Stato: l'art.107, par. 1, infatti, dispone che *«salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza»*. Pertanto,

---

[14] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 613;
P.Pajardi, *Manuale di diritto fallimentare,* quarta edizione, a cura di M. Bocchiola e A. Paluchowsi, Milano, 1998, pag. 826-828.

una data misura è configurabile come aiuto di Stato se occorre il concorso di quattro elementi:

a) deve essere riconducibile ad un intervento dello Stato o di enti pubblici o privati designati dagli Stati ovvero realizzata mediante risorse statali o comunque pubbliche (finanziamento di origine pubblica);

b) deve essere selettiva, ossia attribuire un vantaggio gratuito al suo beneficiario;

c) deve poter causare un pregiudizio agli scambi tra Stati membri;

d) deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza.

E' fondamentale, quando si ha ragione di supporre che ci si trovi di fronte ad un aiuto di Stato, ricondurre la fattispecie ai suoi aspetti base, così da stabilire se questi a loro volta siano inquadrabili nel detto schema. Un ulteriore aspetto di difficoltà, emerge ove si rifletta che, l'art.107 TFUE, non pone distinzioni in relazione alle modalità con le quali l'aiuto di Stato viene elargito: così può trattarsi di un singolo specifico atto amministrativo destinato ad una data impresa o anche di un provvedimento legislativo idoneo ad incidere su una platea indefinita di soggetti. D'altra parte, l'aiuto può avvenire attraverso un atto positivo (es., un sussidio) ma anche uno negativo (es., la rinuncia ad incassare un'imposta). Quello che conta è in definitiva che l'attività dello Stato si traduca, per un dato soggetto o per una indefinita categoria di soggetti, in una agevolazione idonea a falsare la concorrenza[15].

[15] G. Montella, L. Ponti, *le amministrazioni straordinarie e la normativa europea,* in *Le amministrazioni straordinarie fra la salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento*, a cura di G. Rocca e D. Corrado, O.D.C.E.C. , 2017 pag. 44;
G.Strozzi, A. Adinolfi, R.Baratta, *Diritto dell'Unione Europea,* Torino 2017, pag. 383-384.

1.2 La riforma del 1999: Legge Prodi bis

A partire dagli anni ’90 alcune delle linee di tendenza emerse nel pur non lontano passato sono apparse destinate all’abbandono. Si è aperto infatti, per il nostro sistema economico e giuridico, uno stadio evolutivo ormai caratterizzato da un forte recupero degli schemi e dei valori liberistici e privatistici del mercato e della concorrenza, e quindi della massimizzazione del profitto, dal tramonto di ogni idea di socialità o di funzionalizzazione dell’impresa e dal vistoso ridimensionamento dell’intervento pubblico nell’economia, in termini, da un lato, di progressiva rinuncia a certe tecniche o modelli (quello degli aiuti o incentivi) e, dall’altro, di riqualificazione di tale intervento come finalizzato essenzialmente a garantire correttezza ed efficienza del mercato.

Tutto questo ha portato a rivalutare, per così dire, la funzione tradizionale delle procedure concorsuali, soprattutto privatistiche, quella cioè di strumenti volti, attraverso il soddisfacimento paritetico dei creditori, a limitare le ripercussioni del dissesto della singola impresa sulla produttività di altre imprese. Ha portato ad un drastico ridimensionamento dell’obiettivo del risanamento o del recupero dell’impresa in crisi come obiettivo da perseguire a tutti i costi.

La volontà politica che aveva ispirato la Legge Prodi, ossia il tentativo di evitare, nella crisi di un’impresa di grandi dimensioni, il danno sociale della disoccupazione, determinò il successivo d.lgs. 8 luglio 1999, n. 270 che ha riformato l'amministrazione straordinaria di cui alla Legge Prodi. Anzi, più esattamente,

hanno introdotto, al posto di quella, una procedura integralmente nuova anche nel nome: *amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza* [16].

Tale intervento, conservando l'impianto generale previsto nella prima procedura, ne condiziona l'applicazione alla preventiva valutazione della presenza di ulteriori e specifici requisiti, ovvero la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali, conseguibile non solo attraverso la ristrutturazione economica e finanziaria dell'impresa, ma anche attraverso la possibile cessione dei complessi aziendali al fine di salvaguardare i livelli occupazionali e produttivi dell'impresa stessa.

Infatti, questa nuova procedura, si incentra sempre sulla gestione dell'impresa insolvente, da parte di commissari straordinari nominati dall'autorità amministrativa; ma, rispetto all'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi si caratterizza in particolare:

a) per l'introduzione di una fase preliminare, o diagnostica, volta, dopo la dichiarazione giudiziale dello stato d'insolvenza, all'accertamento della effettiva sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali;

b) per la nitida scansione degli indirizzi o obiettivi della procedura stessa, dati, alternativamente, o dal recupero dei complessi aziendali per la a cessione terzi o dalla ristrutturazione economico-finanziaria dell'impresa in chiave di risanamento della medesima, inteso quale recupero della capacità di soddisfare le proprie obbligazioni regolarmente, con limiti temporali precisi e ristretti (un anno nel primo caso e due nel secondo) e prevedendosi la

[16] A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag. 1384.

conversione dell'amministrazione straordinaria in fallimento, ove, esauritosi il tempo concesso, non siano stati raggiunti gli obiettivi;

c) per il ruolo determinante attribuito all'autorità giudiziaria, restando all'autorità amministrativa solo le funzioni amministrativo-gestionali.

L'evoluzione normativa nel senso appena descritto ha dovuto però segnare, in tempi più recenti, una brusca battuta d'arresto. Sulla prima spinta dell'emergenza determinata dall'improvvisa esplosione del crac Parmalat è stata infatti introdotta, come vedremo, una variante dell'amministrazione straordinaria, se si vuole speciale, che è stata giustificata con una supposta inidoneità della procedura comune di cui al d.lgs. n.270/1999 ad assicurare rapidamente la ristrutturazione delle grandissime imprese in stato d'insolvenza e che presenta molte diversità rispetto alla suddetta procedura comune, la più rilevante delle quali è data dal vistoso potenziamento delle attribuzioni dell'Amministrazione, con ciò segandosi una sorta di ritorno all'antico[17].

Il d.lgs. n.270/1999, c.d. Legge Prodi bis, introduce quindi nel nostro ordinamento la nuova procedura di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza. Una procedura concorsuale applicabile a imprese con almeno duecento dipendenti e afflitte da un rilevante indebitamento. L'obiettivo principale non è la liquidazione dell'azienda, ma il recupero dell'equilibrio economico e finanziario, o grazie a un programma di prosecuzione dell'attività che preveda la cessione dei complessi produttivi o mediante un programma di ristrutturazione economico-finanziaria dell'impresa. L'ammissione alla procedura avviene, tuttavia, solo dopo un periodo di osservazione, al termine del quale il tribunale decide se le prospettive di risanamento siano concrete; in caso contrario dichiara il fallimento. Nel caso in cui il tribunale apra la procedura, un commissario straordinario viene nominato dal

[17] A. Nigro, D. Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese, le procedure concorsuali,* quarta edizione 2017, pag. 26-28;

Governo; viene affidata lui la gestione dell'impresa. Spetta lui altresì il compito di predisporre ed eseguire il programma. Il Ministero esercita la vigilanza sulla procedura, ma il giudice riveste comunque un ruolo rilevante per tutto il suo corso. La procedura si apre solo se l'impresa è insolvente, pertanto, così come accade per il fallimento, gli effetti sono in parte i medesimi: il commissario può esercitare le azioni revocatorie (purché il programma sia di cessione e non di ristrutturazione) e i creditori perdono l'esercizio delle azioni esecutive individuali [18].

Nello specifico, la fase iniziale della procedura ha ad oggetto la dichiarazione dello stato di insolvenza, i cui presupposti sono stabiliti negli artt. 2 e 3.

Partendo dai presupposti soggettivi, a norma dell'art.2, possono essere ammesse all'amministrazione straordinaria le imprese, anche individuali, soggette alle disposizioni sul fallimento. Pertanto le imprese commerciali di piccole dimensioni, gli enti pubblici e le imprese commerciali assoggettabili solo a liquidazione coatta amministrativa, sono escluse. Sempre l'art.2 richiede ulteriori condizioni, occorre infatti che le imprese presentino congiuntamente questi due requisiti:

a) un numero di lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni, non inferiore a duecento da almeno un anno;
b) debiti per un ammontare complessivo non inferiore a due terzi tanto del totale dell'attivo dello stato patrimoniale che dei ricavi provenienti dalle vendite e dalle prestazioni dell'ultimo esercizio [19].

Sempre con riguardo ai presupposti soggettivi, lo stato d'insolvenza di un'impresa individuale può essere dichiarato solo entro un anno dalla cancellazione del registro delle imprese o dalla morte e se l'insolvenza si è manifestata anteriormente alla

---

[18] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 627-628;
A. Castagnola, https://st.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/100-parole/Diritto/L/Legge-Prodi-bis.shtml?uuid=23f7cc64-58b8-11dd-9534-b5e47a9a4888&DocRulesView=Libero&refresh_ce=1.

[19] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 629- 634;
A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag. 1389-1392.

medesima oppure entro l'anno successivo, è perciò soggetto alle disposizioni degli artt. 10 e 11 della legge fallimentare.

Il presupposto oggettivo è, ovviamente, lo stato d'insolvenza, il quale è oggetto di una specifica procedura di richiesta per tale dichiarazione.

Ai sensi dell'art. 3 co. 1 d.lgs. n.270, lo stato di insolvenza è dichiarato su ricorso dell'imprenditore, di uno o più creditori, del pubblico ministero, ovvero d'ufficio. L'imprenditore che chiede la dichiarazione del proprio stato d'insolvenza deve depositare presso la cancelleria del tribunale le scritture contabili, i bilanci relativi agli ultimi due esercizi, una situazione patrimoniale aggiornata a non più di trenta giorni anteriori alla data di presentazione del ricorso, l'elenco nominativo dei creditori con l'elenco dei rispettivi crediti e delle cause di prelazione, l'elenco nominativo di coloro che vantano diritti reali immobiliari su cose in suo possesso e l'indicazione delle cose stesse e del titolo da cui deriva il diritto. Inoltre l'imprenditore deve esporre, nel ricorso, le cause che hanno determinato l'insolvenza segnalando ogni elemento utile ai fini della valutazione dell'esistenza dei requisiti e delle condizioni indicati negli artt. 2 e 27, ossia dei requisisti dimensionali e delle prospettive di recupero dell'equilibrio economico [20].

Gli artt. 13-17 riguardano la c.d. fase diagnostica , ossia quella compresa tra la dichiarazione dell'insolvenza e l'inizio della procedura di amministrazione straordinaria. In questa fase si accerta la sussistenza dei presupposti necessari per la procedura, ossia le concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali (come si legge all'art. 27). Il tribunale che ha dichiarato lo stato d'insolvenza ha la competenza funzionale, e pertanto inderogabile, a conoscere di tutte le azioni che da tale dichiarazione derivano, quale che sia il valore, escluse

[20] A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag. 1394-1397.

solamente le azioni reali immobiliari, per le quali restano ferme le ordinaie norme sulla competenza (art. 13) [21].

La legge prevede poi che il tribunale o dichiari con sentenza lo stato di insolvenza o rigetti, con decreto motivato, il ricorso. Il tribunale può anche dichiarare direttamente il fallimento se non riscontra la sussistenza dei requisisti dell'art.2. Le alternative quindi da prendere in considerazione sono in effetti tre:

a) sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza;

b) decreto di rigetto;

c) sentenza dichiarativa di fallimento;

Con la sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza il tribunale assume una serie di misure ordinatorie, tra cui nominare gli organi della procedura, ossia il giudice delegato e il commissario giudiziale; ordina all'imprenditore di depositare in cancelleria le scritture contabili ed i bilanci entro due giorni; assegna ai creditori e ai terzi che vantano diritti reali immobiliari il termine per la presentazione in cancelleria delle relative domande; stabilisce se la gestione dell'impresa, per la fase successiva, è lasciata all'imprenditore o è affidata al commissario giudiziale. Con fase successiva, si intende quella che si apre con la sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza e si chiude con il decreto che dispone l'amministrazione straordinaria o con il decreto che dichiara il fallimento. E' una fase propedeutica sia all'una che all'altra procedura, caratterizzata essenzialmente da due oggetti: la gestione dell'impresa e l'accertamento delle prospettive di recupero [22].

---

[21] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 640.

[22] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 634- 635;
A. Nigro, D. Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese, le procedure concorsuali,* quarta edizione 2017, pag.497-502.

Organo imprescindibile, insieme al tribunale e al giudice delegato, di questa fase è il commissario giudiziale, il quale viene nominato nella sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza; i commissari possono essere un massimo di tre. Il commissario giudiziale è a tutti gli effetti un pubblico ufficiale e rimane in carica fino alla nomina del commissario straordinario. Le sue attribuzioni variano a seconda che la gestione dell'impresa, dichiarata insolvente, rimanga all'imprenditore o sia affidata ad esso commissario. Nel primo caso il pubblico ufficiale ha due compiti fondamentali, un generale potere di vigilanza unito all'accertamento delle cause dello stato di insolvenza e la valutazione della sussistenza delle condizioni previste dall'art. 27, ossia l'esistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico dell'attività imprenditoriali. Nel secondo caso, resta il compito essenziale di cui sopra e, inoltre, il commissario giudiziale assume la gestione dell'impresa e l'amministrazione dei beni dell'imprenditore insolvente.

Il commissario deve inoltre depositare, entro trenta giorni dalla dichiarazione dello stato di insolvenza, un'apposita relazione, allegando lo stato analitico ed estimativo delle attività e l'elenco nominativo dei creditori con l'indicazione dei rispettivi crediti e delle cause di prelazione.

Una volta depositata la relazione sule cause di insolvenza e sulle prospettive di recupero, entro trenta giorni, dispone l'art. 30 co. 1, il tribunale dichiara con decreto motivato, tenuto conto del parere del Ministero dello Sviluppo Economico e delle osservazioni dell'imprenditore e dei creditori, l'apertura della procedura di amministrazione straordinaria, se sussistono le condizioni indicate all'art. 27.

Con riguardo alla valutazione delle concrete prospettive di recupero, è bene precisare che il commissario giudiziale non possa limitarsi ad indicare generiche ipotesi, ma debba, all'esito di un'approfondita verifica delle condizioni attuali dell'impresa, formulare qualcosa di analogo ad un piano, che, sulla base di dati

concreti e di previsioni realistiche, individui prospettive altrettanto concrete. Anche se la legge non ne fa espressa menzione, la valutazione della sussistenza o meno delle concrete prospettive di recupero va effettuata in considerazione anche degli interessi dei creditori. Del resto la procedura dell'amministrazione straordinaria ha quale funzione ultima il soddisfacimento dei creditori, la tutela dei cui interessi, allora, necessariamente deve permanere ogni momento della procedura stessa [23].

Quel che merita di essere precisato è che sia la relazione del commissario giudiziale sia il parere del Ministro dello Sviluppo Economico, non vincolano in alcun modo il tribunale, il quale potrà disporre ulteriori accertamenti e comunque potrà sempre discostarsi dalle motivazioni del commissario e del Ministero, con adeguata motivazione naturalmente.

Contro il decreto che apre l'amministrazione straordinaria è possibile proporre impugnazione tramite reclamo, che può essere intrapreso da chiunque ne abbia interesse, entro quindici giorni dalla data di comunicazione del decreto impugnato, per il Ministro, per l'imprenditore e per il creditore che ha chiesto la dichiarazione dello stato di insolvenza, o dalla data di affissione per ogni altro interessato.

Se la corte accoglie il reclamo con decreto rimette d'ufficio gli atti al tribunale, affinché dichiari il fallimento [24].

Perciò, il tribunale, se ritiene che sussistano le condizioni indicate nell'art. 27, dichiara con decreto motivato l'apertura della procedura di amministrazione straordinaria (art. 30).

---

[23] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 644-646.

[24] A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag. 1421-1423;
A. Nigro, D. Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese, le procedure concorsuali,* quarta edizione 2017, pag.503-508.

Gli effetti che discendono dal decreto di apertura dell'amministrazione straordinaria non sono disciplinati in modo organico dalla legge, vanno dunque ricostruiti muovendo dalle disposizioni della legge fallimentare in materia di liquidazione coatta amministrativa.

Per quanto riguarda il debitore, il decreto che apre l'amministrazione straordinaria, come si è già detto, comporta il necessario affidamento della gestione dell'impresa al commissario giudiziale, se non disposto già nella fase precedente. Al decreto consegue immediatamente lo spossessamento dell'imprenditore insolvente, con tutti i relativi corollari. Ove il soggetto ammesso alla procedura sia una società o una persona giuridica si determina la cessazione delle funzioni delle assemblee e degli organi di amministrazione e di controllo, a norma dell'art. 200 l.fall.

Per i creditori si producono e permangono gli effetti già prodotti in conseguenza della dichiarazione dello stato di insolvenza e, quanto detto finora vale per i creditori anteriori alla sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza, i creditori posteriori a tale sentenza devono essere soddisfatti in prededuzione.

In base all'art.49, co. 1 del d.lgs. n. 270, in riferimento agli effetti sugli atti pregiudizievoli ai creditori, le azioni revocatorie possono essere proposte dal commissario straordinario soltanto se è stata autorizzata l'esecuzione di un programma di cessione dei complessi aziendali e quindi, a contrario, non possono essere proposte se sia stato autorizzato un programma di risanamento. Per quel che attiene invece agli effetti sui contratti pendenti , la legge stabilisce come regola generale la continuazione dei contratti ancora ineseguiti o non interamente eseguiti da entrambe le parti alla data di apertura dell'amministrazione straordinaria, con la possibilità del commissario straordinario di sciogliersi da tali contratti. Questa disciplina non si applica però ai contratti di lavoro subordinato e nemmeno ai

contratti di locazione di immobili, ai quali il commissario straordinario subentra, salvo patto contrario [25].

In ossequio al principio del doppio binario, uno dei connotati strutturali salienti della dell'amministrazione straordinaria in senso proprio è dato dalla scomposizione dell'apparato di organi, che nelle altre procedure è unitario, e dalle relative funzioni, in due apparati distinti:

a)l'apparato amministrativo, costituito dal Ministero dello Sviluppo Economico, dal commissario straordinario, e dal comitato di vigilanza;

b) l'apparato giudiziario, costituito dal tribunale e dal giudice delegato.

Cominciando dall'apparato amministrativo, al Ministro compete la nomina e la revoca dei componenti degli altri organi dell'apparato, la vigilanza sulla procedura e sulla funzione del programma e la direzione della procedura. Al Ministero è attribuito, ancora, un potere autorizzato assai esteso:

a) autorizza l'esecuzione del programma predisposto dal commissario straordinario;

b) autorizza gli atti di alienazione e di affitto di aziende e rami di aziende, o di locazione di beni immobili e di costituzione di diritti reali sui medesimi;

c) autorizza gli atti di alienazione dei beni in blocco.

Spetta al Ministro infine, esprimere il proprio parere in ordine alla conversione dell'amministrazione straordinaria in fallimento e ha il potere di ordinare, con decreto, la cancellazione delle iscrizioni relative ai diritti reali di prelazione e delle

[25] A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag. 1425-1430.

trascrizioni dei pignoramenti e dei sequestri conservativi sui beni trasferiti dal commissario straordinario.

Il Ministro, entro cinque giorni dalla comunicazione del decreto del tribunale di apertura della procedura, nomina con decreto, uno o tre commissari straordinari, solitamente la scelta dei tre commissari ricade nel momento in cui il caso sia di eccezionale rilevanza e complessità della procedura. Analizziamo questa figura essenziale per questa procedura [26].

Il commissario straordinario è un incaricato di pubbliche funzioni, un pubblico ufficiale, ma che non può considerarsi attributario di potestà pubbliche, i suoi atti infatti restano sempre atti di diritto comune. Egli rappresenta l'organo attraverso il quale la procedura di amministrazione straordinaria si svolge; compiti fondamentali sono la gestione dell'impresa e l'amministrazione dei beni dell'imprenditore insolvente, nonché dei soci illimitatamente responsabili ove ve ne siano, e la predisposizione e attuazione del programma secondo uno degli indirizzi alternativi ex art. 27, co.2 . In rapporto specificamente all'esecuzione del programma, il commissario straordinario deve presentare al Ministro apposite relazioni trimestrali e, al termine, una relazione finale specificando se gli obiettivi del programma siano stati raggiunti. Questo pubblico ufficiale ha poi, nelle fasi giudiziali, il compito di accertare il passivo e ripartire l'attivo, nonché poteri di impulso rispetto agli organi giudiziari, tra cui la legittimazione a chiedere al tribunale l'estensione degli effetti della dichiarazione dello stato di insolvenza ai soci illimitatamente responsabili e proporre ricorso per la dichiarazione dello stato di insolvenza di altre imprese del gruppo.

[26] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 673-674.

Al termine della procedura , il commissario straordinario, deve rendere il conto della gestione [27].

Ultimo organo di questo apparato è il comitato di sorveglianza, organo collegiale con funzioni consultive, nominato anch'esso dal Ministro dello Sviluppo Economico, con decreto, entro quindici giorni dalla nomina del commissario straordinario. È composto da tre o cinque membri, uno o due di essi (a seconda dei i membri effettivi) sono scelti fra i creditori chirografari ed i membri residui tra persone particolarmente esperte nel ramo di attività esercitata dall'impresa. Il presidente è nominato, fra i componenti, dal Ministro dello Sviluppo Economico. I membri hanno qualifica di pubblici ufficiali ed esercitano poteri di controllo sugli atti del commissario, hanno anche il potere di sollecitare la sua revoca al Ministro. Il comitato, ed ogni suo membro, possono in qualunque momento ispezionare le scritture contabili e i documenti della procedura e possono chiedere chiarimenti al commissario straordinario e all'imprenditore insolvente.

Il secondo apparato in esame è quello giudiziario, composto dal giudice delegato e dal tribunale. Al primo sono affidate le materie che riguardano l'accertamento del passivo e la ripartizione dell'attivo. Spetta poi al giudice delegato disporre il deposito in cancelleria del programma autorizzato dal Ministero e trasmesso al tribunale dal commissario straordinario.

Più articolato è il panorama di materie affidato al tribunale, al quale, oltre all'accertamento del passivo e alla ripartizione dell'attivo, competono le decisioni in punto di apertura della procedura e di esito della stessa, con sorveglianza generale sullo svolgimento di essa, in chiave di verifica dell'utilità della sua continuazione. Inoltre ha il potere di disporre d'ufficio, in qualsiasi momento della procedura, la

[27] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 675-677.

conversione di questa in fallimento ove risulti che la stessa non può più essere utilmente perseguita. Sempre al tribunale spetta l'approvazione della proposta di concordato ed è competente a conoscere tutte le azioni che derivano dalla dichiarazione dello stato di insolvenza. Al tribunale, infine, compete la decisione sulle impugnazioni degli atti di liquidazione. [28]

Il cuore della procedura di cui stiamo trattando è costituito dalla predisposizione prima ed attuazione poi, da parte del commissario straordinario, del programma secondo uno degli indirizzi alternativi prefigurati dall'art. 27, co. 2. Il programma deve essere volto al recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali, attraverso la prosecuzione, riattivazione o riconversione di tali attività; l'art 55 d.lgs. 270 fissa i criteri cui tale programma dovrebbe ispirarsi, indipendentemente dall'indirizzo prescelto.

Questi criteri generali sono:

a) la conformità agli indirizzi di politica industriale del Ministero;

b) la salvaguardia dell'unità operativa dei complessi aziendali;

c) la tutela degli interessi dei creditori.

L'art. 56 d.lgs. n. 270 disciplina il contenuto del programma, che è in parte comune ai due indirizzi e in parte è differenziato a seconda dell'indirizzo prescelto. Il contenuto comune del programma è dato dall'indicazione in ogni caso:

a) delle attività imprenditoriali destinate alla prosecuzione e quelle da dismettere;

---

[28] A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag. 1417-1423;
A. Nigro, D. Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese, le procedure concorsuali,* quarta edizione 2017, pag.510-522.

b) del piano per la eventuale liquidazione dei beni non funzionali all'esercizio dell'impresa;

c) delle previsioni economiche e finanziarie connesse alla prosecuzione dell'esercizio dell'impresa;

d) dei modi della copertura del fabbisogno finanziario, con specificazione dei finanziamenti o delle altre agevolazioni pubbliche di cui è prevista l'utilizzazione;

e) dei costi generali e specifici complessivamente stimati per l'attuazione della procedura.

Dai primi due punti emerge che il programma, indipendentemente dall'indirizzo, è prima di tutto volto alla riorganizzazione delle attività imprenditoriali, eliminando subito i rami secchi o improduttivi e valorizzando e potenziando gli altri.

Gli indirizzi adottabili sono: la cessione dei complessi aziendali e la ristrutturazione dell'impresa.

Ove sia adottato il primo indirizzo, il programma deve altresì indicare le modalità della cessione e le previsioni in ordine alla soddisfazione dei creditori.

Ove sia adottato l'indirizzo della ristrutturazione, il programma deve invece indicare le eventuali previsioni di ricapitalizzazione dell'impresa e il mutamento degli assetti imprenditoriali insieme all'indicazione dei tempi e modalità di soddisfazione dei creditori, anche sulla base di piani di modifica convenzionale delle scadenze dei tempi o di definizione mediante concordato [29].

Il commissario straordinario deve presentare al Ministero dello Sviluppo Economico il programma entro i sessanta giorni successivi al decreto di apertura della procedura e, la mancata presentazione del programma è causa di revoca del commissario. Sul programma il Ministero deve pronunciarsi sentito il comitato di sorveglianza e rilascia la sua approvazione entro trenta giorni dalla presentazione dello stesso, il

[29] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 697-699.

quale si intende comunque approvato se il Ministero non si pronuncia entro novanta giorni dalla presentazione; quest'ultimo termine è sospeso se il Ministero chiede chiarimenti, modifiche e integrazioni del programma, sulle quali provvede il commissario straordinario entro trenta giorni a pena di revoca dell'incarico. Infine, copia del programma autorizzato deve essere trasmessa entro tre giorni, dal commissario straordinario al tribunale.

Il programma poi, ha dei termini di durata, ossia un anno per il programma di cessione e due anni per il programma di ristrutturazione, che decorrono dalla data di autorizzazione all'esecuzione del programma. E' presente la possibilità di un'eccezionale proroga nel caso in cui, alla scadenza del programma di cessione dei complessi aziendali la cessione non sia ancora avvenuta ma risultano in corso iniziative di imminente definizione, il commissario straordinario può chiedere ed ottenere una proroga del termine di scadenza del programma.

La legge consente inoltre che, nel corso della sua esecuzione, il programma possa essere modificato o addirittura sostituito con un nuovo programma che adotti l'indirizzo alternativo rispetto a quello inizialmente prescelto (art. 60).

Colui che ha il compito di portare a termine il programma è il commissario straordinario il quale, ai sensi dell'art. 61, co.1, compie tutte le attività dirette all'esecuzione del programma autorizzato; si fa riferimento a tutte le operazioni funzionali, sia di ordinaria che di straordinaria amministrazione. Evidentemente l'operato del commissario è sottoposto a limiti quali la necessaria attinenza degli atti o delle operazioni all'attuazione del programma; il rispetto delle prescrizioni poste per gli atti di alienazione di beni o di aziende e dal rispetto delle eventuali direttive del Ministero. Entro tali limiti il commissario gode di piena libertà di manovra, che è assai ampia.

Sempre con riguardo all'andamento del programma, il commissario straordinario è tenuto a presentare delle relazioni trimestrali al Ministro, sottoposte al parere del comitato di sorveglianza e depositate poi presso la cancelleria del tribunale. Nei dieci giorni successivi alla scadenza del programma, il commissario deve poi presentare una relazione finale, nella quale vanno analiticamente illustrati gli esiti dell'esecuzione del programma con la specificazione se l'obiettivo sia stato conseguito [30].

La procedura di amministrazione straordinaria non si esaurisce nella gestione dell'impresa e nella definizione ed esecuzione del programma. Essa comprende anche l'accertamento del passivo e la ripartizione dell'attivo.

La fase dell'accertamento del passivo inizia propriamente con la stessa sentenza che ha dichiarato lo stato di insolvenza ed è regolata dall'art. 53, d.lgs. n. 270 il quale prevede che tale fase prosegua sulla base delle disposizioni della sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza, secondo il procedimento previsto dagli articoli 93 e seguenti della legge fallimentare, sostituito al curatore il commissario straordinario. La ragione per la quale il legislatore ha ritenuto di prevedere che l'accertamento del passivo abbia luogo comunque, fa riferimento a due necessità. La prima è quella di verificare, da subito, se vi siano creditori che aspirano a essere soddisfatti dalla procedura. La seconda riguarda ragioni di celerità, rapidità ed efficienza della procedura, volendo anticipare gli eventuali ritardi che invece si produrrebbero se si dovesse attendere l'insuccesso del tentativo di risanamento in senso proprio per iniziare tale verifica.

---

[30] A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag. 11451-1452;
A. Nigro, D. Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese, le procedure concorsuali,* quarta edizione 2017, pag. 522-528.

La ripartizione dell'attivo è invece disciplinata dall'art. 67, d.lgs 270, il quale stabilisce che ogni quattro mesi a partire dalla data di scadenza del programma di cessione dei complessi aziendali, ovvero dalla data di deposito del decreto che dichiara esecutivo lo stato passivo a norma dell'articolo 97 della legge fallimentare, se successiva, il commissario straordinario presenta al giudice delegato un prospetto delle somme disponibili ed un progetto di ripartizione delle medesime, corredato dal parere del comitato di sorveglianza. E' chiaro che la ripartizione dell'attivo può aversi solo quando sia stato adottato l'indirizzo della cessione dei complessi aziendali [31].

Il legislatore del 1999 ha ritenuto di introdurre anche nell'amministrazione straordinaria il meccanismo degli acconti ai creditori, in particolare l'art. 68 prevede che in qualunque momento nel corso della procedura, tenuto conto delle esigenze connesse all'esercizio dell'impresa, il commissario straordinario, sentito il parere del comitato di sorveglianza e con l'autorizzazione del giudice delegato, può distribuire acconti parziali ai creditori, o ad alcune categorie di essi, sulle somme che saranno prevedibilmente attribuite in via definitiva nel rispetto delle cause legittime di prelazione. Nella distribuzione degli acconti è data preferenza ai crediti dei lavoratori subordinati e ai crediti degli imprenditori per le vendite e somministrazioni di beni e per le prestazioni di servizi effettuate a favore dell'impresa insolvente nei sei mesi precedenti la dichiarazione dello stato di insolvenza.

La distribuzione di acconti può avvenire indipendentemente dal tipo di programma

---

[31] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 712-714;
Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag. 1490-1492;
A. Nigro, D. Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese, le procedure concorsuali,* quarta edizione 2017, pag. 528-530.

adottato fra quelli alternativamente previsti dall'articolo 27, co.2 (art.68, co.3), e quindi anche in caso di programma di ristrutturazione [32] .

Arrivati a questo punto la fase successiva da analizzare contenuta nella legge Prodi bis è la cessazione della procedura, la quale comprende tre diverse ipotesi:

a) la conversione della procedura in fallimento;

b) la chiusura;

c) il concordato.

Iniziando dalla conversione, la legge prevede due casi distinti, ossia la conversione in corso di procedura e la conversione al termine della procedura.

Il primo caso si ha quando risulti che la procedura non possa più essere utilmente proseguita, cioè quando vi è l'impossibilità di realizzare il programma autorizzato.

Il secondo caso si ha quando, alla scadenza del programma, non siano stati conseguiti gli obiettivi del programma stesso, oppure quando, essendo autorizzato un programma di ristrutturazione, alla scadenza del termine biennale, l'imprenditore non abbia recuperato la capacità di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni.

Va precisato che conversione, nel nostro sistema delle procedure di composizione delle crisi, significa sostituzione di una procedura ad un'altra, senza soluzione di continuità e con salvezza degli atti compiuti e degli effetti già prodotti.

In entrambi i casi, il tribunale, dispone la conversione o su richiesta del commissario straordinario o anche d'ufficio con decreto motivato, sentiti il Ministro, il

[32] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 714-716.

commissario straordinario e l'imprenditore insolvente. Con lo stesso decreto il tribunale nomina il giudice delegato per il fallimento e il curatore. Il decreto di conversione produce gli stessi effetti della sentenza dichiarativa di fallimento [33].

Con riguardo la sezione dedicata alla chiusura, la legge ha inserito una ipotesi che non concreta né la chiusura né la cessazione in senso proprio della procedura, ossia la cessazione dell'esercizio dell'impresa.

Dispone l'art. 73 d.lgs. 270 che, nell'ipotesi di amministrazione straordinaria con indirizzo di cessione, l'avvenuta realizzazione del programma comporta la prosecuzione della procedura, con una rilevante modificazione costituita dalla cessazione dell'esercizio dell'impresa, evidentemente non più possibile vista la intervenuta cessione dei complessi produttivi. La procedura continua, ma in chiave meramente liquidatoria, fino ad arrivare alla ripartizione finale dell'attivo fra i creditori [34].

La disciplina della chiusura dell'amministrazione straordinaria riproduce sostanzialmente le linee della disciplina all'analoga fase nel fallimento. La legge distingue due categorie di casi o motivi di chiusura della procedura, e la prima comprende i casi in cui la procedura si chiude indipendentemente dal tipo di programma autorizzato, e sono:

a) la mancata presentazione di domande di insinuazione al passivo, nei termini previsti dalla sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza;

b) il recupero da parte dell'imprenditore, anche prima del termine di scadenza del programma, della capacità di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni;

c) il passaggio in giudicato della sentenza che approva il concordato.

---

[33] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 717-720;.
A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag. 1548-1554;
A. Nigro, D. Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese, le procedure concorsuali,* quarta edizione 2017, pag. 531.

[34] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 720-721.

La seconda categoria comprende gli ulteriori casi in cui la procedura si chiude ove sia stato autorizzato un programma di cessione:

a) quando, anche prima che sia compiuta la ripartizione finale dell'attivo, le ripartizioni ai creditori raggiungono l'intero ammontare dei crediti ammessi, o questi sono in altro modo estinti e sono pagati i compensi agli organi della procedura e le relative spese;

b) quando è compiuta la ripartizione finale dell'attivo.

La chiusura della procedura è dichiarata dal tribunale con decreto motivato, su istanza del commissario straordinario o dell'imprenditore insolvente ovvero d'ufficio.

La legge prevede poi, come nella disciplina del fallimento, la possibilità di riapertura dell'amministrazione straordinaria. Stabilisce infatti l'art. 77, co. 1 d.lgs. n. 270 che il tribunale, entro cinque anni dal decreto di chiusura, su istanza dell'imprenditore dichiarato insolvente o di qualunque creditore, può ordinare la riapertura della procedura di amministrazione straordinaria, convertendola in fallimento, quando risulta che nel patrimonio dell'imprenditore esistono attività in misura tale da rendere utile il provvedimento o quando l'imprenditore offre garanzia di pagare almeno il 10% ai creditori vecchi e nuovi. La particolarità risiede nel fatto che quando il tribunale ordina la riapertura la converte direttamente in fallimento.

Prima della chiusura della procedura, il commissario straordinario sottopone al Ministero il bilancio finale della procedura con il conto della gestione, con una

relazione del comitato di sorveglianza. Il Ministero ne autorizza poi il deposito presso la cancelleria del tribunale e gli interessati possono proporre le loro contestazioni con ricorso al tribunale entro venti giorni; decorso tale termine senza che siano state proposte osservazioni, il bilancio ed il conto si intendono approvati.

Infine la procedura può chiudersi con il concordato.

L'art.78 d.lgs. n. 270 stabilisce che dopo il decreto previsto dall'articolo 97 della legge fallimentare, il Ministero dello Sviluppo Economico, su parere del commissario straordinario, sentito il comitato di sorveglianza, può autorizzare l'imprenditore dichiarato insolvente o un terzo a proporre al tribunale un concordato, osservate le disposizioni dell'articolo 152 della legge fallimentare, se si tratta di società. Insomma, la legge del 1999 ha strutturato il concordato nell'amministrazione straordinaria sulla falsariga del concordato nella liquidazione coatta amministrativa, restano però taluni profili di divergenza, che sono dati:

a) dal fatto che la proposta di concordato può essere presentata solo dopo che sia stato reso esecutivo lo stato passivo;

b) dall'attribuzione della legittimazione alla presentazione della proposta all'imprenditore insolvente ed ai terzi (non i creditori);

c) dall'espressa indicazione dei criteri ai quali il Ministero si deve attenere nel rilasciare l'autorizzazione a presentare la proposta, infatti l'autorizzazione è concessa tenuto conto della convenienza del concordato e della sua compatibilità con il fine conservativo della procedura (art.78, co.2) [35].

Una delle parti meno felici della normativa sull'amministrazione straordinaria è certamente la parte riguardante le società e l'estensione della procedura ai soci

[35] A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag. 1555-1562;
A. Nigro, D. Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese, le procedure concorsuali,* quarta edizione 2017, pag. 532-537.

illimitatamente responsabili e ai gruppi. A norma dell'art. 23, co.1 d.lgs. n.270, gli effetti della dichiarazione dello stato di insolvenza di una società con soci illimitatamente responsabili previsti dagli artt. 18 e 19, comma 3, si estendono appunto a tali soci. Nei confronti del socio receduto o escluso o defunto, l'estensione ha luogo se la dichiarazione dello stato di insolvenza è pronunciata entro l'anno successivo alla data in cui il recesso o l'esclusione sono diventati opponibili ai terzi, ed a quella della morte; sempre che l'insolvenza attenga a debiti contratti anteriormente a tale data.

L'art. 24 disciplina l'ipotesi che l'esistenza di un socio illimitatamente responsabile risulti dopo la dichiarazione dello stato di insolvenza, il tribunale provvede, con sentenza, all'estensione a quel socio degli effetti della sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza. A norma dell'art. 25 poi, i provvedimenti di apertura dell'amministrazione straordinaria, di dichiarazione di fallimento e di conversione delle procedure, si estendono ai soci illimitatamente responsabili cui sono estesi gli effetti della dichiarazione dello stato di insolvenza o che, nel caso di conversione del fallimento in amministrazione straordinaria, sono stati dichiarati falliti [36].

Più articolata è la disciplina concernente i gruppi di imprese, contenuta negli artt. 80-91 d.lgs. n.270. Innanzitutto, per imprese del gruppo si intendono:

a) le imprese che controllano direttamente o indirettamente la società sottoposta alla procedura madre;

b) le società direttamente o indirettamente controllate dall'impresa sottoposta alla procedura madre o dall'impresa che la controlla;

c) le imprese che, per la composizione degli organi amministrativi o sulla base di altri concordanti elementi, risultano soggette ad una direzione comune a quella dell'impresa sottoposta alla procedura madre.

---

[36] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 650-652.

E’ previsto che tali imprese, soggette alle disposizioni sul fallimento, possano essere ammesse alla procedura di amministrazione straordinaria, indipendentemente dal possesso dei requisiti del numero di lavoratori e dell’ammontare del debito elencati dall’ art. 2. Anche in questo caso però le imprese del gruppo sono ammesse all’amministrazione straordinaria qualora presentino concrete prospettive di recupero dell’equilibrio economico delle attività imprenditoriali, tramite la cessione dei complessi aziendali o il programma di ristrutturazione, ovvero quando risulti comunque opportuna la gestione unitaria dell'insolvenza nell'ambito del gruppo, in quanto idonea ad agevolare, per i collegamenti di natura economica o produttiva esistenti tra le singole imprese, il raggiungimento degli obiettivi della procedura.

La fase di accertamento dei presupposti e delle condizioni per l’ammissione alla procedura dell’impresa del gruppo è effettuata dal Tribunale del luogo in cui essa ha la sede principale. Nel caso in cui l’impresa del gruppo sia stata ammessa alla procedura nel concorso delle condizioni indicate nell’ art. 27, il commissario straordinario predispone un programma secondo uno degli indirizzi alternativi previsti dal comma 2 dello stesso articolo. Nel caso invece in cui l’impresa del gruppo sia stata ammessa alla procedura in assenza delle condizioni di cui all’ art. 27, il commissario straordinario predispone un programma integrativo di quello approvato nell’ambito della procedura madre o in relazione ad un’altra impresa del gruppo ammessa alla procedura.

L’esito finale della procedura disposta a carico di imprese del gruppo in via di estensione è diverso a seconda che tale impresa sia stata ammessa all’amministrazione straordinaria , o solo in funzione della gestione unitaria. L’art 87 dispone infatti che la conversione in fallimento e la chiusura della procedura madre a norma degli articoli 11, 69, 70 e 74, comma 1, determinano la conversione in

fallimento della procedura di amministrazione straordinaria delle imprese del gruppo in rapporto alle quali non sussistono le condizioni previste dall'articolo 27 [37].

Altro elemento particolare di questa disciplina fa riferimento all'art. 2-bis della Legge Prodi 1979, contenente disposizioni perfettamente in linea con il fine ultimo che il legislatore intendeva salvaguardare, la conservazione del complesso aziendale. In particolare, è prevista una garanzia da parte dello Stato che, con il proprio tesoro, può impegnarsi a pagare in tutto o in parte i debiti che le imprese in amministrazione straordinaria contraggono con istituzioni creditizie per il finanziamento della gestione corrente e per la riattivazione ed il completamento di impianti, immobili ed attrezzature industriali. Una limitazione all'ammontare complessivo delle garanzie era però inevitabile, ossia non poteva eccedere, per il totale delle imprese garantite, i cinquecento miliardi di lire.

L' Art. 101 della presente legge, rubricato *Adeguamento delle disposizioni attuative dell'art 2-bis del decreto-legge 30 gennaio 1979, n.26,* precisa che, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del decreto, il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica adegui le disposizioni attuative in ordine alle condizioni e modalità di presentazione della garanzia dello Stato per i debiti delle imprese in amministrazione straordinaria, previste dall' art. 2-*bis*, co. 3, della Legge Prodi, alla disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese in difficoltà.

E' opportuno, ora, compiere un collegamento storico e temporale che ha portato all'introduzione della disciplina speciale riguardante le misure urgenti per la

[37] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 735-742;
A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag. 1576-1585;
A. Nigro, D. Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese, le procedure concorsuali,* quarta edizione 2017, pag. 537-542.

ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza, d.l. 23 dicembre 2003, n. 347, riservando un piccolo ma fondamentale spazio, a quello che viene considerato come il più grande scandalo di bancarotta fraudolenta e aggiotaggio perpetuato da una società privata in Europa, il crac Parmalat.

A partire dal 1990, una continua falsificazione dei bilanci sulla base degli obiettivi che di anno in anno venivano individuati, con la finalità di evidenziare una situazione di crescita complessiva del Gruppo, e di nascondere, al contrario, le aree di criticità che man mano emergevano, hanno portato, nel 2003, all'epilogo che tutti conosciamo.

Le falsificazioni riguardavano nello specifico la tenuta dei margini operativi, il livello di indebitamento verso banche e obbligazionisti, la consistenza del patrimonio netto, la veridicità e l'esigibilità dei crediti. Sostanzialmente, il Gruppo Parmalat otteneva credito riuscendo a mantenere in equilibrio stabile la sua struttura finanziaria e a raggiungere quel livello minimo di margine operativo che consentisse di realizzare flussi di cassa tali da essere sufficienti al rimborso dei debiti finanziari. Ma ovviamente, affinché questo sistema potesse continuare ad essere alimentato, era necessario occultare il vero livello d'indebitamento. Solitamente si procedeva con la cessione di crediti falsi nei confronti di società riconducibili alla famiglia Tanzi, in cambio di corrispettivi mai ricevuti, oppure con l'iscrizione di falsi ricavi tramite il supporto di falsi contratti. Per mettere in atto queste operazioni venivano utilizzate tre società appartenenti al Gruppo, ovvero: la Curcastle e la Zilpa, con sede nelle Antille Olandesi, e la Contal, società italiana.

Tutto ciò si verificò fino al 1998; dal 1999, invece, il livello di falsificazione dei conti del Gruppo risulta essere meno grossolano e più raffinato, attraverso l'adozione di un unico soggetto che in maniera quasi esclusiva venne posto come controparte

delle operazioni fittizie. Si tratta della Bonlat Financing Corporation, azienda con sede nelle Isole Cayman, controllata indirettamente da Parmalat Finanziaria S.p.a.

La Consob comincia a porsi delle domande nel 2002 quando la società, pur dichiarando una liquidità superiore a 4 miliardi di euro, continuava a richiedere finanziamenti, soprattutto sotto forma di prestiti obbligazionari. La Parmalat cercò di giustificare l'anomalia affermando come un elevato grado di liquidità avrebbe consentito al Gruppo di consolidare la sua politica di espansione che, solo grazie a ingenti somme di denaro prontamente disponibili, sarebbe stata in grado di cogliere tutte quelle opportunità d'investimento che si sarebbero potute presentate sul mercato. Tuttavia, quando l'azienda si vedeva costretta a dover pagare 150 milioni di euro, prende tempo; ma come poteva una società che dichiarava 4 miliardi di pronta liquidità, non essere in grado di rimborsare 150 milioni di euro? Solo a questo punto la Consob chiese alla Gran Thornton, una società di revisione, di verificare l'esistenza della liquidità, fino a quel momento dichiarata presso la Bank of America e, in questo modo, scoprì che il denaro non esisteva. Non appena rivelata la scoperta, vennero informate le procure di Milano e di Parma, dal momento che alcuni illeciti scoperti avevano rilevanza penale [38].

1.3 L'amministrazione straordinaria speciale: la legge Marzano

L'evoluzione normativa che stiamo affrontando, continua proprio nel tentativo di risolvere l'emergenza poc'anzi descritta relativa al dissesto Parmalat. Infatti, sulla spinta determinata dall'esplosione di questo scandalo è stata introdotta, con d.l. 23 dicembre 2003, n.347, convertito con modificazioni dalla l. 18 febbraio 2004, n. 39 (c.d. Legge Marzano) , successivamente corretto ed integrato da altri d.l. e in

[38] https://www.okforex.it/economia/storie-crac-parmalat-truccato-conti-cosi/104/.

particolare, in relazione al dissesto Alitalia, dal d.l. n.134 del 2008, una variante dell'amministrazione straordinaria, se si vuole un'amministrazione straordinaria speciale, che è stata giustificata con una supposta inidoneità della procedura comune di cui al d.lgs. n.270/1999 ad assicurare rapidamente la ristrutturazione delle grandissime imprese in stato di insolvenza e che presenta molte diversità rispetto alla suddetta procedura comune, la più rilevante delle quali è data dal vistoso potenziamento delle attribuzioni dell'Amministrazione, con ciò segnandosi una sorta di ritorno all'antico, come rinnovata espressione di tendenze dirigistiche nella gestione delle crisi delle imprese che parevano ormai definitivamente abbandonate [39].

Il nuovo decreto legge reca *Misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza,* ma non è il provvedimento finale, ne sono seguiti ulteriori correttivi ed integrativi. A pochi mesi, infatti, dall'emanazione della legge di conversione è stato emanato un nuovo decreto legge appunto integrativo e correttivo: il decreto legge 3 maggio 2004 n. 119, convertito dalla l. 5 luglio 2004, n. 166. Ed altri ancora sono sopravvenuti, per colmare altre lacune o per risolvere situazioni particolari e contingenti: il d.l. 29 novembre 2004, n. 281, convertito della l. 28 gennaio 2005, n. 65; il d.l. 28 febbraio 2005, convertito dalla l. 29 aprile 2005, n. 71; il d.l. 2 luglio 2007, n. 81, convertito dalla l. 3 agosto 2007, n.172; il d.l. 28 agosto 2008, n. 134, convertito dalla l.27 ottobre 2008, n.166 in relazione al dissesto Alitalia; il d.l. 25 marzo 2010, n.40, convertito dalla l. 22 maggio 2010, n. 73; il d.l. 6 luglio 2011, n. 98, con dalla l. 15 luglio 2011, n.111; il f.l. 23 dicembre 2013, n.145, convertito dalla l. 21 febbraio 2014, n.9; il d-l 5 gennaio 2015, n.1 convertito dalla l. 4

---

[39] A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare, quinta* edizione, Bologna 2009, pag. 1628-1629;
A. Nigro, D. Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese, le procedure concorsuali,* quarta edizione 2017, pag. 28.

marzo 2015, n. 20 in relazione al caso Ilva; il d.l. 4 dicembre 2015, n. 191, convertito dalla l. 1 febbraio 2016, n. 13 [40].

Il d.lgs. n. 270 del 1999 ha articolato l'apertura della procedura di amministrazione straordinaria in due fasi distinte, come sappiamo, da svolgersi dinnanzi l'autorità giudiziaria, ossia la fase iniziale, culminate nella dichiarazione dello stato di insolvenza, e la fase intermedia in cui si accerta la sussistenza o meno delle condizioni per il tentativo di recupero e culminante con il decreto di ammissione alla procedura vera e propria o nel decreto di fallimento.

Nell'amministrazione straordinaria speciale questo assetto è completamente ribaltato. Non c'è più la fase intermedia. C'è solo una fase iniziale, che si bipartisce in due subprocedimenti destinati a svolgersi, parallelamente, dinanzi all'autorità amministrativa e dinanzi all'autorità giudiziaria; e destinati a concludersi dapprima l'uno, con l'ammissione immediata dell'impresa alla procedura da parte dell'autorità amministrativa, e successivamente, l'altro, con la dichiarazione dello stato di insolvenza da parte dell'autorità giudiziaria. Due subprocedimenti che hanno entrambi ad oggetto l'accertamento della sussistenza di quelli che la legge chiama requisiti per l'ammissione alla procedura, ossia i presupposti della stessa.

I presupposti dell'apertura della procedura sono stabiliti nell'art. 1 e sono:

a) presupposti soggettivi, per cui la procedura si applica alle imprese soggette alle disposizioni sul fallimento; occorre che le imprese presentino congiuntamente un numero di lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione guadagni, non inferiore a cinquecento da almeno un anno, e le imprese devono avere debiti, inclusi quelli derivanti da garanzie rilasciate, per un ammontare

[40] A. Nigro, D. Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese, le procedure concorsuali,* quarta edizione 2017, pag. 545.

complessivo non inferiore a trecento milioni di euro. La legge consente inoltre che questi requisiti possano essere posseduti al livello di gruppo, purché il gruppo stesso sia stato costituito da almeno un anno;

b) il presupposto oggettivo è dato dallo stato di insolvenza [41].

Ai sensi dell'art. 2 d.l. n. 347 l''impresa che si trovi nelle condizioni di cui all'articolo 1 può richiedere al Ministro delle attività produttive, con istanza motivata e corredata di adeguata documentazione, presentando contestuale ricorso per la dichiarazione dello stato di insolvenza al tribunale del luogo in cui ha la sede principale, l'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria, tramite la ristrutturazione economica e finanziaria di cui all'articolo 27, comma 2, lettera b), del decreto legislativo n. 270, ovvero tramite la cessione dei complessi aziendali di cui al comma 2, lettera a), del medesimo articolo 27. La legge rimette al solo debitorie l'iniziativa per l'apertura della procedura ed è quindi da escludere, la possibilità di riconoscere l'iniziativa anche ad latri soggetti.

Va ribadito che le imprese in stato di insolvenza le quali presentino i requisiti particolari di cui si è detto restano in principio soggette anche alla procedura regolata dal d.lgs. n. 270 e che solo a seguito e per effetto di una loro scelta possono sottrarsi all'applicazione di quella procedura.

La prima fase, ossia quella amministrativa, inizia con la presentazione al Ministro di una istanza motivata e corredata da adeguata documentazione, con la quale l'impresa formula la richiesta di ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria tramite la ristrutturazione economica e finanziaria o tramite la cessione dei complessi aziendali, con ciò manifestando l'intenzione di avvalersi di

[41] A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag.1630.

tale procedura. Inoltre l'impresa deve motivare tale richiesta, tramite le ragioni caratteristiche della crisi e i chiarimenti delle possibilità e delle prospettive di una ristrutturazione o di una cessione; allegare la documentazione adeguata, cioè idonea a comprovare sia la sussistenza dei presupposti soggettivi e oggettivi, sia le possibilità e prospettive di ristrutturazione o di cessione. Successivamente il Ministro provvede, valutati i requisiti, all'ammissione immediata dell'impresa alla procedura e alla nomina del commissario straordinario, salvo il caso di rigetto dell'istanza dell'impresa ove la verifica da parte del Ministro abbia esito negativo. Molto importante è il caso di società operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali o che gestiscono almeno uno stabilimento industriale di rilevanza strategica nazionale, ai sensi dell'art. 1 d.l. n. 207/2013, l'ammissione immediata alla procedura e la nomina del commissario straordinario sono disposte con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro dello Sviluppo Economico. Il decreto deve poi essere comunicato immediatamente al tribunale competente [42].

La fase giurisdizionale inizia, invece, con la presentazione al tribunale della sede principale dell'impresa di un ricorso per la dichiarazione dello stato di insolvenza. Il tribunale deve accertare la sussistenza delle condizioni indicate dall'art. 1 d.l., la sussistenza o meno dello stato di insolvenza e deve pronunziarsi entro quindici giorni dalla comunicazione del decreto ministeriale; il mancato rispetto del termine, però, non fa venir meno la potestà decisionale del giudice.

Prima della pronunzia, il tribunale deve sentire il debitore, ma solo nell'ipotesi di estensione della procedura ad altre imprese del gruppo; ove lo ritenga necessario, il commissario straordinario.

---

[42] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 749-750;
A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag. 1632-1633.

Se accerta la sussistenza dello stato di insolvenza, il tribunale dichiara tale stato con sentenza, inoltre nomina il giudice delegato, assegna ai creditori il termine per la presentazione delle domande di ammissione al passivo e stabilisce la data dell'adunanza per la verifica del passivo. Qualora il tribunale respinga la richiesta di dichiarazione dello stato di insolvenza o accerti l'insussistenza di uno dei requisiti richiesti, cessano gli effetti del decreto, e la procedura si chiude [43].

Il decreto ministeriale produce gli stessi effetti del decreto del tribunale di ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria comune. Nei confronti del debitore produce lo spossessamento con tutti i relativi corollari, e l'attribuzione al commissario della gestione dell'impresa e dell'amministrazione dei beni. Nei confronti dei creditori produce il divieto di iniziare o proseguire azioni esecutive individuali e, per quanto riguarda gli effetti sugli atti pregiudizievoli ai creditori, le norme si discostano dal d.lgs. n.270. Infatti, le azioni revocatorie fallimentari possono essere proposte sia nel quadro di un programma di cessione, sia anche nel caso di autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione, purché si traducano in un vantaggio per i creditori. I termini per le revocatorie si computano dalla data di emanazione del decreto ministeriale. Infine, l'accertamento dello stato di insolvenza consolida tutti gli effetti l'ammissione dell'impresa alla procedura.

Il decreto non accenna al regime delle impugnazioni, regime che però non è difficile da ricostruire, infatti avverso il decreto di ammissione alla procedura è esprimibile il normale rimedio del ricorso al TAR, proposto, in particolare, dai creditori. Per quanto riguarda la sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza è proponibile

[43] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 752.

l'opposizione avanti lo stesso tribunale, e contro il decreto di rigetto può essere proposto (dall'impresa stessa) reclamo alla corte d'appello [44].

Come risulta da quanto fin qui detto, l'amministrazione straordinaria speciale differisce sensibilmente da quella comune anche e proprio sul piano degli assetti organizzativi della procedura: resta la presenza di un apparato giudiziario e dell'apparato amministrativo, ma con una diversa distribuzione delle funzioni, stanti in particolare, da un lato, la mancanza, nella versione speciale, della fase diagnostica e, dall'altro, l'attribuzione al Ministro della decisione sull'ammissione alla procedura.

Cominciando dall'apparato amministrativo, sappiamo essere composto dal Ministro dello Sviluppo Economico, dal commissario straordinario e dal comitato di sorveglianza. Al primo, oltre all'ammissione dell'impresa alla procedura, e alla nomina del commissario straordinario e del comitato di sorveglianza, compete rilasciare:

a) l' autorizzazione all'esecuzione del programma di ristrutturazione o di cessione;

b) l'autorizzazione delle operazioni di cessione e utilizzo di beni, di aziende o rami di aziende richieste dal commissario qualora siano finalizzate alla ristrutturazione dell'impresa o del gruppo;

c) l' autorizzazione al compimento delle operazioni relative alla salvaguardia delle imprese del gruppo, salvo che si tratti di atti non eccedenti l'ordinaria amministrazione o il cui valore sia inferiore a duecentocinquanta mila euro.

---

[44] A. Nigro, D. Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese, le procedure concorsuali,* quarta edizione 2017, pag. 545-555;

Al Ministro, infine, competono funzioni quali la vigilanza sull'esecuzione del concordato da parte del commissario o dell'assuntore e la direzione della procedura e dell'esecuzione del programma; così la fissazione dei criteri di alienazione dei beni dell'impresa; così la liquidazione del compenso del commissario straordinario e dei componenti del comitato di sorveglianza (art.8, d.lgs. n.270) [45] .

La seconda figura imprescindibile per l'apparato amministrativo è quella del commissario straordinario, cui nucleo fondamentale delle funzioni resta quello dell'amministrazione straordinaria ex d.lgs. n. 270, da un lato la gestione dell'impresa e l'amministrazione dei beni dell'imprenditore insolvente; dall'altro la predisposizione e l'attuazione del programma. Nell'amministrazione straordinaria si aggiungono altri compiti particolari, più rilevanti dei quali attengono specificamente a quello che la legge mostra di considerare come l'esito preferenziale della procedura, cioè il concordato. Spettano infatti al solo commissario, da un lato, la formulazione e la presentazione della proposta di concordato, presentazione che nell'amministrazione straordinaria comune spetta invece al debitore, e mai al commissario; dall'altro e correlativamente, l'esecuzione del concordato, salva l'ipotesi di concordato per assunzione. Anche nella procedura di cui stiamo parlando il commissario straordinario ha poteri di iniziativa, spetta lui, infatti, chiedere al Ministro l'ammissione alla procedura di altre imprese del gruppo e, contestualmente, presentare ricorso per la dichiarazione dello stato di insolvenza delle stesse. E, in secondo luogo, ha compiti di collaborazione con gli organi giudiziari: la legge prevede specificamente che egli debba compiere, sino alla dichiarazione dello stato di insolvenza, ogni atto utile all'accertamento dello stato di insolvenza. Inoltre il commissario deve, contestualmente alla presentazione del programma, presentare al giudice delegato la relazione contenente la descrizione particolareggiata delle cause

[45] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 760.

di insolvenza, prevista dall'art. 28 d.lgs. n. 270, accompagnata dallo stato analitico ed estimativo delle attività e dall'elenco nominativo dei creditori; e prevede, infine, che debba collaborare con il giudice delegato nella formazione dello stato passivo ai fini del concordato [46].

Ultimo organo dell'apparato amministrativo è il comitato di sorveglianza, in ordine a questo la legge del 2003 è a dir poco laconica: di esso è menzione, infatti, solo nell'art. 4-*bis*, co.10, dove si precisa che al comitato di sorveglianza spetta la vigilanza e il controllo sull'esecuzione del concordato, insieme con il Ministro. Il comitato fornisce poi il parere sulla istanza di proroga del termine di esecuzione del programma. La ovvia conseguenza è che in materia viene a trovare generale applicazione la disciplina dettata dal d.lgs. n.270.

L'apparato giudiziario è invece composto dal tribunale e dal giudice delegato. Il primo ha poteri ridotti rispetto all'amministrazione straordinaria comune, infatti, gli viene sottratta la decisione sull'ammissione o meno alla procedura. Comunque, al tribunale, sono espressamente attribuiti dalla nuova legge: l'accertamento della sussistenza dei requisiti dimensionali; l'accertamento e dichiarazione dello stato di insolvenza (anche delle imprese del gruppo); la competenza in materia di accertamento del passivo; la decisione sulla conversione dell'amministrazione straordinaria in fallimento e infine l'approvazione del concordato. Al tribunale, infine, compete conoscere tutte le azioni che derivano dalla dichiarazione dello stato di insolvenza e decidere sulle impugnazioni degli atti di liquidazione.

Il ruolo del giudice delegato non sembra, invece, significativamente ridimensionato; anzi, per certi aspetti, potrebbe dirsi rafforzato. Ad esso infatti, oltre ai compiti già

---

[46] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 757-760;
A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag. 1634-1635.

previsti dal d.lgs. n. 270 relativi all'accertamento del passivo, spetta: autorizzare il commissario straordinario, prima dell'autorizzazione del programma, al pagamento di creditori anteriori; ricevere dal commissario straordinario la relazione sulle cause dell'insolvenza; disporre il deposito in cancelleria di tale relazione e del programma autorizzato dal Ministro; disporre la sospensione delle operazioni di verifica del passivo su richiesta del commissario straordinario, quando è possibile proporre il concordato; ricevere l'istanza di concordato e infine provvedere alla formazione dello stato passivo [47].

Il cuore della procedura è costituito, al solito, dalla presentazione prima e dall'attuazione poi del programma da parte del commissario. Entro 180 giorni dalla data del decreto di nomina, il commissario straordinario deve appunto presentare al Ministro il programma; il termine, su richiesta motivata del commissario, può essere prorogato per non più di 90 giorni. Per le imprese operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali o che gestiscono almeno uno stabilimento industriale di rilevanza strategica nazionale, peraltro, è possibile prescindere completamente dalla redazione del programma quando sia fatto immediato ricorso alla trattativa privata di cui al co. 4-*quater* dell'art. 4 [48] .

Come sappiamo il programma può essere o di ristrutturazione o di cessione; il commissario deve redigere il programma sotto la vigilanza del Ministero e in conformità degli indirizzi di politica industriale dal medesimo adottati, in modo da salvaguardare l'unità operativa dei complessi aziendali, tenuto conto degli interessi dei creditori; e il programma stesso deve contenere tutte le indicazioni previste dall'art 56 d.lgs. n. 270. La nuova legge Marzano precisa soltanto il contenuto del

---

[47] A. Nigro, D. Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese, le procedure concorsuali,* quarta edizione 2017, pag. 556-559.

[48] A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag. 1639-1642.

programma di ristrutturazione, ossia che può prevedere la soddisfazione dei creditori attraverso un concordato, di cui deve indicare dettagliatamente le condizioni e le eventuali garanzie [49]; e prevede che nel programma occorre considerare specificamente, anche ai fini di cui all'articolo 4-*bis*, la posizione dei piccoli risparmiatori persone fisiche, che abbiano investito in obbligazioni, emesse o garantite dall'impresa in amministrazione straordinaria, riferimento chiaro alla vicenda Parmalat [50].

Contestualmente alla presentazione del programma, il commissario straordinario deve presentare al giudice delegato la relazione contenete la descrizione particolareggiata delle cause di insolvenza, accompagnata dallo stato analitico ed estimativo delle attività e dell'elenco nominativo dei creditori, con l'indicazione dei rispettivi crediti e delle cause di prelazione. Per quanto riguarda la pubblicità della relazione e del programma, l'estratto della relazione va pubblicato subito dopo la presentazione della stessa al giudice delegato, che nel frattempo deve depositarlo in cancelleria; mentre l'estratto del programma va pubblicato subito dopo la trasmissione dello stesso al tribunale, che avviene dopo il rilascio dell'autorizzazione da parte del Ministro; il suo deposito in cancelleria è disposto dal giudice delegato.

La normativa che stiamo analizzando inoltre, regola espressamente l'ipotesi che il programma di ristrutturazione non venga approvato, disponendo che, in tal caso, si possa imboccare la strada alternativa dell'indirizzo di cessione. L'impossibilità di adottare il programma di ristrutturazione o quello di cessione comportano, come già sappiamo, la conversione della procedura in fallimento.

---

[49] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 764.

[50] D. Manente, *Il concordato Parmalat: materiali per un dibattito. Proposta di concordato ai sensi dell'art.4-bis d.l. 3.5.2004 n.119 e successive modificazioni,* D FALL, 2004.

Con riguardo l'esecuzione del programma, la legge non dispone nulla. È quindi governata in principio dalle prescrizioni del d.lgs. n.270. Per quanto riguarda invece gli strumenti liquidativi, la legge del 2003 fornisce un'ampia gamma di strumenti utilizzabili dagli organi della procedura immediatamente dopo l'apertura della stessa e prima dell'esecuzione del programma. Così possono essere autorizzate dal Ministro, prima della dichiarazione dello stato d'insolvenza, operazioni di cessione e di utilizzo dei beni, di aziende o di rami di aziende dell'impresa richieste dal commissario, qualora siano finalizzate alla ristrutturazione dell'impresa o del gruppo o alla salvaguardia del valore economico e produttivo totale o parziale; può essere inoltre autorizzato, prima che l'esecuzione del programma sia stata autorizzata, il compimento delle operazioni o delle categorie di operazioni necessarie per la salvaguardia della continuità dell'attività aziendale delle imprese del gruppo.

Infine, la fase di accertamento dello stato passivo, è interamente disciplinata dall'art. 53 del d.lgs. n. 270 [51].

Una delle più rilevanti novità introdotte dal d.l. del 2003 è sicuramente costituita dal concordato e dal ruolo che ad esso è attribuito. Innanzitutto si tratta di un tipo originale di concordato che, all'epoca in cui è stato introdotto, differiva notevolmente sia dal concordato d liquidazione, sia da quello previsto dal d.lgs. n. 270 sia anche dal concordato fallimentare. In secondo luogo esse si configura come l'esito fisiologico e privilegiato della procedura di cui ci stiamo occupando: qualunque sia l'indirizzo adottato dal programma.

---

[51] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 765-768;
A. Nigro, D. Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese, le procedure concorsuali,* quarta edizione 2017, pag. 559-563.

L'originalità del nuovo tipo di concordato emerge immediatamente con riguardo alla proposta stessa. Legittimato a presentare l'istanza di concordato è il solo commissario straordinario, restando escluso qualsiasi altro soggetto, compreso lo stesso imprenditore insolvente. A differenza del concordato del d.lgs. n. 270, ma analogamente al concordato fallimentare ed al concordato di liquidazione, la presentazione della proposta prescinde dal completamento della verifica del passivo. Nelle procedure amministrative la proposta di concordato richiede l'autorizzazione dell'autorità amministrativa appunto, e deve essere presentata al tribunale [52]. Qui, il concordato deve essere previsto nell'ambito del programma, del quale deve costituire parte integrante, e non necessita di autorizzazione specifica.Il commissario straordinario deve trasmettere il programma che contiene la previsione del concordato, entro tre giorni dall'autorizzazione del Ministro, alla cancelleria del tribunale, depositando davanti al giudice delegato istanza di concordato. La legge disciplina poi precisamente il contenuto del concordato, da un lato si è stabilito che le condizioni del concordato e le eventuali garanzie devono essere indicate dettagliatamente nel programma, dall'altro è precisato che il concordato può prevedere:

a) la suddivisione dei creditori in classi secondo la posizione giuridica ed interessi economici omogenei;

b) trattamenti differenziati fra creditori appartenenti a classi diverse;

c) la ristrutturazione dei debiti e la soddisfazione dei creditori attraverso qualsiasi forma tecnica, o giuridica, anche mediante accollo, fusione o altra operazione societaria; in particolare, la proposta di concordato può prevedere l'attribuzione ai creditori, o ad alcune categorie di essi nonché a società da

[52] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 768-769.

questi partecipate, di azioni o quote, ovvero obbligazioni, anche convertibili in azioni o altri strumenti finanziari e titoli di debito;

d) l'attribuzione ad un assuntore delle attività delle imprese interessate dalla proposta di concordato.

La proposta di concordato è pubblicata insieme al programma e deve essere pubblicato nella Gazzetta Ufficiale [53].

Il d.l. del 2003 prevede un apposito e articolato meccanismo di verifica dei crediti, che è funzionale al concordato, e finalizzato non soltanto ad identificare gli aventi diritto al voto, ma anche i destinatari delle somme e/o delle azioni da assegnare in esecuzione del concordato. Il meccanismo inizia con la fissazione da parte del giudice delegato del termine entro il quale: l'imprenditore insolvente, i creditori e ogni altro interessato possono presentare al tribunale le proprie osservazioni sull'elenco dei creditori, e dei relativi importi e relative cause di prelazione, allegato alla relazione del commissario straordinario; chi non configura nell'elenco può depositare istanza di ammissione dei propri crediti, corredata dai documenti giustificativi. Entro i successivi sessanta giorni, il giudice delegato in collaborazione con il commissario straordinario, forma gli elenchi dei creditori ammessi o ammessi con riserva e di quelli esclusi, con l'indicazione dei relativi importi e delle cause di prelazione.

Tali elenchi sono depositati presso la cancelleria del tribunale e dichiarati esecutivi con decreto del giudice delegato [54].

---

[53] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 769-770;
A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag. 1642-1645.

[54] A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag. 1647-1650.

Contro il decreto sono possibili, entro quindici giorni dalla data di comunicazione, da parte del commissario straordinario, dell'avvenuto deposito degli elenchi, sia le opposizioni, con la presentazione del ricorso al giudice delegato, sia le impugnazioni previste dalla legge fallimentare art. 100 .

Per quanto riguarda la votazione e approvazione del concordato, il meccanismo è analogo a quello del concordato fallimentare , con l'importante differenza che si riconosce a tutti i creditori il diritto di voto.
Quindi: non vi è un'apposita adunanza, ma i creditori legittimati esprimono il loro voto per corrispondenza entro il termine stabilito dal giudice delegato; i creditori che non esprimono il loro voto si ritengono favorevoli all'approvazione del concordato.

Per l'approvazione è necessario il voto favorevole dei creditori che rappresentano la maggioranza dei crediti ammessi al voto. Ove vi siano classi di creditori, è necessario il voto favorevole dei creditori che rappresentano la maggioranza dei crediti ammessi al voto nelle singole classi.

Se sono state raggiunte le maggioranze previste il tribunale approva il concordato con sentenza in camera di consiglio e, ove siano previste più classi di creditori, il tribunale può approvare il concordato a condizione:

a) che sussista la maggioranza complessiva;

b) che la maggioranza delle classi si sia espressa favorevolmente;

c) che lo stesso tribunale ritenga che i creditori, appartenenti alle classi dissenzienti, vadano soddisfatti in misura non inferiore rispetto alle altre alternative praticabili.

Il tribunale, stando alla lettera della legge, sembra che si debba limitare ad accertare che siano raggiunte le maggioranze richieste, valutare la convenienza del concordato per i creditori e verificare la legalità del procedimento seguito, anche con controllo della correttezza dei crediti seguiti nella formazione delle classi.
Il concordato viene approvato o respinto con sentenza, la quale può essere impugnata dall'imprenditore insolvente, dai creditori, e dal commissario straordinario, con atti di citazione presso la corte d'appello, entro quindici giorni dalla pubblicazione. L'impugnazione non sospende l'efficacia esecutiva della sentenza [55].

Nel caso di rigetto del concordato, il commissario straordinario può, entro sessanta giorni dalla pubblicazione della sentenza, presentare al Ministro un programma di cessione. Se tale programma non viene presentato o non è autorizzato, il tribunale dispone la conversione dell'amministrazione straordinaria in fallimento.

Con il passaggio in giudicato della sentenza che approva il concordato si chiude la procedura di amministrazione straordinaria.
Gli organi della stessa restano in carica per l'esecuzione del concordato, o per la vigilanza ed il controllo sull'esecuzione [56].

Manca nel d.l. del 2003 una disciplina completa della cessazione della procedura. Tale disciplina si deve ricostruire integrando le previsioni specifiche contenute nel nuovo decreto con quanto stabilisce, in materia, il d.lgs. n. 270, sulla base della norma generale di rinvio dell'art. 8. Iniziamo con la conversione dell'amministrazione straordinaria speciale in fallimento.

---

[55] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 776-779;
A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag. 1649-1650.

[56] A. Nigro, D. Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese, le procedure concorsuali,* quarta edizione 2017, pag. 564-569.

Il d.l. del 2003 prevede le due ipotesi di conversione che già conosciamo, ossia quando non sia più possibile adottare né il programma di ristrutturazione, né il programma di cessione, o il Ministro non ne autorizzi l'esecuzione; oppure quando il tribunale respinga il concordato e non sia presentato, o approvato dal Ministro, un programma di cessione. L'art. 4 co. 4 precisa che resta ferma la disciplina dell'art. 70 d.lgs. n. 270 per cui il tribunale, d'ufficio o su richiesta del commissario straordinario, dispone la conversione della procedura in fallimento , anche quando, essendo stato autorizzato un programma di cessione dei complessi aziendali, tale cessione non sia ancora avvenuta, in tutto o i parte, alla scadenza del programma; e quando, essendo stato autorizzato il programma di ristrutturazione, l'imprenditore non abbia recuperato la capacità di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni, alla scadenza del programma.

Per quanto riguarda la chiusura della procedura, il d.l. 2003 prevede una sola ipotesi di chiusura dell'amministrazione straordinaria speciale, quella che discende dal passaggio in giudicato della sentenza che approva il concordato. E' da ritenere integralmente applicabile anche la restante parte dell'art. 74 d.lgs. n. 270, e che quindi anche l'amministrazione straordinaria speciale si chiuda quando non siano state proposte domande di insinuazione al passivo, nei termini previsti dalla sentenza dichiarativa dello stato di insolvenza; e quando non ci sia stato il recupero da parte dell'imprenditore, anche prima del termine di scadenza del programma, della capacità di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni. Inoltre quando essendo stato autorizzato un programma di cessione, nel momento in cui tutti i creditori siano stati soddisfatti attraverso la procedura, o in altro modo, ovvero quando è compiuta la ripartizione finale dell'attivo.

Debbono ritenersi applicabili anche all'amministrazione straordinaria speciale, in virtù del rinvio dell'art. 8, l'art 76 d.lgs n. 270, per il quale, nel caso di realizzazione integrale del programma di cessione, il tribunale dichiara con decreto la cessazione dell'impresa; e l'art 77 dello stesso decreto che disciplina la riapertura della procedura [57].

[57] A. Nigro, D. Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese, le procedure concorsuali,* quarta edizione 2017, pag. 569.570.

CAPITOLO SECONDO. ILVA: MUTAZIONI DELLA PROCEDURA DI AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA

2. Ilva: da Italsider ad ArcelorMittal, cronaca di un declino

Sarà oggetto di trattazione in questo capitolo la prospettiva storica della più grande azienda siderurgica d' Europa, i suoi inizi, la privatizzazione, il sequestro ed infine il commissariamento, fino alla cronaca dei giorni nostri; unita ad un'analisi dettagliata degli interventi sulla procedura di amministrazione straordinaria, che sono stati necessari al fine di fronteggiare la situazione di emergenza nell'area di Taranto.

Il Gruppo siderurgico Italsider trae origine dalla Società altiforni e fonderie di Piombino, fondata a Firenze nel 1897 che, nel 1918, assorbe le società Ilva, Ferrerie italiane, Siderurgica di Savona e Ligure metallurgica, nell'orbita dello sfruttamento di opportunità lavorative derivanti dalla prima guerra mondiale. Questa società assume la denominazione di Italsider-Altiforni e Acciaieire riunite Ilva e Cornigliano. Con la nascita dell' IRI [58], la società passa sotto il controllo pubblico creando gli stabilimenti di Genova-Cornigliano, Taranto e Napoli-Bagnoli. Il 2 Luglio 1937, L'IRI costituisce la Società Finanziaria Siderurgica- Finsider per meglio gestire il patrimonio economico e finanziario dell'Ilva e delle sue controllare e partecipate, con il fine di recuperare i danni e riconvertire la produzione alle nuove esigenze

[58] IRI, istituto per la ricostruzione industriale, costituito con r.d.l. 5/1933, divenuto ente finanziario di diritto pubblico con r.d.l. 905/1937, nel quadro del risanamento e della riorganizzazione del sistema finanziario e bancario italiano, duramente provato dalla grande crisi finanziaria del 1929. L'istituto intervenne nell'economia del paese rilevando dalle tre grandi banche di credito ordinario, Banca Commerciale Italiana, Credito Italiano, Banco di Roma le partecipazioni azionarie da esse detenute nelle principali aziende del paese. L'IRI avviò successivamente un'attività di ristrutturazione tecnica ed economica delle stesse, raggruppandole in settori omogenei e affidandone il controllo, la programmazione e il relativo finanziamento a società capogruppo.

della società Ilva. Dopo la seconda guerra mondiale, a seguito dell'aumento del consumo di acciaio, dello sviluppo dell'industria automobilistica e della continua riduzione dei costi di produzione, vengono costruiti nuovi centri siderurgici, tra cui quello di Taranto.

Il 9 luglio 1960 viene posata la prima pietra dell'Italsider, quello che diventerà il più grande stabilimento siderurgico europeo. La scelta di avviare la costruzione di uno stabilimento nel Sud, e precisamente a Taranto, non è casuale; vi era già presente il porto ma soprattutto vi era già una città militar-industriale di 170 mila abitanti, sorta intorno alla base della Marina e all'Arsenale, attraversata, inoltre, da una violenta crisi occupazionale.

Il primo altoforno entra in funzione il 21 ottobre 1964, il secondo il 29 gennaio 1965 e, dopo una fase di rodaggio, il 10 aprile 1965, l'allora Presidente della Repubblica Giuseppe Saragat, inaugura ufficialmente il quarto centro siderurgico del Paese. Il centro costa quasi quattrocento miliardi di lire e copre 1500 ettari di superficie per un'estensione pari al doppio dell'intera città, la quale inizia a modellarsi e crescere attorno alla fabbrica. L'industria avanza, si radica e si rafforza, situazione che dura fino alla fine degli anni ottanta, quando il sistema di partecipazioni statali inizia a mostrare le sue crepe [59].

[59] La percezione del disastro ambientale, invece, verrà avvertita solo in seguito; si veda infra. par. 2.6. Nel giugno del 1965 Alessandro Leccese, ufficiale sanitario negli anni in cui Italsider venne costruito, scrive nel suo diario privato: *«Quando, per l'aggravarsi della situazione, sono intervenuto, in qualità di Ufficiale Sanitario, con un'ordinanza indirizzata al Direttore del Centro Siderurgico e al Presidente dell'area di Sviluppo Industriale, è successo il finimondo, perché quest'ultimo, che, tra l'altro, è segretario provinciale della Dc, si è sentito leso nella sua insindacabile sovranità. Si ritiene tanto potente da poter condizionare anche le decisioni del Prefetto, come accadeva all'epoca del "famigerato regime", tra il Federale e il Prefetto. Per lui non conta la tutela della città da un grave danno ecologico, contano la difesa del prestigio personale e gli interessi di alcuni esponenti politici, che ritengono di poter disporre a loro piacimento delle sorti del nostro territorio, come si trattasse di una colonia africana da sfruttare.»* [59] Di A. Giangrande, *Italia allo specchio, il dna degli italiani, sesta parte. Il territorio,* pag. 543.

Ciononostante, alla metà degli anni settanta, il centro siderurgico raddoppia e il numero degli assunti tocca l'esorbitante tetto di ventimila dipendenti, quelli dell'indotto erano oltre quindicimila; il raddoppio estende ulteriormente la superficie della fabbrica, gettando le basi del vero gigantismo industriale al quale, oggigiorno, cerchiamo di trovare una soluzione [60].

I due shock petroliferi degli anni '70 possono considerarsi il preludio alla crisi strutturale della siderurgia europea che conobbe il suo culmine nel 1980. La situazione richiede la discesa in campo della stessa CECA che assume i poteri dirigistici sulla produzione e vendita di prodotti siderurgici. La crisi si protrae per più di vent'anni e, nel biennio '80-'81, la maggior parte delle aziende siderurgiche italiane storiche, scompare.

Quando alla metà degli anni novanta il sistema implode, l'unica soluzione contemplata sembra quella di consegnare lo stabilimento al Gruppo Riva. Il Gruppo nasce nei primi anni '50 grazie alla lungimiranza imprenditoriale di Emilio Riva, che insieme al fratello Adriano intuisce le grandi prospettive di sviluppo che il settore siderurgico avrebbe avuto in un'Italia del dopoguerra bisognosa di essere ricostruita e, nel contempo, pronta a spiccare il volo di una crescita impetuosa che passerà alla storia con il nome di «miracolo economico». Così, accompagnando la ripresa italiana da un lato e, dall'altro, espandendosi coraggiosamente all'estero con l'acquisizione di importanti realtà produttive nei principali paesi europei, tra cui Germania, Francia, Belgio e Spagna, un'attività nata come semplice commercio di rottami ferrosi ha conosciuto un rapido e consistente sviluppo riuscendo a diventare, nel

[60] Il giornalista Walter Tobagi (Walter Tobagi , Spoleto, 18 marzo 1947 – Milano, 28 maggio 1980, è stato un giornalista, scrittore e accademico italiano. Fu assassinato in un attentato terroristico perpetrato dalla Brigata XXVIII marzo, gruppo terroristico di estrema sinistra) in un articolo scritto per il Corriere della Sera del 15 ottobre 1979, definisce lo stabilimento tarantino come *«una cattedrale nel deserto»* sottolineando come l'indotto che si era creato intorno all'azienda, e che sarebbe dovuto essere lo slancio per lo sviluppo locale, aveva assunto le sembianze di una metastasi parassitaria sempre più ramificata.

2011, il primo Gruppo siderurgico Italiano, quarto in Europa e ventitreesimo nel mondo [61].

I nuovi proprietari impongono da subito, oltre al ritorno al nome originale Ilva, un nuovo modo di governare il colosso industriale, tra il ricorso sistematico alle nuove assunzioni, l'incentivo degli straordinari, e la clamorosa istituzione di un reparto per i dipendenti recalcitranti all'interno della Palazzina Laf. Si tratta di una privatizzazione da duemilacinquecento miliardi di lire, per una società la cui valutazione era stata fatta nei termini di quattromila miliardi, si grida infatti allo scandalo di "svendita dell'Ilva"[62] . Alla famiglia Riva spettava l'arduo compito di rilanciare l'azienda, ma proprio in quegli anni iniziano a emergere i primi legami tra l'impatto ambientale del polo siderurgico e l'impressionante numero di casi di tumore di abitanti nella zona[63]. Incarico tanto arduo quanto ambizioso. La situazione, però, precipita.

Una data storica per Taranto e per l'Ilva è il 26 luglio 2012, giorno in cui i Carabinieri, su disposizione dell'allora gip Patrizia Todisco, e a valle di una lunga inchiesta della Procura di Taranto, irrompono nello stabilimento mettendo sotto sequestro gli impianti dell'area a caldo, ritenuti dallo stesso gip «fonte di malattia e di morte [64]».

---

[61] A. Leogrande, *Dalla costruzione dell'italsider al disastro dell'ilva: stroria di Taranto*, Minima&Moralia, 16 ottobre 2017.

[62] B. Massaro, *Ilva di Taranto, la storia infinita di un pasticcio all'italiana*, Panorama sez. economia, 6 novembre 2019.

[63] B. Massaro, *Ilva di Taranto, la storia infinita di un pasticcio all'italiana*, Panorma sez. economia, 6 novembre 2019.

[64] Provvedimento di sequestro preventivo, doc. XXIII n.12, camera. it, pag.12, 26 luglio 2012; D.Palmotti , *Ilva, 4 anni fa sequestro e arresti: una storia infinita*, Il Sole 24 ore, 26 luglio 2016.

I sequestri [65] e gli arresti continuano con ondate successive, la seconda di queste prende piede il 26 novembre 2012, sulla base dell'inchiesta per disastro ambientale e di un'altra parallela denominata "ambiente svenduto"[66] . Sono sei le persone arrestate, tra cui Fabio Riva, figlio di Emilio, il quale però non fu trovato subito ma si costituì a giugno 2015 rientrando in Italia da Londra dove si era rifugiato; Girolamo Archinà, consulente dell'Ilva ritenuto il collegamento tra l'azienda, la politica, le istituzioni e i sindacati, era colui che trasmetteva i voleri dei Riva all'esterno e, attraverso una serie di pressioni, faceva in modo che si realizzassero. Per illecito profitto del reato, i magistrati ordinano il sequestro, sempre a novembre 2012, di un ingente quantitativo di semilavorati e prodotti finiti, più precisamente 1,8 milioni di tonnellate di acciaio per un valore di un miliardo di euro, sulla base del fatto che erano stati fabbricati dall'Ilva con impianti che avrebbe dovuto congelare, perché sequestrati senza facoltà d'uso. Inizia così, con riguardo a questo specifico aspetto, un duro conflitto tra il Governo, con l'allora premier Mario Monti, e i giudici; in particolare viene varato un decreto legge, n. 207 del 3 dicembre 2012, con il quale si reimmette l'Ilva in possesso dei beni e la si autorizza a produrre, perché considerata strategica per l'economia nazionale, anche per agevolare il suo risanamento ambientale; provvedimenti adottati nonostante i decreti di sequestro.

---

[65] Nonostante il giudice avesse imposto il sequestro senza facoltà d'uso, l'Ilva continuò ad utilizzare gli impianti, anche nonostante i tentativi da parte dei magistrati di ricorrere a tecnici stranieri per fermarli. Lo stop totale dell'azienda sarebbe stato un rischio troppo complicato da affrontare, soprattutto con riguardo allo spegnimento degli altiforni, dal punto di vista delle tensioni sociali e occupazionali che si sarebbero potute scatenare. Sono, pertanto, semplici sigilli virtuali alla fabbrica, ma nonostante ciò, un corteo di operai, successivamente all'arresto lo stesso giorno del patron dell'Ilva Emilio Riva, il figlio Nicola e Luigi Capogrosso, ex direttore dello stabilimento, con altre cinque persone, esce dallo stabilimento iniziando quella che sarebbe stata solo una delle prime serie di proteste. Lo sciopero generale dell'industria a Taranto non tarda, il 2 agosto 2012 i leader dei sindacati Camusso della Cgil, Bonanni della Cisl e Angeletti della Uil, intervengono in difesa dei lavoratori, insieme ad un grande corteo che parte dall'Ilva fino ad arrivare al centro della città.

[66] AAVV, rivista ambiente e sviluppo, Ipsoa, 14 giugno 2018.

Da questo momento in poi gli scontri aumentarono:

-5 dicembre 2012, la procura restituisce gli impianti ma dà parere negativo sulla restituzione dei prodotti e rimanda la decisione al gip;

-11 dicembre 2012, il gip Todisco rigetta l'istanza di dissequestro dell'Ilva, la merce sule banchine non può essere movimentata;

-20 dicembre 2012, il decreto legge del 3 dicembre viene convertito con modificazioni nella legge 231 cosiddetta "salva Ilva" che entrerà in vigore il 4 gennaio successivo. L'Ilva viene autorizzata a commercializzare i prodotti finiti e semilavorati che erano stati posti sotto sequestro;

-31 dicembre 2012, viene depositato alla Consulta il ricorso della procura di Taranto per conflitto di attribuzione nei confronti del governo sul decreto poi convertito nella legge 231; successivamente la procura presenta ricorso per conflitto di attribuzione anche contro la legge di conversione;

-15 gennaio 2013, i giudici del tribunale di Taranto sollevano dubbi di costituzionalità sulla legge e in particolare sull'art. 3 che consente all'Ilva di commercializzare i prodotti finiti e semilavorati posti sotto sequestro;

-22 gennaio 2013, anche il gip del tribunale di Taranto, accogliendo la richiesta della procura, solleva la questione di legittimità costituzionale della legge 231 "Salva Ilva" e invia gli atti alla consulta. In particolare, dice il gip, con gli articoli 1 e 3, la legge si pone in stridente contrasto con il principio costituzionale della separazione tra i poteri dello Stato.

-13 febbraio 2013, la consulta giudica non ammissibili i due ricorsi sul conflitto di attribuzione presentati dalla procura in quanto superati dalla

questione di illegittimità costituzionale sulla legge posta prima dal tribunale e poi dal gip [67].

Nel maggio 2013 incombono nuovi arresti sullo scandalo Ilva, questa volta tocca all'allora presidente della provincia di Taranto Gianni Florido, a causa di una questione legata alle discariche dell'acciaieria. Nel frattempo il gip Todisco dispone un enorme sequestro, otto miliardi di euro sui beni e sui conti del Gruppo Riva; alla fine dello stesso anno però il sequestro verrà annullato dalla Corte di Cassazione su ricorso dei Riva, i quali poi decideranno di abbandonare il consiglio di amministrazione dell'azienda [68].

Il successivo intervento del Governo, ai primi di giugno, è dettato da quella situazione, si decide perciò di procedere con il commissariamento dell'azienda, per salvare l'acciaieria più grande d'Europa. Con decreto legge 4 giugno 2013, n. 61 si prevede la nomina come primo commissario di Enrico Bondi, il quale verrà poi affiancato da Edo Ronchi. Il primo agosto 2013 il decreto diviene legge, con l'approvazione da parte del Senato, di quasi tutte le misure. Da questo momento, storico, in poi, i commissari hanno a disposizione le risorse messe sotto sequestro dalla magistratura per garantire l'attuazione dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e la bonifica dell'area. Il decreto convertito in legge è passato alla storia come uno dei primi che prevede un commissariamento non per ragioni di tutela dei creditori, ma per ragioni sanitarie e ambientali, come precisato dall'allora Ministro dell'Ambiente Orlando [69].

---

[67] AAVV, *Ilva, dal sequestro alla sentenza. Le tappe del conflitto*, Il Sole 24 ore, 9 aprile 2013.

[68] D. Palmotti, *Ilva, 4 anni fa sequestro e arresti: una storia infinita*, Il Sole 24 ore, 26 luglio 2016.

[69] M. Bartolini, *Ilva, il commissariamento è legge*, Il Sole 24 ore, 2 agosto 2013.

Ai commissari, che lavoreranno con pieni poteri per dodici mesi prorogabili fino a trentasei, spetta il compito di disporre il piano industriale tenendo soprattutto conto di quello ambientale. Un anno dopo, con decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 21 gennaio, Ilva S.p.A. viene ammessa, con effetto immediato, alla procedura di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza, ai sensi del d.l. 347/2003; i commissari straordinari nominati sono tre: il Dott. Piero Gnudi, l'Avv. Corrado Carrubba ed il Prof. Enrico Langhi. L'esposizione debitoria della società è di circa tre miliardi di euro e, il Tribunale di Milano lo stesso giorno, dichiarava lo stato di insolvenza della società.

E' il 5 gennaio 2016, quando sui maggiori giornali internazionali e nazionali viene pubblicato il bando con l'invito a manifestare interesse per l'acquisizione dell'Ilva , con termine ultimo fissato in trenta giorni a partire dal 10 gennaio. Sono ventinove le manifestazioni di interesse alla chiusura del termine; fra i nomi appaiono quelli di Arvedi, Marcegaglia, ArcelorMittal, il Gruppo brasiliano Csn Steel, (Compahia siderurgica national), Jindal e Luxottica che andranno poi a formare la cordata denominata Acciaitalia.

La storia della società ArcelorMittal è strettamente legata a quella del suo attuale proprietario e fondatore, il quale ha iniziato la sua carriera da imprenditore nel 1976, anno in cui aprì il suo primo stabilimento in Indonesia. Il nome della società che ha reso Mittal uno degli uomini più ricchi del mondo deriva da quella che è fino ad oggi la più importante acquisizione compiuta dal Gruppo: la scalata ostile alla Arcelor, il gigante dell'acciaio franco-spagnolo. L'acquisizione, portata a termine nel 2006, costa a Mittal e ai suoi alleati circa trenta miliardi di euro, ma la società che ne esce, ArcelorMittal appunto, diventa il più grande produttore del mondo, in grado di

sfornare da sola tra il 5 e il 10 % di tutto l'acciaio prodotto al mondo. Oggi, ArcelorMittal è una multinazionale con impianti in Messico, Canada, Algeria, Romania, Brasile e molti altri paesi. Attualmente impiega circa 200 mila persone: poco più di metà lavora in Europa, mentre gli altri sono divisi tra Asia, Nord America e il resto del mondo. Il giro di affari della società è pari a circa ottanta miliardi di euro l'anno e, lo scorso anno, dopo alcuni mesi non positivi, ArcelorMittal ha potuto distribuire ai suoi azionisti, tra cui, al 40 %, c'è proprio la famiglia Mittal, oltre 5 miliardi di euro [70].

Tornando al bando , una delle questioni più rilevanti, in ambito di assegnazione, è quella relativa al piano ambientale e, il 10 giugno 2016, l'allora neo ministro Carlo Calenda, firma il decimo decreto Ilva, che permetterà ai nuovi acquirenti di modificare e integrare il piano, concedendo poi altri diciotto mesi di proroga per la realizzazione, i quali verranno ulteriormente allungati a dicembre, fino al 2023. Il 30 giugno 2016 scade l'ultimo termine per la presentazione delle offerte iniziali e , a questo punto, i concorrenti maggiori sono: Amlnvestco con ArcelorMittal all'85% e Marcegaglia al 15% e Acciaitalia con tutti soci italiani tra cui Arvedi, Cdp e Delfin. A marzo 2017 scade invece il termine per le offerte vincolanti e, il 26 maggio, i commissari straordinari, scelgono la cordata ArcelorMittal-Marcegalia, riunita nella joint-venture Amlnvestco. La gara viene vinta fondamentalmente per l'offerta finale, 1,8 miliardi da parte di AmInvestco, contro gli 1,2 miliardi proposti da Acciaitalia, ma anche perché sia i commissari che il Governo, credono maggiormente nelle prospettive offerte dai vincitori; sul piatto, tra prezzo di acquisto e investimenti, ci sono quasi quattro miliardi. Il verdetto della gara non è però accolto serenamente, né sportivamente. Acciaitalia tenta un rilancio in extremis, portando la sua offerta

[70] AAVV, *Cos'è ArcelorMittal,* Il Post, 11 novembre 2019.

sul prezzo a un miliardo e ottocento cinquanta milioni. Ma non ci sarà nulla da fare. I rilanci non sono infatti possibili, afferma l'Avvocatura dello Stato all'ex ministro Carlo Calenda che aveva chiesto lumi sul punto. Si profila, allora, la possibilità di un ricorso da parte degli sconfitti ma, alla fine, non se ne farà niente. Jindal, Cassa Depositi e Prestiti, Arvedi e Del Vecchio si ritirano dalla battaglia e ciascuno torna ai propri interessi [71].

Così, dopo cinque governi e quattro commissariamenti, nel 2018, sul finire della legislatura del governo Gentiloni, ArcelorMittal afferra il timone dell'ex Ilva con l'obiettivo di rilanciare il polo tarantino, impresa non facile anche a causa delle centinaia di morti sulla coscienza della fabbrica e gli anni difficili del commissariamento. *Conditio sine qua* non per la firma dell'accordo con l'Italia è che la società indiana possa usufruire di un'immunità penale circa i danni del passato. Si tratta del cosiddetto "scudo penale", un provvedimento creato ad hoc per garantire protezione legale sia ai gestori dell'azienda, ossia i commissari, che ai futuri acquirenti relativamente all'attuazione del piano ambientale della fabbrica. Provvedimento attuato per evitare che, realizzato il piano ambientale, i commissari o i futuri acquirenti del siderurgico restino coinvolti in vicissitudini giudiziarie derivanti dal passato [72].

E' luglio 2018 quando, l'allora Ministro per lo sviluppo economico, Luigi Di Maio chiede di avviare un'indagine circa la legittimità della gara d'assegnazione dell'Ilva a ArcelorMittal. Si parla di gara viziata, ma l'Avvocatura dello Stato sottolinea che non esistevano gli estremi per annullarla. Di Maio rilancia e, in conferenza stampa, 23 agosto 2018, dichiara: «*Se oggi, dopo 2 anni e 8 mesi, esistessero aziende che volessero partecipare alla gara, noi potremmo revocare questa procedura per motivi di*

[71] D. Palmiotti, ,*Come ArcelorMittal vinse la gara per l'Ilva*, Agi.it, 22 luglio 2018.

[72] B. Massaro, *Ilva di Taranto, la storia infinita di un pasticcio all'italiana*, Panorama sez. economia, 6 novembre 2019.

opportunità. Oggi non abbiamo aziende che vogliono partecipare, ma se esistesse anche solo una azienda ci sarebbe motivo per revocare la gara» [73]. All'interno del decreto legge *crescita*, maggio 2019, si avanza l'ipotesi di eliminare lo scudo penale e di mettere i vertici Ilva, presenti e passati, di fronte alle loro presunte negligenze e responsabilità in termini di vita umana.

Il Gruppo ArcelorMittal ha notificato in data 4 novembre 2019, ai commissari straordinari dell'azienda, la volontà di recedere, proprio per la mancanza dello scudo penale, dall'accordo di affitto con acquisizione delle attività di Ilva S.p.a. e, secondo l'accordo, il Gruppo ha chiesto ai commissari di assumersi la responsabilità delle attività di Ilva e dei dipendenti entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione.

Arriviamo ai giorni nostri.

A Milano, il 4 marzo 2020, nello studio del notaio Marchetti, è stato firmato l'accordo tra Ilva in amministrazione straordinaria e ArcelorMittal Italia, che chiude i conflitti tra le parti che iniziarono a novembre, con l'intesa che prevede che, il nuovo piano industriale, si articoli per il periodo 2020-2025. Per la società Indiana la firma viene apposta dall' A.D. di ArcelorMittal Italia, Lucia Morselli, e i commissari straordinari Ilva. Questa firma ha scatenato l'opposizione del sindaco di Taranto che ha cercato in tutti i modi di fermare l'accordo, sostenendo che non ci sia stato alcun coinvolgimento della città, gravissima mancanza, secondo il primo cittadino della città. Inoltre, con il suo intervento, ha chiesto la chiusura delle fonti inquinanti e dell'area a caldo, dove sono presenti gli altiforni e le acciaierie.

L'accordo come primo effetto produrrà il ritiro da parte di ArcelorMittal dell'atto di citazione depositato al tribunale di Milano nei confronti dei commissari Ilva, ossia

---

[73] D. Palmiotti, ,*Come ArcelorMittal vinse la gara per l'Ilva*, Agi.it, 22 luglio 2018.

l'atto in cui si notificava la volontà di recedere dal contratto. A seguito del ritiro dell'atto giudiziario di ArcelorMittal, anche i commissari ritirano il ricorso cautelare urgente, presentato contro ArcelorMittal al fine di bloccarne il disimpegno. L'accordo modifica il contratto che le due società hanno stipulato in precedenza. Previsti il completamento delle attività AIA, il completo rifacimento dell'altoforno 5 e la suddivisione in quote paritarie tra ArcelorMittal e Ilva dei costi di adeguamento degli altiforni 1, 2 e 4. Sarà utilizzato il preridotto di ferro insieme a nuove tecnologie a minor impatto ambientale e si costruirà un forno elettrico nell'ottica della graduale decarbonizzazione. I livelli di produzione ottimale vengono fissati nell'accordo modificato a otto milioni di tonnellate di acciaio. Per l'occupazione, si parla di tenuta dei livelli con 10.700 risorse a regime. Questo vuol dire che da quest'anno, prima di arrivare al 2025, l'occupazione scenderà perché si farà ricorso agli ammortizzatori sociali per ristrutturazione [74] .

[74] D. Palmiotti, *Ex Ilva, firmato l'accordo che pone fine al contrasto con ArcelorMittal*, Il Sole 24 Ore, 4 marzo 2020;

Entro il 31 maggio, con riferimento al periodo necessario a raggiungere la piena capacità produttiva dello stabilimento di Taranto in base al nuovo piano industriale, le parti avrebbero dovuto definire una soluzione che prevedesse il ricorso a strumenti di sostegno, compresa la cassa integrazione guadagni straordinaria, per un numero di dipendenti da determinare. Viene precisato, in relazione al prossimo ingresso dello Stato in società, che si è dovuta prevedere l'ipotesi che il nuovo contratto di investimento non si perfezioni e che AmInvestco possa recedere dal contratto di affitto modificato. A fronte di tale facoltà , è previsto il pagamento di un importo di cinquecento milioni da parte della multinazionale.ArcelorMittal, infine, potrà recedere, con comunicazione da inviare entro il 31 dicembre prossimo, nel caso in cui il nuovo contratto di investimento non sia stato sottoscritto entro il 30 novembre. Maggio e novembre prossimi sono quindi le tappe cruciali per l'evoluzione dell'accordo in relazione agli aspetti: occupazione (trattativa con i sindacati) e ingresso della parte pubblica (intervento dello Stato). L'accordo, infine, non fa alcun riferimento allo scudo penale relativamente al piano ambientale di cui ArcelorMittal ha beneficiato sino ad alcuni mesi fa e che è stato eliminato da una legge l'anno scorso.
A causa dell'emergenza Covid-19 questi termini sono stati inevitabilmente prolungati. Pertanto, nel momento di conclusione di questo elaborato il procedimento è ancora in corso di svolgimento.

2.1 L'amministrazione straordinaria del Gruppo Ilva

Dopo un'attenta analisi degli eventi che hanno segnato la storia dell'Ilva, passiamo ora all'approfondimento del tema centrale di questo elaborato: la procedura di amministrazione straordinaria alla quale è stata sottoposta la società.

Con decreto legge del Ministro dello Sviluppo Economico del 21 gennaio 2015, Ilva S.p.a. è stata ammessa alla procedura di amministrazione straordinaria. Il testo del decreto legge è molto chiaro:

«Visto il decreto legge 23 dicembre 2003, n. 347, recante "Misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza", convertito con modificazioni dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39, e successive modifiche e integrazioni, visto il decreto legge 5 gennaio 2015, n. 1. recante "Disposizioni urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza" convertito con modificazioni dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39, e successive modifiche e integrazioni; visto il decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270; visto il decreto del Ministro dello Sviluppo Economico in data 10 aprile 2013- "Regolamento recante determinazione di requisiti di professionalità ed onorabilità dei commissari giudiziali e straordinari delle procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, ai sensi dell'articolo 39, comma 1, del decreto legisaltivo 8 luglio 1999, n.270; vista l'istanza depositata in data 21 gennaio 2015, con la quale il dott. Piero Gnudi, nella qualità di Commissario straordinario della Ilva S.p.a. nominato ai sensi del decreto legge 4 giugno 2013, n. 61, chiede, a norma dell'art. 2, commi 1 e 2-ter del decreto-legge n. 347/2003, l'ammissione immediata della Ilva S.p.A. alla procedura di amministrazione straordinaria, ai sensi e per gli effetti del sopra citato decreto-legge n. 347/2003; esaminata la predetta istanza ed i relativi allegati; rilevato che sussiste il requisito dimensionale occupazionale, previsto dall'art.1 del citato decreto-legge n. 347/2003,

atteso che Ilva S.p.A. occupa, alla data odierna, un numero di dipendenti pari ad oltre 14.000 unita', ampiamente superiore alla soglia minima di legge stabilita nel numero non inferiore a 500 unita' da almeno un anno; rilevata, altresi', la sussistenza del requisito dimensionale relativo all'indebitamento, atteso che Ilva S.p.A. presenta, alla data odierna, un'esposizione debitoria complessiva pari a circa euro 2,9 Mld, superiore al limite di legge stabilito in un ammontare complessivo non inferiore a 300 milioni di euro; preso atto di quanto dichiarato nell'istanza in ordine alla sussistenza di una situazione di insolvenza dell'impresa, come illustrata e documentata nell'istanza medesima; ritenuto di nominare commissari straordinari il dott. Piero Gnudi, l'avv. Corrado Carrubba ed il prof. Enrico Laghi, in considerazione della loro specifica professionalita'; considerato che i signori ,dott. Piero Gnudi, avv. Corrado Carrubba e prof. Enrico Laghi, rispondono ai requisiti di cui al decreto ministeriale 10 aprile 2013 sopra citato; ritenuta la necessita' che i commissari compiano tempestivamente gli atti necessari ed opportuni ad assicurare la prosecuzione dell' attivita' in vista della cessione dei complessi aziendali, prospettata dalla societa' istante, anche attraverso il temporaneo affitto dell'azienda o di rami della stessa; ritenuta l'urgenza di provvedere;

Decreta: Art. 1, La societa' Ilva S.p.A. (Partita IVA 11435690158), con sede in Milano, viale Certosa n. 239, e' ammessa, con decorrenza immediata, alla procedura di amministrazione straordinaria, a norma dell'art. 2 del decreto-legge n. 347/2003.

Art. 2 , Nella procedura di amministrazione straordinaria di cui all'art. 1, sono nominati commissari straordinari il dott. Piero Gnudi (Codice fiscale GNDPRI38E17A944M), nato a Bologna, il 17 maggio 1938, l'avv. Corrado Carrubba (Codice fiscale CRRCRD61L01H501F), nato a Roma, il 1° luglio 1961, il prof. Enrico Laghi (Codice fiscale LGHNRC69B23H501Z), nato a Roma, il 23 febbraio 1969. Il presente decreto e' comunicato immediatamente al Tribunale di Milano, a norma dell'art. 2, comma 3, del

citato decreto-legge n. 347/2003. Il presente decreto sara' pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. [75]»

Con successivi decreti del Ministro dello Sviluppo Economico in data 20 febbraio 2015, 17 marzo 2015 e da ultimo con decreto ministeriale 5 dicembre 2016, sono state via via ammesse alla procedura di amministrazione straordinaria e dichiarate insolventi, con sentenze del tribunale di Milano, ai sensi del d.l 347/2003 anche le seguenti società facenti parte dello stesso Gruppo societario:

a)Ilva Servizi Marittimi S.p.A.;

b)Ilvaform S.p.A.;

c) Innse Cilindri S.r.l.;

d)Sanac S.p.A.;

e)Taranto Energia S.r.l.;

f)Socova S.a.s.;

g)Tillet S.a.s.

h)Partecipazioni Industriali S.p.A [76].

Per queste società sono stati nominati i medesimi commissari straordinari nominati per Ilva S.p.A. che dunque, in ragione dei suoi requisiti dimensionali, occupazionali e di indebitamento, è stata assoggettata alla procedura speciale di ammissione immediata all'amministrazione straordinaria prevista dalla Legge Marzano.

Il decreto legge n. 1 del 2015, ha, in particolare, disciplinato il passaggio dalla gestione commissariale speciale di Ilva di cui al d.l. n. 61/2013, alla nuova gestione

[75] Decreto legge del Ministro dello Sviluppo Economico del 21 gennaio 2015.

[76] AAVV, G*li interventi sulla disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi e il caso Ilva*, Camera dei deputati, Sevizio Studi, XVIII Legislatura, 7 novembre 2019, pag. 3.

commissariale di amministrazione straordinaria ai sensi del decreto legge n. 347/2003.

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, del d.l. n. 1/2015, è terminato il commissariamento straordinario di cui al d.l. 61/2013, successivamente all'ammissione di Ilva S.p.A. alla procedura concorsuale dell'amministrazione straordinaria; inoltre l'organo commissariale nominato per la procedura di amministrazione straordinaria è subentrato nei poteri attribuiti per i piani e le azioni di bonifica previsti dal piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria di Ilva di cui al d.p.c.m. 14 marzo 2014, adottato in attuazione di quanto previsto dal citato d.l. n. 61/2013. Pertanto, ai sensi della normativa vigente, il termine del programma dei commissari straordinari coincide con il termine di ultimazione del piano ambientale di Ilva (2023, termine di scadenza dell'AIA), come modificato e integrato dal d.p.c.m. del 29 settembre 2017.

In ragione della particolare situazione della Società, le azioni riguardanti la cessione dei beni aziendali, nell'ambito della procedura di amministrazione straordinaria sono state strettamente correlate, soprattutto a seguito dell'adozione del d.l. n. 98/2016, alla realizzazione delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria e sono state oggetto di ripetuti interventi, da ultimo con il d.l. n. 244/2016.

Per ciò che concerne le operazioni di cessione dei beni aziendali, è bene ricordare che il giorno5 giugno 2017, il Ministro dello Sviluppo Economico Carlo Calenda ha firmato il decreto che autorizzava i commissari straordinari a procedere alla aggiudicazione dei complessi aziendali del Gruppo Ilva S.p.A ad AmInvestco Italy S.r.l (il cui capitale sociale risulta detenuto da ArcelorMittal Italy Holding S.r.l. (51%), ArcelorMittal S.a. (34%) e Marcegaglia Carbon Steel S.p.A. (15%)). L'offerta di AmInvestco Italy S.r.l prevede la realizzazione entro il 2023 degli interventi

rientranti nel piano ambientale. La stipula del contratto di trasferimento dei complessi aziendali del Gruppo Ilva è intervenuta in data 28 giugno 2017 [77].

Con efficacia a partire dall' 1 novembre 2018, ha avuto inizio il procedimento di trasferimento dei complessi aziendali del Gruppo Ilva sospensivamente subordinato a diverse condizioni tra cui, adozione del piano ambientale, controllo antitrust e adozione dell'accordo sindacale[78].

L'accesso immediato alla procedura di amministrazione straordinaria non è, in questo caso, mediato da alcun intervento dell'autorità giudiziaria. La legittimazione attiva spetta in via esclusiva all'impresa, e quindi al solo debitore, il quale deposita l'istanza e mobilita il Ministero dello Sviluppo Economico che provvede con decreto. Attraverso tale provvedimento cautelare a sommaria deliberazione, il Ministro procede all'ammissione dell'impresa alla procedura di amministrazione straordinaria e alla nomina del commissario straordinario. I requisiti di ammissione sono i medesimi di cui all' art.1, ossia che l'impresa abbia un numero di lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni, non inferiori a cinquecento da almeno un anno e che abbia debiti per un ammontare complessivo non inferiore a trecento milioni di euro, inclusi quelli derivanti da garanzie rilasciate[79].

---

[77] AAVV, G*li interventi sulla disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi e il caso Ilva*, Camera dei deputati, Sevizio Studi, XVIII Legislatura, 7 novembre 2019, pag.3.

[78] AAVV, G*li interventi sulla disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi e il caso Ilva*, Camera dei deputati, Sevizio Studi, XVIII Legislatura, 7 novembre 2019, pag.3.

[79] A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag. 1631-1632.

A questo punto l'impresa ha la possibilità di richiedere l'accoglimento o tramite la ristrutturazione economica e finanziaria dell'impresa sulla base del programma di risanamento, ovvero tramite la cessione dei complessi aziendali con programma di prosecuzione dell'esercizio dell'impresa [80].

Con riguardo la nomina del commissario straordinario, questa deve avvenire entro cinque giorni dalla comunicazione del decreto che dichiara aperta la procedura e che comporta la cessazione delle funzioni del commissario giudiziale. La scelta del commissario straordinario deve ricadere tra persone iscritte da almeno cinque anni negli albi degli avvocati, dottori commercialisti, ragionieri e periti commerciali che abbiano maturato una specifica competenza nel settore delle procedure concorsuali[81] .

Con riferimento in via esclusiva alle imprese operanti nei servizi pubblici essenziali, la riforma, introdotta in occasione dell'insolvenza di Alitalia, ha attribuito il potere di nomina dell'organo commissariale, in via alternativa, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ovvero allo stesso Ministro dello Sviluppo Economico. La norma prevede altresì che lo stesso provvedimento determini l'ammontare del compenso spettante al commissario e le condizioni generali dell'incarico, e possa anche prescrivere il compimento di atti necessari al conseguimento delle finalità della procedura [82].

Il decreto di ammissione immediata determina lo spossessamento del debitore e l'affidamento al commissario straordinario della gestione dell'impresa e dell'amministrazione dei beni dell'imprenditore insolvente. Altresì gli effetti sono:

---

[80] A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag. 1631-1632.

[81] A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag.1632.

[82] A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag.1633.

a) impossibilità a procedere o proseguire con azioni esecutive individuali, anche speciali, sui beni dei soggetti ammessi alla procedura;

b) possibilità di atti di alienazione e di affitto di aziende o rami di aziende, di locazione di beni immobili e di costituzione di diritti reali sui medesimi, atti di alienazione di beni mobili in blocco, di costituzione di pegno e le transazioni, se di valore indeterminato o superiore a lire quattrocento milioni, soggetti ad autorizzazione del Ministero dell'Industria, sentito il comitato di sorveglianza [83].

A questo punto è bene ricordare che il decreto legge n. 347/2003 recante *Misure urgenti per la ristrutturazione industriale di grandi imprese in stato di insolvenza,* ha introdotto questa disciplina speciale in materia di ammissione immediata all'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza. L'elemento scatenante di tale decreto è inequivocabilmente riconducibile al dissesto finanziario della Parmalat, crisi che ha contribuito alla spinta verso l'esigenza di salvaguardare tempestivamente le attività industriali di grandi imprese in stato di insolvenza.

L'assunto per cui si debba abbandonare la tradizionale impostazione soggettiva della legge fallimentare, imperniata sulla figura dell'imprenditore, rappresentava un tema molto dibattuto in dottrina e, la disciplina nell'intervento normativo in analisi, si inserisce proprio in questo contesto. Adottare invece un' impostazione oggettiva, in cui il sistema concorsuale ha ad oggetto l'impresa in quanto tale, costituiva la nuova e diversa impostazione. Le crisi d'impresa iniziarono a venire apprezzate come fenomeni che incidono negativamente non solo sulle ragioni creditorie, ma anche sugli interessi dei lavoratori al mantenimento della loro occupazione, valore che va tutelato anche nel momento della gestione concorsuale e che giustifica la

[83] A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag.1633.

predisposizione di un sistema volto alla conservazione ed al risanamento dell'impresa. Il recente dibattito in ordine alla riforma della legge fallimentare, e più in generale delle procedure concorsuali, che ha trovato riscontro sul finire della legislatura con il d.lgs. 9 gennaio 2006, n. 5, si colloca, dunque, in un contesto che registra una larga tendenza a dare rilievo alla possibilità di riallocare sul mercato le imprese in crisi.

La disciplina sulla crisi d'impresa dettata nei maggiori paesi europei e il nuovo modo di concepire le crisi di impresa, hanno portato alla necessità di adeguamento del nostro sistema. Infatti, la soluzione della liquidazione dei beni aziendali e la preminente tutela dei creditori rispetto ai valori aziendali ha ceduto il passo ai principi della conservazione dell'impresa ai fini dell'esperimento di un tentativo di risanamento, dove viene dato un particolare risalto agli accordi tra le parti coinvolte nel dissesto e dunque alla composizione negoziale delle crisi attraverso accordi stragiudiziali [84].

Proprio su questa linea si muove il parallelismo tra l'amministrazione straordinaria dell'Ilva e della Parmalat, entrambe disciplinate dal medesimo decreto legge, entrambe ammesse con procedura immediata, ma soprattutto entrambe approcciate con un tentativo di risanamento, volto alla conservazione dell'impresa e al suo ricollocamento sul mercato. Le analogie non terminano qui, infatti, se dal crac di Parmalat sono passati diciassette anni per uno dei suoi protagonisti, Enrico Bondi, che ha preso le redini della prima amministrazione straordinaria dell'Ilva, il contesto lavorativo non sembra poi essere così diverso. Non ci sono più gli scontri legali con le banche americane per racimolare due miliardi e centosessanta milioni, gli stessi cioè che sono poi beffardamente finiti nelle casse della francese Lactalis che nel 2011 ha comprato l'azienda di Collecchio. C'è però la causa risarcitoria,

[84] Servizio Studi, *Amministrazione straordinaria,* camera.it, Rapporto Attività Commissioni, testi 10 cap. 18.

depositata a Milano, dall'Ilva di Taranto guidata da Bondi contro la Riva Fire con cui, il settantanovenne commissario aretino, spera di poter ricavare quattrocento ottantaquattro milioni di euro.

Ilva e Parmalat si incontrano poi in un recente fatto di cronaca. La Svizzera, nel 2017, ha restituito all'Italia quaranta milioni di franchi derivanti dal crac Parmalat, denaro che era in parte bloccato sui conti Ticinesi. Il fine di questa operazione sarebbe rimborsare i clienti di Parmalat e bonificare le aree contaminate dall'acciaieria Ilva.

L' ufficio federale di giustizia ha comunicato questi provvedimenti, nel caso del Gruppo Ilva di Taranto, e ha poi trasferito alla Penisola trenta milioni di franchi a novembre 2017, mentre nella vicenda del Gruppo agroalimentare Parmalat ha restituito dieci milioni di franchi a metà dicembre 2017. Nel 2004, le procure di Milano e Parma, avevano chiesto assistenza giudiziaria all'usfficio federale di giustizia nell'ambito del caso Parmalat, per il quale avevano avviato un procedimento penale contro i responsabili del Gruppo per falsificazione del bilancio, appropriazione indebita e altri reati patrimoniali. Berna ha fornito il suo aiuto consegnando alle autorità italiane le prime prove e negli anni successivi ha sostenuto il procedimento penale nella Penisola con l'esecuzione di circa quaranta domande di assistenza giudiziaria.

Nell'ambito della vicenda di Ilva, la procura di Milano aveva chiesto assistenza giudiziaria nel 2013. Un procedimento penale era stato avviato per appropriazione indebita e altri reati patrimoniali contro la famiglia Riva e altre persone, in relazione alla loro attività nel Gruppo siderurgico di Taranto. Anche in questo caso l'ufficio federale di giustizia ha sostenuto il procedimento penale in Italia consegnando le prove [85].

[85] AAVV , *Scandali Parmalat Ilva: la Svizzera restituisce 40 milioni di franchi*, La Regione, 18 dicembre 2017.

2.2 Decreto legge 28 agosto 2008, n.134: Disposizioni urgenti in materia di ristrutturazione di grandi imprese in crisi

Una volta ricostruita la prospettiva storica dell'Ilva, e prima di entrare nell'analisi dettagliata di quelli che sono i provvedimenti che hanno profondamente modificato la disciplina in esame, è bene e anche utile, riservare spazio al d.l. n. 134/2008 in merito ad un altro dei più grandi dissesti italiani, il caso Alitalia. Questo decreto, insieme ad altri finalizzati alla ristrutturazione dell'azienda, in particolare il d.l. n. 80/2008 e il d.l. n.97/2008, introduceva apposite modifiche alla legge Marzano, in materia di ristrutturazione industriale di grandi imprese. Il decreto legge 134/2008 ha esteso l'applicazione della speciale disciplina prevista per le imprese in stato di insolvenza che intendano avvalersi della procedura di ristrutturazione economica e finanziaria, anche alle imprese che decidessero la cessione dei complessi aziendali, disponendo che, per le imprese operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali, il provvedimento di ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria fosse adottato con decreto del Presidente del Consiglio. Derogando alla vigente normativa, il decreto ha previsto inoltre, per le imprese operanti nei settori dei servizi pubblici essenziali, che il commissario straordinario procedesse ad individuare l'acquirente a trattativa privata, tra i soggetti che garantissero la continuità nel medio periodo del relativo servizio, la rapidità dell'intervento e il rispetto dei requisiti. Il prezzo di cessione non poteva comunque essere inferiore a quello di mercato, secondo una valutazione rimessa ad un soggetto indipendente.

Il d.l. del 2008 aveva previsto anche norme specifiche per l'Alitalia. In particolare all'art. 3 si stabilisce che per i fatti commessi dagli amministratori, dai sindaci e dal dirigente contabile preposto alla redazione di documenti contabili delle società Alitalia e Alitalia Servizi e delle società da queste controllate nel periodo dal 18 luglio 2007 fino alla data di entrata in vigore del d.l. al fine di garantire la continuità

aziendale di quelle società, la responsabilità è posta a carico esclusivamente delle società, restando altresì esclusa la responsabilità amministrativa contabile di quei soggetti, nonché dei pubblici dipendenti e dei soggetti comunque titolari di incarichi pubblici.

Al co.2 del medesimo articolo, si stabilisce che i piccoli azionisti ovvero obbligazionisti di Alitalia sono ammessi ai benefici di cui all'art.1 co, 343 della l. 23 settembre 2005, n.266, il quale aveva previsto la costituzione di un apposito fondo per indennizzare i risparmiatori rimasti vittime di frodi finanziarie.

Del primo ordine di previsioni, peraltro, è assai incerta l'effettiva portata perché esse non sembrano idonee, per esempio, ad esonerare gli amministratori di Alitalia dalla responsabilità nei confronti della medesima Alitalia ai sensi degli artt. 2392 e 2393 c.c. . E' inoltre assai dubbia la conformità alle norme costituzionali.

Quanto al secondo ordine di previsioni, il co.2 è stato abrogato dal d.l. 5/2009, che ha sostituito la previsione di specifiche misure, ossia la possibilità di alienazione dei titoli, a favore degli obbligazionisti e dei piccoli azionisti di Alitalia [86].

2.3 Legge 4 marzo 2015 n. 20: Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto

Oggetto di questo paragrafo sarà la dettagliata analisi del decreto legge 5 gennaio 2015 n.1 recante *Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città di Taranto,* convertito dalla legge 4 marzo 2015, n.20. Il fulcro principale di questo provvedimento è il rafforzamento della disciplina dell'amministrazione straordinaria delle imprese di interesse strategico

[86] A. Nigro, D. Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese, le procedure concorsuali,* quarta edizione 2017, pag.575.

nazionale in crisi, ed è qui che entra nel vivo la già iniziata analisi delle mutazioni della procedura, compiute per l'Ilva di Taranto.

Innanzitutto, l'articolo 1 compie un'estensione alla disciplina prevista per l'amministrazione straordinaria delle imprese operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali, alle imprese che gestiscono almeno uno stabilimento industriale d'interesse strategico nazionale, introducendo a tal fine una serie di modifiche al decreto legge 23 dicembre 2003, n. 347, la Legge Marzano .

Tali modifiche riguardano innanzitutto la disciplina dell'iter di ammissione, che può essere disposta con decreto sia del Presidente del Consiglio dei Ministri, sia del Ministro dello Sviluppo Economico (comma 1); e la presentazione dell'istanza per l'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria, che può essere effettuata dal commissario straordinario delle imprese che gestiscono almeno uno stabilimento industriale strategico sottoposte a commissariamento straordinario (comma 2) [87].

Si ricorda che il decreto legge n. 61 del 2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 89 del 2013, disciplina in via generale, e con specifico riguardo allo stabilimento Ilva di Taranto, il commissariamento straordinario di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale la cui attività produttiva comporti pericoli gravi e rilevanti all'ambiente e alla salute a causa dell'inottemperanza alle disposizioni dell'autorizzazione integrata ambientale.

Con istanza depositata in data 21 gennaio 2015, il dott. Piero Gnudi, nella qualità di commissario straordinario della Ilva S.p.A. ha chiesto l'ammissione immediata della società alla procedura di amministrazione straordinaria, ai sensi e per gli effetti del sopra citato decreto legge n. 347/2003. Con decreto dello Sviluppo Economico del 21 gennaio 2015 la società Ilva S.p.A. e' ammessa, con decorrenza immediata, alla

[87] A. Nigro, D. Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese, le procedure concorsuali,* quarta edizione 2017, pag.572.

procedura di amministrazione straordinaria, a norma dell'art. 2 del decreto legge n. 347/2003, così come modificato dal decreto legge in esame.

Il decreto legge prevede che il commissariamento straordinario dello stabilimento Ilva sia volto a garantire che la prosecuzione dell'attività produttiva sia funzionale alla conservazione della continuità aziendale ed alla destinazione prioritaria delle risorse aziendali alla copertura dei costi necessari per gli interventi di risanamento ambientale, individuati da un comitato di tre esperti nominati dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per la definizione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria che prevede le azioni e i tempi necessari per garantire il rispetto delle prescrizioni di legge e dell' AIA.

Il comma 2-*bis* inserisce una specifica disposizione in materia di priorità nella soddisfazione dei crediti anteriori all'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria, di imprese che gestiscono almeno uno stabilimento industriale strategico. In particolare è specificato che sono prededucibili:

a) i crediti anteriori vantati da piccole e medie imprese relativi a prestazioni necessarie al risanamento ambientale, alla sicurezza e alla continuità dell'attività degli impianti produttivi industriali;

b) i crediti anteriori relativi agli interventi in materia di tutela dell'ambiente e della salute previsti dal piano ambientale.

Il terzo comma dell' art.1 inserisce una nuova previsione riguardo al commissario straordinario delle imprese che gestiscono almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale, per le quali sia stato fatto immediato ricorso alla trattativa privata, infatti egli viene esonerato dall'obbligo di presentazione al Ministro dello Sviluppo Economico del proprio programma di ristrutturazione o di cessione dei complessi aziendali. Assoluta novità in materia fallimentare.

Il comma 4, con riguardo alla cessione a privati delle imprese e degli stabilimenti oggetto di procedure di amministrazione straordinaria, inserisce l'opzione dell'affitto, e non più solo della vendita degli impianti soggetti ad amministrazione straordinaria. E' quindi stabilito che il commissario dell'amministrazione straordinaria procede ad individuare l'affittuario o l'acquirente, a trattativa privata, tra i soggetti che garantiscono nel medio periodo, a seconda dei casi, la continuità del servizio pubblico essenziale ovvero la continuità produttiva dello stabilimento industriale di interesse strategico nazionale, anche con riferimento alla garanzia di adeguati livelli occupazionali, nonché la rapidità ed efficienza di intervento ed il rispetto della legislazione nazionale ed europea [88].

Nel corso dell'esame in Senato è stata inserita inoltre una disposizione concernente l'obbligo per il commissario straordinario di richiedere al potenziale affittuario o acquirente, contestualmente alla presentazione dell'offerta, la presentazione di un piano industriale e finanziario nel quale devono essere indicati gli investimenti, con le risorse finanziarie necessarie e le relative modalità di copertura, nonché gli obiettivi strategici della produzione industriale degli stabilimenti del Gruppo.

Secondo quanto previsto, il canone di affitto o il prezzo di cessione non devono essere inferiori a quelli di mercato, accertati da una perizia indipendente, effettuata da un'istituzione finanziaria scelta dal Ministero dello Sviluppo Economico, con proprio decreto. È altresì previsto che il diritto di prelazione a favore dell'affittuario possa essere concesso convenzionalmente, previa espressa autorizzazione del Ministro dello Sviluppo Economico e con parere favorevole del comitato di sorveglianza .

Il comma 5, modificato in Senato, prevede il trasferimento all'affittuario o all'acquirente rispettivamente in caso di affitto o cessione di aziende e rami di

---

[88] A. Nigro, D. Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese, le procedure concorsuali,* quarta edizione 2017, pag.573.

aziende in regime di amministrazione straordinaria, delle autorizzazioni, certificazioni, licenze, concessioni o altri atti o titoli.

Nel corso dell'esame in Senato, è stata inserita una disposizione che prevede il mantenimento per un periodo di diciotto mesi, invece che degli attuali sei mesi, dall'avvio dell'amministrazione straordinaria dei requisiti in capo alle aziende interessate per il mantenimento delle eventuali autorizzazioni, certificazioni, licenze, concessioni o altri atti o titoli per l'esercizio e la conduzione delle attività [89].

Il comma 6 elimina il riferimento alla ristrutturazione dal programma di concordato che il commissario straordinario può presentare per il soddisfacimento dei creditori .

Il comma 7 introduce una deroga alla disciplina dell'azione revocatoria che consiste nel sottrarre all'azione revocatoria gli atti e i pagamenti compiuti in pendenza del commissariamento straordinario delle imprese di interesse strategico nazionale al fine di assicurare la continuità aziendale e la prosecuzione della attività produttiva dell'impresa di interesse strategico nazionale garantendo che le risorse aziendali siano destinate prioritariamente a tali finalità.

Il decreto in esame continua poi con una serie di disposizioni specificamente applicabili ad Ilva S.p.A., dedicandole l'intero articolo 2.

Il comma 1 prevede che l'ammissione della società alla procedura di amministrazione straordinaria determina la cessazione della precedente gestione commissariale ed il subentro del nuovo organo commissariale nei poteri necessari per l'attuazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria adottato con il d.p.c.m. 14 marzo 2014.

Il comma 2 disciplina i rapporti intercorrenti tra la valutazione del danno sanitario e le prescrizioni contenute nell'autorizzazione integrata ambientale, mentre i commi

[89] A. Nigro, D. Vattermoli, *Diritto della crisi delle imprese, le procedure concorsuali,* quarta edizione 2017, pag.573.

da 3 a 5 definiscono e disciplinano la procedura per l'attuazione del piano ambientale, che sarà oggetto di analisi nei paragrafi successivi.

Il comma 6 introduce una presunzione di liceità delle condotte del commissario straordinario e dei funzionari da lui delegati, purché le condotte siano finalizzate a dare attuazione all' AIA e alle altre norme a tutela dell'ambiente, della salute e dell'incolumità pubblica o amministrativa e siano osservate le disposizioni contenute nel piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria relativo allo stabilimento Ilva di Taranto.

Il comma 7 stabilisce che le operazioni di finanziamento dell'Ilva, finalizzate alla tutela ambientale e sanitaria, ovvero funzionali alla continuazione dell'esercizio dell'impresa e alla gestione del relativo patrimonio, nonché i pagamenti effettuati per tali finalità, non determinano responsabilità penale per bancarotta semplice e bancarotta fraudolenta.

Il comma 11, infine, consente all'impresa commissariata ai sensi del d.l. 61/2013, successivamente ammessa alla procedura di amministrazione straordinaria, di accedere alle procedure per la riconversione industriale dei siti inquinati.

Sempre analizzando l' art. 2 del decreto legge, notiamo una sezione dedicata alle agevolazioni fiscali e finanziarie per le imprese creditrici. Infatti, i commi 8-*bis* e 8-*ter*, introdotti durante l'esame del provvedimento al Senato, recano agevolazioni di natura fiscale e finanziaria nei confronti di alcune imprese che vantano crediti nei confronti dell'Ilva o di imprese di interesse strategico nazionale.

Pertanto, il comma 8-*bis* dispone la sospensione dei termini di versamento di tributi erariali che scadono nel periodo compreso tra la data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto in esame e il 15 settembre 2015, in favore delle imprese di autotrasporto e delle piccole imprese che vantino crediti nei confronti di Ilva S.p.A.

per prestazioni svolte prima del deposito della domanda di accertamento dello stato di insolvenza della società.

Il comma 8-*ter* affida al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero dello Sviluppo Economico, previo accordo con l' Associazione Bancaria Italiana e con le associazioni dei rappresentanti delle imprese dei consumatori, il compito di concordare tutte le misure necessarie per sospendere il pagamento della quota capitale delle rate dei mutui, per gli anni dal 2015 al 2017, contratti dalle piccole e medie imprese che vantano crediti verso imprese di interesse strategico nazionale ammesse all'amministrazione straordinaria secondo le procedure di legge.

Continuando la disamina notiamo come sia presente una disposizione per quanto riguarda il sostegno alle imprese fornitrici di società che gestiscono almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale soggette ad amministrazione straordinaria. Esattamente l' articolo 2-*bis*, introdotto durante l'esame al Senato, prevede un importo massimo di trentacinque milioni di euro delle risorse del fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, al sostegno dell'accesso al credito di queste imprese che siano fornitrici di beni o servizi connessi al risanamento ambientale o funzionali alla continuazione dell'attività di società che gestiscono almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale soggette ad amministrazione straordinaria.

Di enorme importanza è il contenuto dell' art. 3 rubricato *Disposizioni finanziarie*, in particolare , oggetto di queste, è l'utilizzo delle somme sequestrate ad Ilva S.p.A. per l'emissione di obbligazioni.

Il comma 1 consente all'amministrazione straordinaria di Ilva di utilizzare le somme già sequestrate dall'autorità giudiziaria per emettere, appunto, obbligazioni. Le obbligazioni saranno intestate al fondo unico giustizia e gestite da Equitalia Giustizia S.p.A., secondo le indicazioni dell'autorità giudiziaria. Le somme

recuperate da Ilva, attraverso l'emissione delle obbligazioni, dovranno costituire un patrimonio separato della società, da utilizzare esclusivamente per gli interventi di risanamento ambientale.

Il comma *1-bis* dell'articolo 3 del decreto legge 1/2015 interviene sull'art. 1, comma 11-*quinquies*, del decreto legge n. 61/2013. Si decide di eliminare il termine ultimo del 2014 previsto originariamente per il trasferimento da parte dell'autorità giudiziaria delle somme sequestrate all'impresa commissariata. La disposizione corregge inoltre il riferimento al giudice con quello, più corretto, all'autorità giudiziaria, e il riferimento all'autorità giurisdizionale con quello, all'autorità giudiziaria.

L' art. 3 comma 1–*ter* compie invece un riferimento ai finanziamenti contratti dall'organo commissariale di Ilva S.p.A. assistiti dalla garanzia dello Stato e autorizza l'organo commissariale della società a contrarre finanziamenti per un ammontare complessivo fino a quattrocento milioni di euro, assistiti dalla garanzia dello Stato, al fine della realizzazione degli investimenti necessari al risanamento ambientale, nonchè di quelli destinati ad interventi a favore di ricerca, sviluppo e innovazione, formazione e occupazione.

A tal fine si prevede l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un fondo a copertura delle garanzie dello Stato concesse, con una dotazione iniziale di centocinquanta milioni di euro per l'anno 2015, e l'istituzione, ai fini della gestione delle suddette risorse, di una apposita contabilità speciale.

Ulteriori disposizioni finanziarie sono previste dai commi 2 e 3 dell'articolo 3 che disciplinano rispettivamente la titolarità di contabilità speciali in capo al

commissario straordinario dell'amministrazione straordinaria, in cui confluiscono le risorse, e gli obblighi di rendicontazione in ordine all'utilizzo delle risorse medesime.
Il comma 4 precisa che resta fermo il diritto di rivalsa da parte dello Stato nei confronti dei responsabili del danno ambientale.
Il comma 5-*ter*, infine, introduce una clausola di salvaguardia finanziaria operante nel caso in cui, per effetto dell'attuazione del comma 1 dell'articolo 3, dovessero emergere nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. A tali oneri aggiuntivi si farà fronte mediante una riduzione di pari importo delle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione, stanziate per il periodo di programmazione 2014-2020.
Il comma 5, modificato nel corso dell'esame in Senato, autorizza il commissario straordinario a sottoscrivere con Fintecna S.p.A., altra società per azioni parte del Gruppo Cassa Depositi e Prestiti che si occupa principalmente di gestire le partecipazioni statali in società e enti con l'eventuale liquidazione di questi ultimi, in qualità di avente causa dell'IRI, un atto convenzionale di liquidazione del vincolo risalente al contratto di cessione dell'Ilva laminati piani, oggi Ilva S.p.A., che obbliga Fintecna a salvaguardare l'Ilva da perdite risultanti da violazioni di legge in materia ambientale avvenute durante la gestione precedente alla cessione. La liquidazione è determinata nell'importo di centocinquantasei milioni di euro. Questa ha carattere definitivo, non è soggetta ad azione revocatoria e preclude ogni azione finalizzata al risarcimento del danno ambientale generatosi, relativamente agli stabilimenti produttivi ceduti dall'IRI in sede di privatizzazione dell' Ilva, antecedentemente al 16 marzo 1995 [90].

[90] AAVV, Servizio Studi, Dipartimento ambiente, *Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto,* d.l. 1/2015 A.C. 2894, camera.it, pag. 1-7.

2.4 Decreto legge 27 giugno 2015, n.83: Misure urgenti in materia fallimentare, civile, e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria

Il decreto legge in analisi introduce disposizioni fondamentali per la disciplina fallimentare portando ad una vera e propria riforma della stessa e, nel percorso compiuto fin ora, occupa una posizione vitale. Tale atto normativo si muove nel segno della razionalizzazione e modernizzazione della disciplina delle crisi.

Di particolare interesse per la trattazione del tema in esame è l' art. 21-*octies* del decreto legge n.83 del 2015, il quale ha il medesimo contenuto dell' art. 3 del decreto legge n.92 del 2015. La disposizione prevede che l'esercizio dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale non sia impedito dal sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento, quando la misura cautelare sia stata adottata in relazione ad ipotesi di reato inerenti la sicurezza dei lavoratori e debba garantirsi il necessario bilanciamento tra la continuità dell'attività produttiva, la salvaguardia dell'occupazione, la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro. La disciplina in esame è diretta ad ampliare quanto già previsto dall'art. 1, comma 4, del d.l. n. 207 del 2012 per gli stabilimenti d'interesse strategico nazionale, e segnatamente per l'Ilva di Taranto, per le cui disposizioni la Corte Costituzionale ha già chiarito [91] la possibilità di un intervento del legislatore circa la continuità produttiva compatibile con i provvedimenti cautelari. La normativa in esame prevede che l'attività dello stabilimento possa proseguire per un periodo massimo di 12 mesi dall'adozione del richiamato provvedimento di sequestro subordinatamente alla presentazione, entro 30 giorni, di un piano contenente le misure aggiuntive, anche di natura provvisoria, per la tutela della sicurezza dei lavoratori sull'impianto

[91] C.cost. ,9 maggio 2013, n. 85 .

oggetto del provvedimento di sequestro (commi 2 e 3). Il piano va comunicato all'autorità giudiziaria che ha disposto il sequestro ed è trasmesso al comando provinciale dei vigili del fuoco, agli uffici della ASL e dell'INAIL competenti per territorio per le rispettive attività di vigilanza e controllo (comma 4). La disciplina descritta si applica anche ai provvedimenti di sequestro già adottati dalla magistratura al 4 luglio 2015. Sia il termine di 12 mesi per il protrarsi dell'attività d'impresa, che quello di 30 giorni per la redazione del piano per la sicurezza , decorrono dalla data sopracitata [92] .

E' bene inoltre ricordare le nuove disposizioni in materia fallimentare introdotte dal decreto legge in analisi.

L'articolo 1 interviene, appunto, sulla legge fallimentare per facilitare il reperimento di risorse finanziarie da parte dell'imprenditore in crisi. Modificando l'articolo 182-*quinquies*, in tema di finanziamento e di continuità aziendale nel concordato preventivo e negli accordi di ristrutturazione dei debiti. La riforma innanzitutto precisa che la richiesta di autorizzazione a contrarre finanziamenti prededucibili può essere avanzata dal debitore anche prima del deposito del piano relativo alle modalità e ai tempi di adempimento della proposta di concordato preventivo e della relativa documentazione. Inoltre consente al tribunale di autorizzare il debitore, fin dalla presentazione della domanda prenotativa, a contrarre limitati finanziamenti prededucibili a sostegno dell'attività aziendale, nel periodo necessario a presentare l'istanza di autorizzazione del vero e proprio finanziamento interinale, definendo il contenuto del ricorso (in particolare, il debitore dovrà specificare come l'assenza di finanziamento possa provocare danni irreparabili all'azienda) e le modalità di decisione del tribunale. Infine, estende anche alla cessione dei crediti la possibilità

---

92 AAVV, Servizio Studi, Camera dei deputati, *Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria* d.l. 27/06/2015 n. 83 A.C. 3201-A, camera.it, pag. 1-10.

già prevista, per il tribunale, di concedere pegno o ipoteca a garanzia dei medesimi finanziamenti.

Anche l'articolo 2 interviene sulla disciplina del concordato preventivo, inserendo nella legge fallimentare l'art. 163-*bis,* per prevedere che possano essere presentate offerte alternative , rispetto al piano di concordato per l'acquisto dell'azienda o di un suo ramo o di specifici beni. Sulle offerte concorrenti si esprimerà il tribunale, aprendo, a richiesta del commissario, un procedimento competitivo finalizzato alla migliore soddisfazione dei creditori concordatari. La Commissione Giustizia ha stabilito che, a fronte di un'offerta per l'acquisto compresa nel piano di concordato, si debba aprire sempre un procedimento competitivo: il tribunale ricercherà gli eventuali altri interessati all'acquisto, anche quando il debitore abbia già stipulato un contratto che comunque abbia la finalità del trasferimento non immediato dei beni; il decreto del tribunale deve disporre la pubblicità sul portale delle vendite pubbliche e fissare l'aumento minimo del corrispettivo , rispetto a quanto riportato nel piano, che le offerte devono prevedere.

L' articolo 3 modifica alcuni articoli della legge fallimentare con l'obiettivo di rendere possibile ai creditori la presentazione di proposte di concordato alternative a quella presentata dall'imprenditore all'assemblea dei creditori; questi ultimi potranno quindi optare per la proposta che meglio tuteli i loro interessi. In particolare, la riforma modifica l'art. 163 legge fallimentare, per consentire a uno o più creditori, che rappresentino almeno il 10% dei crediti, di presentare una proposta concorrente di concordato preventivo e il relativo piano; tale proposta non potrà essere ammessa se la proposta di concordato del debitore assicura comunque il pagamento, anche dilazionato, di almeno il 40% dei crediti chirografari La Commissione Giustizia ha riformulato la disposizione precisando che, nel caso di concordato con continuità aziendale, la proposta alternativa dei creditori non può

essere ammessa se la proposta del debitore soddisfa almeno il 30% dei crediti chirografari.

La modifica dell'art. 165 legge fallimentare, obbliga il commissario giudiziale a fornire ai creditori che ne fanno richiesta, le informazioni utili per la presentazione di proposte concorrenti, sulla base delle scritture contabili e fiscali obbligatorie del debitore, nonché ogni altra informazione rilevante in suo possesso. Le modifiche alla procedura, con i nuovi termini per depositare le proposte di concordato concorrenti, e le valutazioni comparative alle quali è chiamato il commissario giudiziale, riguardano poi l'art. 172 legge fallimentare, comma 3, e l'art. 175 legge fallimentare, concernente la discussione della proposta di concordato. In particolare, la riforma prevede che siano sottoposte alla votazione dei creditori tutte le proposte presentate dal debitore e dai creditori, seguendo, per queste ultime, l'ordine temporale del loro deposito. La modifica dell'art. 177 legge fallimentare, sulla maggioranza per l'approvazione del concordato, tiene conto dell'introduzione delle proposte concorrenti e dispone che quando sono poste al voto più proposte di concordato, si considera approvata la proposta che ha conseguito la maggioranza più elevata dei crediti ammessi al voto; in caso di parità, prevale quella del debitore o, in caso di parità fra proposte di creditori, quella presentata per prima. Se non si raggiungono le maggioranze prescritte, il giudice rimette al voto la sola proposta che ha conseguito la maggioranza relativa; in ogni caso deve essere raggiunta la maggioranza per l'approvazione del concordato. La Commissione Giustizia ha precisato che i creditori possono fare pervenire, entro 20 giorni, il proprio voto, e non il proprio dissenso, in caso di remissione al voto della sola proposta che ha raggiunto la maggioranza relativa dei crediti.

Il comma 6 dell'art. 3 modifica l'art. 185 legge fallimentare, sulla esecuzione del concordato, obbligando il debitore a dare esecuzione al concordato omologato, anche quando presentato da uno o più creditori, pena l'intervento del commissario giudiziale o addirittura di un amministratore giudiziario.

Infine, la Commissione Giustizia, intervenendo sull'art. 181 legge fallimentare, ha allungato da 6 a 9 mesi il termine concesso per l'omologazione del concordato preventivo.

Il testo originario dell'articolo 4 modifica l'art. 161 legge fallimentare, prevedendo che con il piano contenente la descrizione analitica delle modalità e dei tempi di adempimento della proposta di concordato preventivo il debitore debba sempre precisare le specifiche utilità economiche che ogni creditore ricaverebbe dal concordato stesso.

La Commissione Giustizia ha integralmente sostituito l'articolo 4 con disposizioni che, modificando la disciplina del concordato preventivo nella legge fallimentare, precisano i requisiti della proposta di concordato, gli obblighi del commissario giudiziale e le modalità di adesione alla proposta. In particolare:

a) la proposta di concordato deve soddisfare ,se non si tratta di concordato con continuità aziendale , almeno il 20% dei crediti chirografari e deve indicare le specifiche utilità ricavabili da ciascun creditore ;

b) le comunicazioni al PM relative alla domanda di concordato sono integrate da tutta la relativa documentazione;

c) all’apertura della procedura di concordato preventivo il tribunale ordina al ricorrente di consegnare entro sette giorni al commissario giudiziale copia digitale delle scritture contabili;

d) il commissario giudiziale deve comunicare al pubblico ministero tutti i fatti

rilevanti a fini di indagine penale e, nella relazione particolareggiata sulle cause del dissesto, deve illustrare le utilità che, in caso di fallimento, possono essere apportate alle azioni risarcitorie o revocatorie che potrebbero essere promosse nei confronti di terzi;

e) la disposizione che prevede, a fronte del silenzio dei creditori sulla proposta di concordato, che essi siano da ritenere consenzienti ai fini del computo della maggioranza dei crediti, è soppressa .

L'articolo 6 del decreto modifica poi l'art. 104-*ter* legge fallimentare, relativo al programma di liquidazione dell'attivo, consentendo al curatore di appoggiarsi su società specializzate nella vendita e prevedendo termini procedurali più stringenti, ossia per il programma di liquidazione, entro 180 giorni dalla sentenza che dichiara il fallimento; per la liquidazione dell'attivo del fallimento entro 2 anni, il cui mancato rispetto può determinare la revoca del curatore. La Commissione Giustizia ha aggiunto che i beni oggetto di eventuali atti a titolo gratuito compiuti dal debitore nei 2 anni anteriori alla dichiarazione di fallimento sono acquisiti al patrimonio del fallimento, con la trascrizione della sentenza di fallimento.

L'articolo 7 del decreto legge modifica gli artt. 118 e 120 della legge fallimentare in materia di chiusura del fallimento prevedendo:

a) la chiusura del fallimento a seguito di ripartizione dell'attivo anche quando vi siano giudizi pendenti;

b) che le somme necessarie a coprire le spese di giudizio nonché quelle ricevute per effetto di provvedimenti non definitivi sono trattenute dal curatore; dopo la chiusura del fallimento le somme trattenute e quelle che residuano dagli accantonamenti sono ripartite tra i creditori;

c) che eventuali sopravvenienze dell'attivo derivanti dalla conclusione dei giudizi pendenti non comportano la riapertura della procedura di fallimento;

d) la tardiva ammissione all'esdebitazione del fallito quando, a seguito del riparto supplementare conseguente alla chiusura di un giudizio pendente, i creditori siano stati in parte soddisfatti;

e) la permanenza in carica del curatore e del giudice delegato quando, nonostante la chiusura del fallimento, pendano giudizi inerenti i rapporti patrimoniali del fallito.

La Commissione, al fine di assicurare la celere definizione delle procedure concorsuali, ha posto a carico dei magistrati l'obbligo di trattare con priorità le cause in cui è parte un fallimento o un concordato. Ha inoltre aggiunto che il giudice non può liquidare acconti a favore del curatore se non dopo un riparto parziale, al fine di accelerare il soddisfacimento dei creditori.

L'articolo 8 novella invece l'art. 169-*bis* della legge fallimentare, relativo agli effetti dei contratti in corso di esecuzione in cui è parte il debitore che ha chiesto il concordato preventivo. La finalità dell'intervento, che uniforma tale disciplina a quella dettata per il fallimento, è quella di sciogliere i dubbi interpretativi inerenti alla possibilità per il debitore di sciogliersi da tali contratti evitando così il protrarsi di lunghi contenziosi che ritardano la definizione del concordato. In particolare, la riforma prevede che la richiesta di scioglimento dal contratto possa essere avanzata anche successivamente alla presentazione del ricorso di ammissione al concordato; che lo scioglimento sia autorizzato dal giudice delegato con decreto motivato, sentito l'altro contraente; che lo scioglimento, o la sospensione del contratto abbiano effetto dalla data di comunicazione all'altro contraente del decreto del

giudice; che il credito derivante da prestazioni eseguite dopo la presentazione della domanda di concordato sia prededucibile. Infine, la disposizione estende anche al concordato preventivo i principi stabiliti per il fallimento in relazione allo scioglimento del contratto di leasing.

L'articolo 9 inserisce nella legge fallimentare l'art. 182-*septies* che integra, con specifico riferimento a banche ed intermediari finanziari, la disciplina dell'accordo di ristrutturazione dei debiti dettata dall'art. 182-*bis* della medesima legge. Sostanzialmente, si mira a togliere a banche che vantino crediti di modesta entità il potere di interdizione in relazione ad accordi di ristrutturazione che vedano l'adesione delle banche creditrici maggiormente esposte.

La nuova disposizione prevede che l'accordo di ristrutturazione del debito possa essere concluso se vi aderiscono creditori finanziari che rappresentano il 75% del credito della categoria, fermo restando l'integrale pagamento dei creditori non finanziari. Il debitore può chiedere l'estensione dell'accordo alle banche non aderenti, aventi posizione giuridica e interessi economici omogenei a quelli degli aderenti, quando tali operatori finanziari siano stati messi in condizione di partecipare alle trattative e compiutamente informati dei termini dell'accordo di ristrutturazione. Questi possono aderire oppure ricorrere al tribunale cui spetta l'omologazione dell'accordo. Il tribunale, verificate positivamente le condizioni sopraindicate e ritenuto che le banche e gli intermediari finanziari ai quali si chiede l'estensione dell'accordo possano risultare soddisfatti nei loro crediti in misura non inferiore rispetto alle alternative concretamente praticabili, procede all'omologazione dell'accordo di ristrutturazione del debito. Analoga disciplina degli effetti sulle banche non aderenti si applica in relazione alle convenzioni che possono essere raggiunte su una eventuale moratoria temporanea dei crediti verso una o più

banche aderenti all'accordo; rimane però ferma la necessità del raggiungimento del citato 75%.

La Commissione Giustizia ha modificato la disposizione per consentire al tribunale di avvalersi di un ausiliario per l'omologazione dell'accordo.

L'articolo 10, non modificato dalla Commissione Giustizia, interviene sull'art. 236 della legge fallimentare per estendere la disciplina penale ivi prevista, per i soli concordato preventivo e amministrazione controllata, alle ipotesi di illecito riferite ai nuovi istituti di ristrutturazione del credito con intermediari finanziari e convenzione di moratoria introdotti dall'art. 9 del decreto legge.

L'articolo 11 interviene sull'art. 107 della legge fallimentare, stabilendo che le vendite e gli altri atti di liquidazione posti in essere in esecuzione del programma di liquidazione, effettuati dal curatore del fallimento tramite procedure competitive possano prevedere che il versamento del prezzo possa essere rateizzato [93].

2.5 Legge 1 febbraio 2016, n. 13: Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo Ilva

Il decreto legge 4 dicembre 2015, n. 191, recante *Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo Ilva* , è stato convertito in legge con la L. 1 febbraio 2016, n.13 e si inserisce tra i nuovi provvedimenti appositamente emanati per la società con sede in Taranto, offrendo un focus sul tema della cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo.

L'articolo 1 interviene sulla procedura, di cui al decreto legge n. 347/2003, di cessione dei beni aziendali delle imprese operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali

[93] AAVV, Servizio Studi, Camera dei deputati, *Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria* d.l. 27/06/2015 n. 83 A.C. 3201-A, camera.it, pag. 1-10.

ovvero che gestiscono almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale ai sensi del decreto legge n. 207/2012, ed in particolare sulla procedura di cessione dei complessi aziendali di Ilva S.p.a in amministrazione straordinaria, fissando al 30 giugno 2016 il termine entro il quale i commissari del Gruppo debbono espletare le procedure per il trasferimento dei complessi aziendali e disponendo l'erogazione in favore dell'amministrazione straordinaria del Gruppo Ilva della somma di trecento milioni di euro che l'aggiudicatario dei beni aziendali provvederà a restituire allo Stato.

Viene, altresì, fissato al 31 dicembre 2016 il termine ultimo per l'attuazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria.

Nel dettaglio, il decreto legge apre con disposizioni inerenti all'accelerazione del procedimento di cessione dei complessi aziendali del Gruppo Ilva, infatti il comma 1 dell'art.1 novella in più punti l'articolo 4, comma 4-*quater,* del d.l. n. 347/2003, il quale demanda al commissario straordinario l'individuazione dell'affittuario o dell'acquirente, a trattativa privata. Le novelle sono finalizzate a:

a) specificare che, tra le garanzie che debbono essere valutate dal commissario ai fini della designazione dell'affittuario o dell'acquirente, la garanzia della rapidità e dell'efficienza dell'intervento debba concernere anche i profili di tutela ambientale .

Il commissario deve infatti individuare l'affittuario o l'acquirente tra quelli che garantiscono, a seconda dei casi, la continuità nel medio periodo del relativo servizio pubblico essenziale ovvero la continuità produttiva dello stabilimento industriale di interesse strategico nazionale anche con riferimento alla garanzia di adeguati livelli occupazionali, nonché la rapidità ed efficienza dell'intervento.

b) ad introdurre la previsione che la perizia sul prezzo di mercato dei beni sia effettuata, con funzione di esperto indipendente, oltre che da primaria istituzione finanziaria, in alternativa, da una primaria istituzione di consulenza aziendale sempre designata dal Ministero dello Sviluppo Economico.

La relazione illustrativa al provvedimento afferma che tale modifica si rende necessaria al fine di evitare l'eccessiva restrizione dei soggetti legittimati, atteso che le istituzioni finanziarie sono in larga parte da escludere in quanto coinvolte in rapporti e relazioni di natura istituzionale con Ilva.

Il vigente comma 4-*quater*, secondo periodo, attualmente dispone che il canone di affitto o il prezzo di cessione dei beni non devono essere inferiori a quelli di mercato e come risultanti da perizia disposta da primaria istituzione finanziaria con funzione di esperto indipendente, individuata dal Ministero dello Sviluppo Economico sulla base delle disposizioni vigenti.

c) ad introdurre la previsione che le offerte sono corredate da un piano industriale e finanziario nel quale devono essere indicati gli investimenti, con le risorse finanziarie necessarie e le relative modalità di copertura, che si intendono effettuare per garantire le predette finalità nonché gli obiettivi strategici della produzione industriale degli stabilimenti del Gruppo.

Tale modifica viene qualificata dalla relazione illustrativa come un adeguamento sul piano tecnico della disposizione che regola i contenuti inderogabili delle offerte di acquisto.

La formulazione vigente del terzo periodo del comma 4-*quater* invece demanda al commissario straordinario di richiedere al potenziale affittuario o acquirente, contestualmente alla presentazione dell'offerta, la presentazione del predetto piano.

Continuando, il comma 2 fissa al 30 giugno 2016 il termine entro il quale i commissari del Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria debbono espletare, nel rispetto dei principi di parità di trattamento, trasparenza e non discriminazione, le procedure per il trasferimento dei complessi aziendali individuati dal programma commissariale secondo le modalità di cui al sopra commentato comma 4-*quater* dell'articolo 4 del d.l. n. 347/2003.

I commissari inoltre devono assicurare la discontinuità, anche economica, della gestione da parte del o dei soggetti aggiudicatari.

La relazione illustrativa afferma che la norma si rende necessaria al fine di sancire l'inderogabilità della tempestiva riallocazione sul mercato dei complessi aziendali di Ilva, ai fini della definizione di una sua prospettiva di stabilità industriale finanziaria e gestionale.

Si evidenzia che il disegno di legge di stabilità 2016, interviene, attraverso l'introduzione di un nuovo comma 2 *bis* all'articolo 27 del citato d.lgs. n.270, sui programmi di amministrazione straordinaria per le imprese operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali, ovvero che gestiscono almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale, disponendo, per dette imprese, che il programma di amministrazione straordinaria, sia esso di cessione dei complessi aziendali o di ristrutturazione economica e finanziaria dell'impresa, possa avere una durata fino a 4 anni (in luogo degli attuali ordinari uno o due anni), decisa da un'autorizzazione del Ministro dello Sviluppo Economico.

La norma, nella sostanza, consente un'estensione per tali imprese della durata dei programmi di amministrazione straordinaria.

I commi 3-5 dell' art.1 del decreto legge contengono direttive riguardanti l'erogazione di risorse finanziarie in favore dell'amministrazione straordinaria di Ilva, disponendo l'erogazione in favore dell'amministrazione straordinaria della somma di trecento milioni di euro, con indicazione della somma quale indispensabile per fare fronte alle indilazionabili esigenze finanziarie del Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria.

L'erogazione della somma opera nelle more del completamento delle procedure di trasferimento e ha il solo scopo di accelerare il processo di trasferimento e conseguire la discontinuità gestionale ed economica di cui al comma 2, garantendo contemporaneamente la prosecuzione dell'attività, in modo da contemperare le esigenze di tutela dell'ambiente, della salute e dell'occupazione. L'erogazione è disposta con decreto del Ministro dello Sviluppo Economico, adottato di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Sempre il comma 3 dispone inoltre che l'aggiudicatario dei beni aziendali provvederà alla restituzione allo Stato dell'importo erogato, maggiorato degli interessi al tasso percentuale Euribor a 6 mesi pubblicato il giorno lavorativo antecedente la data di erogazione maggiorato di uno spread pari al 3 %.

La restituzione dovrà avvenire entro 60 giorni dal decreto di cessazione dell'esercizio dell'impresa di cui all'articolo 72 del d.lgs. 270/1999.

Si osserva che la cessazione dell'esercizio d'impresa è disciplinata dall'articolo 73 del d.lgs. n. 270/1999 e non dall'articolo 72 del d.lgs. n. 270/1999 a cui fa riferimento la norma in esame.

L'articolo 73 del d.lgs. n. 270/1999 disciplina, infatti, la cessazione dell'esercizio dell'impresa disponendo che, nei casi in cui è stato autorizzato un programma di

cessione dei complessi aziendali, se nel termine di scadenza del programma, originario o prorogato, è avvenuta la integrale cessione dei complessi stessi, il tribunale, su richiesta del commissario straordinario o d'ufficio, dichiara con decreto la cessazione dell'esercizio dell'impresa.

Il comma 10 dell'articolo 1 dispone che le procedure di cui si tratta debbano svolgersi nel rispetto della normativa europea. Rilevano, a questo proposito, le norme generali in tema di aiuti di Stato, anche in considerazione del fatto che il settore siderurgico presenta una specifica disciplina, e gli obblighi di notifica di tali aiuti alle istituzioni sulla base delle disposizioni di seguito richiamate.

Al riguardo, si ricorda che gli orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà adottati ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 3, lettera c), del TFUE, rilevano che gli aiuti per il salvataggio e la ristrutturazione figurano tra i tipi di aiuti di Stato che presentano i maggiori effetti distorsivi, e pertanto le imprese possono essere ammesse a ricevere aiuti ai sensi dei presenti orientamenti solo una volta ogni dieci anni, sulla base del principio dell'aiuto *una tantum*. L'aiuto che viene concesso sotto forma di sostegno alla liquidità, limitato sia nell'ammontare che nella durata, suscita, secondo gli orientamenti della Commissione, molte meno preoccupazioni riguardo ai suoi potenziali effetti nocivi e viene quindi approvato a condizioni meno rigide. Per incoraggiare l'uso di forme meno distorsive di aiuto gli orientamenti introducono la nuova nozione di sostegno temporaneo per la ristrutturazione, il quale, come gli aiuti per il salvataggio, può essere concesso solo sotto forma di sostegno alla liquidità con un importo e una durata limitati. Si deve trattare di un aiuto sotto forma di garanzie su prestiti o di prestiti. Il sostegno temporaneo per la ristrutturazione può essere concesso per un periodo non superiore a 18 mesi, dal quale va detratto qualsiasi periodo immediatamente precedente di aiuti per il

salvataggio. Prima della fine di tale periodo lo Stato membro deve approvare un piano di ristrutturazione, o un piano di liquidazione, o i prestiti devono essere rimborsati o le garanzie revocate.

La remunerazione per il sostegno temporaneo per la ristrutturazione deve essere fissata a un tasso non inferiore al tasso di riferimento indicato nella comunicazione della Commissione relativa alla revisione del metodo di fissazione dei tassi di riferimento e di attualizzazione per le imprese deboli che presentano un livello di garanzia normale.

Nel valutare gli aiuti di Stato a favore dei fornitori di SIEG, servizi di interesse economico generale in difficoltà [94], la Commissione terrà conto della natura specifica dei SIEG e, in particolare, della necessità di garantire la continuità della fornitura del servizio. Si osservi peraltro che i predetti orientamenti, relativamente al settore siderurgico, richiamano il piano d'azione della Commissione per una siderurgia europea competitiva e sostenibile comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, piano d'azione per una siderurgia europea competitiva e sostenibile, il quale stabilisce una serie di azioni intese a promuovere un settore siderurgico forte e competitivo ed una serie di ambiti in cui le imprese del settore siderurgico possono usufruire di aiuti di Stato in conformità delle norme in materia di aiuti di Stato.

Tuttavia, gli orientamenti rilevano che, nella presente situazione di notevole sovra capacità a livello europeo e mondiale, gli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese siderurgiche in difficoltà non sono giustificati e dunque escludono il settore siderurgico dal campo di applicazione degli orientamenti stessi. La Commissione applica dunque gli orientamenti agli aiuti

---

[94] I servizi d'interesse economico generale designano le attività commerciali che assolvono missioni d'interesse generale e sono soggetti a obblighi di servizio pubblico. È questo, in particolare, il caso dei servizi di trasporto, di energia, di comunicazione e dei servizi postali.

concessi a tutte le imprese in difficoltà, ad eccezione di quelle che operano nel settore del carbone o dell'acciaio, come definito nell'allegato IV della comunicazione della Commissione, orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020.

Occorre ricordare, inoltre, che, la Commissione europea in via generale, ai fini della valutazione della riconducibilità ad aiuto di Stato di un intervento di finanziamento di un'attività produttiva, applica il principio del normale investitore di mercato il *market economy investor principle*. In estrema sintesi, si esclude che possa essere considerato un aiuto di Stato soltanto un finanziamento, che sarebbe stato reso alle medesime condizioni e con le medesime aspettative di ritorno economico da parte di un operatore di mercato[95]. Al riguardo si rappresenta che gli orientamenti della Commissione, nel valutare le singole fattispecie, sono inevitabilmente articolati considerata la necessità di valutare in concreto caso per caso le diverse situazioni ad essa di volta in volta sottoposte [96].

Da ultimo, si segnala che l'articolo 2 del regolamento UE n. 2015/1589, recante *Modalità di applicazione dell'articolo 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, dispone che, salvo disposizione contraria dei regolamenti adottati a norma dell'articolo 109 TFUE o di altre disposizioni pertinenti dello stesso, qualsiasi progetto di concessione di un nuovo aiuto deve essere notificato tempestivamente alla Commissione dallo Stato membro interessato. La Commissione informa immediatamente lo Stato membro interessato della ricezione della notifica.

Proseguendo l'analisi, il comma 4 del decreto legge dispone che, alla copertura finanziaria dell'onere derivante dal comma 3, pari come detto a trecento milioni di

[95] Co. UE n. 621, 2001.

[96] Co. UE n. 43, 2001.

euro, si provveda mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato, per un importo corrispondente, delle somme giacenti sulla contabilità speciale istituita per le operazioni di ristrutturazione del debito regionale dall'articolo 45, comma 2, del d.l. n. 66/2014 e non utilizzate per le predette finalità.

In ordine all'importo dell'onere, atteso che il versamento all'entrata della suddetta somma di trecento milioni non necessita di copertura, risultando tale importo già scontato nei saldi di finanza pubblica per le operazioni di ristrutturazione del debito, lo stesso viene quantificato solo con riferimento agli effetti derivanti dal venir meno del rimborso dei mutui, derivante dalla circostanza che le operazioni di ristrutturazione non avranno corso relativamente alle corrispondenti somme giacenti nella suddetta contabilità. Tale importo viene quantificato, in termini di saldo netto da finanziare, in tredici milioni di euro a decorrere dall'anno 2017 e, in termini di fabbisogno e indebitamento netto, a 7,05 milioni per l'anno 2017, a 6,88 milioni per l'anno 2018 e 6,71 milioni dall'anno 2019. Secondo quanto desumibile dalla relazione tecnica, il differente importo iscritto nel saldo netto rispetto ai saldi di fabbisogno e di indebitamento va ricondotto al fatto che sul primo saldo l'onere si riferisce all'intera rata del mutuo concesso alle regioni , che sarebbe stato restituito in un arco di tempo trentennale, mentre sugli altri due saldi esso è riferito alla sola quota interessi, e risulta decrescente in quanto parzialmente compensato dall'effetto, in termini di minori interessi sul debito pubblico, derivante dal riversamento della quota rimborsata al fondo ammortamento titoli di Stato, versamento non previsto per i mutui alle regioni.

A tale onere si provvede mediante riduzione, per un importo pari a 13,1 milioni di euro a decorrere dal 2017, dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, nel bilancio triennale 2015-2017, nell'ambito del programma fondi di riserva e speciali della missione fondi da ripartire dallo stato di previsione del Ministero

dell’economia e delle finanze, utilizzando parzialmente allo scopo l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

Il comma 5 autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze, ai fini dell'immediata attuazione delle disposizioni recate dal d.l. in esame ad apportare con propri decreti, da adottare entro il 14 dicembre 2015 le occorrenti variazioni di bilancio. Inoltre, ove necessario, previa richiesta dell'amministrazione competente, il MEF può disporre il ricorso ad anticipazioni di tesoreria, la cui regolarizzazione avviene tempestivamente con l'emissione di ordini di pagamento sul pertinente capitolo di spesa.

Con riferimento al pagamento dei debiti prededucibili contratti nel corso dell'amministrazione straordinaria, il comma 6 dispone che l'organo commissariale del Gruppo Ilva in Amministrazione Straordinaria provveda al pagamento dei debiti prededucibili contratti nel corso dell'amministrazione straordinaria.

Il commissario provvede a ciò anche in deroga al disposto dell'articolo 111-*bis*, ultimo comma, della legge fallimentare , ai sensi del quale se l'attivo è insufficiente, la distribuzione deve avvenire secondo i criteri della graduazione e della proporzionalità, conformemente all'ordine assegnato dalla legge.

La relazione illustrativa afferma che tale previsione si rende indispensabile per realizzare l'obiettivo di cui al comma 3, ossia accelerare la dismissione dei complessi aziendali di Ilva, ed è ritenuto in linea con i principi a presidio dell'amministrazione straordinaria del Gruppo Ilva.

In relazione alle condotte poste in essere dall'organo commissariale dell’ Ilva e dai soggetti da esso funzionalmente delegati, trova applicazione, anche con riguardo alla responsabilità civile, l'esonero dalla responsabilità penale o amministrativa del

commissario straordinario e dei soggetti da questo funzionalmente delegati previsto dall'articolo 2, comma 6, del d.l. n. 1/2015[97].

2.6 Decreto legge 30 dicembre 2016, n.44: Procedura di trasferimento dei complessi aziendali del Gruppo Ilva

Il decreto legge 30 dicembre 2016, n. 244, contiene disposizioni riguardanti la proroga di termini in scadenza in prossimità della fine dell'anno stesso previsti da disposizioni legislative, con la finalità di assicurare la continuità dell'azione amministrativa e di prevenire possibili difficoltà derivanti dal cessare dell'efficacia di norme e di altre disposizioni il cui mutamento nell'ordinamento risulta necessario per diversi settori di riferimento sui quali le norme incidono. Il provvedimento viene per tali ragioni a interessare un diversificato insieme di materie, sulla base della comune necessità che sussiste per ciascuna di esse di mantenere vigenti, mediante le proroghe disposte dal decreto legge, le specifiche disposizioni la cui efficacia viene posposta oltre la scadenza del 31 dicembre del 2016.

Nel disporre le proroghe, il provvedimento opera in taluni casi anche gli adeguamenti e le modifiche conseguenti al mantenimento delle disposizioni oltre il termine di scadenza dalle stesse originariamente previsto.

Di particolare interesse per la materia trattata è l'art. 6, commi 10-*bis* e 10-*ter*, i quali intervengono sulla procedura di trasferimento dei complessi aziendali del Gruppo Ilva, con particolare riferimento alla procedura delle offerte vincolanti definitive e alla connessa procedura di modifica del piano ambientale, previste dal d.l. 191/2015.

---

[97] AAVV, Servizio *Studi Camera dei deputati, Disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA,* Legge 1 febbraio 2016, n. 13, d.l: 191/2015/ A.C. 3481 camera.it.

La lettera a) del comma 10-*bis* interviene sulla disposizione dell' articolo 1, comma 8 del d.l. n. 191/2015, che esclude dalla procedura di aggiudicazione gli offerenti che non accettino tutte le risultanze del parere espresso dal Ministero dell'ambiente sulle proposte, dagli stessi avanzate in sede di presentazione dell'offerta, di modifiche o integrazioni al piano ambientale, ovvero che non confermino o aggiornino di conseguenza l'offerta definitiva vincolante presentata. Al riguardo, la lettera a) precisa che l'esclusione dalla procedura di aggiudicazione opera per coloro che non adeguano l'offerta definitiva vincolante alle prescrizioni contenute nel parere relative alla realizzazione di specifici interventi, da attuarsi entro la scadenza dell'autorizzazione integrata ambientale, in corso di validità. La lettera a) prevede altresì che alla data di scadenza dell' AIA sono conseguentemente adeguati, in coerenza con tutte le prescrizioni del parere, i termini previsti dall'articolo 2, comma 5, del d.l. n. 1/2015. Come analizzato in precedenza, il testo di quest'ultimo articolo, dispone che il piano ambientale adottato con il d.p.c.m.14 marzo 2014 si intende attuato se entro il 31 luglio 2015 sia stato realizzato, almeno nella misura dell' 80 %, il numero di prescrizioni in scadenza a quella data. Entro il 31 dicembre 2015, il commissario straordinario presenta al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e all'ISPRA[98] una relazione sulla osservanza delle prescrizioni del piano. Fermo restando il rispetto dei limiti di emissione previsti dalla normativa europea, il termine ultimo per l'attuazione del piano, comprensivo delle prescrizioni di cui al decreto del Ministro dell'ambiente n. 53/2014, è fissato al 30 giugno 2017, prorogabile per un periodo non superiore a 18 mesi. La proroga opera su istanza dell'aggiudicatario della procedura di trasferimento dei complessi aziendali. L'istanza deve essere formulata con la domanda dell'aggiudicatario di autorizzazione a nuovi

[98] L'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale è un ente pubblico di ricerca italiano, istituito con la legge n. 133/2008, e sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

interventi e alla modifica del piano. Questo termine si applica a ogni altro adempimento, prescrizione, attività o intervento di gestione ambientale e di smaltimento e gestione dei rifiuti inerente Ilva S.p.A., e le altre società partecipate, in amministrazione straordinaria e sostituisce ogni altro diverso termine intermedio o finale previsto da norme di legge o da provvedimenti amministrativi comunque denominati. E' conseguentemente prorogato alla medesima data il termine per la prosecuzione dell'attività produttiva nello stabilimento Ilva e per l'immissione nel possesso dei beni dell'impresa, fissato dall'art. 3, comma 3, del d.l. 207/2012.

La lettera b) del comma 10-*bis* invece, rende obbligatoria la presentazione da parte dell'aggiudicatario della domanda di autorizzazione a nuovi interventi di modifica del piano e fissa, altresì, il termine entro il quale deve essere presentata la domanda di autorizzazione.

La lettera c), nelle more della procedura di valutazione delle proposte di modifica al piano ambientale e di aggiudicazione dei complessi aziendali:

a) interviene sul termine per l'attuazione del Piano ambientale disponendone la proroga al 30 settembre 2017 ovvero alla data di entrata in vigore del d.p.c.m di approvazione delle modifiche del piano, se anteriore alla suddetta data del 30 settembre, rimanendo comunque ferma la sua ulteriore prorogabilità di diciotto mesi;
b) proroga, sino alla medesima data il termine di esonero dalla responsabilità penale o amministrativa del commissario straordinario, dell'affittuario o acquirente e dei soggetti da questi funzionalmente delegati per le condotte poste in essere in attuazione del piano[99].

[99] AAVV, *Le principali norme per l'ILVA emanate nella XVIII legislatura*, camera dei deputati, IPSOA.

Esattamente in questo modo viene disciplinato il trasferimento dei complessi aziendali del Gruppo Ilva.

2.7 Il piano ambientale e la responsabilità per la sua attuazione

Sin dal principio, l'impatto di Ilva sull'ambiente e sulla salute della popolazione è stato enorme. Per avere una percezione basti pensare che l'impianto di Taranto sviluppa 190 km di nastri trasportatori, 50 km di strade e 200 km di ferrovia; dispone di una flotta per la spedizione e importazione dei prodotti di 8 chiatte e 4 rimorchiatori nonché di 6 banchine per l'attracco delle navi. Il sito inoltre comprende 8 parchi minerari, 2 cave, 10 batterie per produrre il coke con il quale vengono alimentati gli altiforni, 5 altiforni, 2 acciaierie con convertitori LD e 5 colate continue, 2 treni di laminazione a caldo per i nastri, un treno di laminazione a caldo per lamiere, un laminatoio a freddo, 3 linee di zincatura, 3 tubi ci. Vi sono 215 camini industriali di cui il più alto è di 210 metri di altezza [100].

In questo scenario, appare evidente come l'impatto ambientale di un simile impianto sia potenzialmente devastante e necessiti di accurati e costosi interventi per ridurre la pericolosità delle emissioni, per controllare lo smaltimento dei rifiuti e per evitare dispersioni di polveri inquinanti nell'aria. Ricordiamo inoltre che lo stabilimento sorge del tutto immerso nel contesto urbano della città di Taranto con i parchi minerali si trovano molto vicino alla zona residenziale [101].

A partire dal 1995 iniziarono numerosi interventi di carattere ambientale posti in essere dalla società, i cui effetti, in base alle analisi compiute dalla Magistratura di

---

[100] AAVV, *Ilva di Taranto, terzo rapporto ambiente e sicurezza,* 2011, pag. 19;
AAVV, *Il disastro ambientale dell'Ilva di Taranto e la violazione dei diritti umani,* Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani*,* Rapporto Ambiente e Sicurezza 2011, aprile 2018 n 711, pag. 10.

[101] AAVV, *Il disastro ambientale dell'Ilva di Taranto e la violazione dei diritti umani,* Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani*,* Rapporto Ambiente e Sicurezza 2011, aprile 2018 n 711, pag. 11.

Taranto, non risultarono comunque idonei a garantire il rispetto delle prescrizioni previste dall'AIA. Il primo intervento riguardava uno stanziamento di un fondo rischi di oltre duecentoventi miliardi di lire, a copertura dei futuri oneri per attività di bonifica e smaltimento riconducibili a periodi antecedenti alla privatizzazione stessa. Nel 1997 veniva dato atto alla definizione di un' intesa con la regione Puglia, per effetto della quale la società si attivava nell'emissione di ordini per la realizzazione, presso la cokeria dello stabilimento di Taranto, di interventi per la limitazione delle emissioni nell'aria. Interventi che venivano completati dalla società nel corso del 1999 . Gli interventi di limitazione delle emissioni in atmosfera presso lo stabilimento di Taranto proseguivano anche negli esercizi del 1999 e 2000. In particolare, da un lato veniva avviata una nuova batteria di forni tecnologicamente avanzata e dall'altro proseguivano le attività per il contenimento della polverosità nell'aria. Nel corso del 2001, la società stilava un protocollo d'intesa con la regione Puglia, la provincia, il comune di Taranto ed il comune di Statte avente ad oggetto un piano di risanamento delle cokerie da realizzare entro il dicembre del 2004. Il suddetto piano di risanamento veniva interrotto a seguito dell'intervento della magistratura nel corso del 2002 che portava alla fermata delle batterie dei forni a coke oggetto di intervento.

Inoltre, in materia di inquinamento del suolo e delle acque sotterranee, veniva presentato, nel 2002, al Ministero dell'ambiente da parte di Ilva il piano di caratterizzazione; quest'ultimo poi approvato da detto Ministero con la Conferenza di servizi decisoria del dicembre 2003. L'anno 2003 si caratterizzava inoltre per la firma di un nuovo atto di intesa con gli enti locali, le organizzazioni sindacali e i rappresentanti dei Ministeri competenti, finalizzato a migliorare l'impatto ambientale derivante dallo stabilimento siderurgico.

Nel 2008, e in particolare nel mese di dicembre veniva redatta una bozza dell'accordo di programma avente ad oggetto gli interventi di riqualificazione ambientale funzionali alla reindustrializzazione e infrastrutturazione delle aree comprese nel sito di interesse nazionale di Taranto; bozza poi di fatto mai sottoscritta dai Ministeri competenti. La prima AIA veniva rilasciata, dopo un iter durato oltre quattro anni, nel corso dell'esercizio 2011 e, secondo quanto indicato dalla stessa Ilva avrebbe imposto nuovi limiti alle emissioni convogliate in atmosfera molto più stringenti rispetto a quelli fino ad allora previsti dalla normativa in essere.

Sulla condotta dei vertici aziendali sta indagando la magistratura penale italiana: secondo il provvedimento di rinvio a giudizio emesso dal gip nel 2012, essi avrebbero agito, dal 1995 sino al 2015, anno del commissariamento, nel più totale spregio di qualsivoglia norma di tutela ambientale. Non solo, il provvedimento giudiziario evidenzia come i vertici aziendali avrebbero posto in essere un'associazione per delinquere allo scopo di commettere più delitti contro la pubblica incolumità e deliberatamente omesso di adottare le misure idonee e richieste dalla legge per la gestione dei rischi. Essi inoltre, secondo il magistrato firmatario del provvedimento, avrebbero consapevolmente adottato misure in violazione di diverse norme ambientali e ciò talvolta con la connivenza di alcune persone che occupavano cariche di natura pubblica [102].

Le indagini e i procedimenti penali sono tutt'ora in corso e, pertanto, non è possibile pronunciarsi oggi sulle responsabilità individuali e dell'azienda; è possibile però attingere a due perizie recenti, una chimica e una epidemiologica, che descrivono la gravità della situazione e lasciano solo immaginare le possibili ripercussioni che graveranno sui responsabili. La prima perizia, chimica, evidenzia come dallo

[102] Tribunale di Taranto, Ufficio Giudice per le indagini preliminari, Decreto di Sequestro Preventivo, 22 maggio 2013, *Il disastro ambientale dell'Ilva di Taranto e la violazione dei diritti umani*, unione forense per la tutela dei diritti umani, aprile 2018 n 71, pag.11.

stabilimento Ilva si diffondono sostanze pericolose per la salute dei lavoratori e della popolazione di Taranto. Si fa riferimento a quattro mila tonnellate di polveri; undici mila tonnellate di diossido di azoto e undicimila trecento tonnellate di anidride solforosa; tutte sostanze che vengono assunte per via respiratoria che alimentare [103].

La seconda perizia, quella epidemiologica, sottolinea che nel periodo 2004-2010 addirittura 174 decessi risulterebbero essere attribuibili all'Ilva, 83 dei quali sono attribuibili ai superamenti del valore limite di polverosità ambientale; la perizia parla di «forte evidenza scientifica» [104]. Ma ovviamente le emissioni di Ilva [105] hanno un impatto particolarmente significativo anche sugli operai e le persone che vi lavorano[106].

L'emergenza ambientale nell'area dell'Ilva di Taranto è stata affrontata inizialmente con l'emanazione del d.l. 7 agosto 2012, n. 129, che ha dettato norme concernenti la realizzazione degli interventi di riqualificazione e ambientalizzazione dell'area di Taranto e, per assicurarne l'attuazione, ha nominato un commissario straordinario.

In precedenza, con decreto direttoriale del 15 marzo 2012 del Ministero dell'ambiente, era stato disposto d'ufficio l'adeguamento dell'autorizzazione integrata ambientale, rilasciata con decreto del 4 agosto 2011, alle conclusioni delle migliori tecniche disponibili europee relative al settore siderurgico.

---

[103] http://www.epiprev.it/materiali/2012/Taranto/Concl-perizia-chimica.pdf.

[104] Studio epidemiologico nazionale dei territori e degli insediamenti esposti a rischio da inquinamento: disponibile in http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_ pubblicazioni_2147_allegato.pdf nonché, più in particolare sul caso Taranto si veda http://www.salute.gov.it/ imgsC_1,pubblicazioni_1833_allegato.pdf.

[105] AAVV, *Il disastro ambientale dell'Ilva di Taranto e la violazione dei diritti umani,* Unione Forense per la Tutela dei Diritti Umani*,* Rapporto Ambiente e Sicurezza 2011, aprile 2018 n 71, pag. 14; http://www.epiprev.it/materiali/2012/Taranto/Concl-perizia-epidemiol.pdf

[106] A tale proposito la perizia epidemiologica commissionata dalla Procura nel procedimento del 2012, aveva evidenziato che fra gli operai dell'Ilva si registrano le seguenti percentuali:
a)+107% tumore dello stomaco
b)+ 71% tumore della pleura
c)+50% tumore della prostata
d)+ 69% tumore della vescica
Tra le malattie non tumorali inoltre si registra un aumento del 64% delle malattie neurologiche e del 14% delle malattie cardiache.

Successivamente, il Ministero dell'ambiente ha concluso il riesame dell'AIA per l'esercizio dello stabilimento siderurgico ubicato nei comuni di Taranto e di Statte.
Con il successivo d.l. 3 dicembre 2012, n. 207, l'Ilva è stata dichiarata stabilimento di interesse strategico nazionale e sono state dettate specifiche misure per garantire la continuità produttiva aziendale e la commercializzazione dei prodotti. Tali misure, volte certamente a salvaguardare la capacità produttiva dell'azienda e il tasso di occupazione, nonchè probabilmente ad attrarre un possibile acquirente che permetta di continuare l'attività, hanno come risultato, oltre al proseguimento dell'attività produttiva, anche il proseguimento dell'inquinamento e il conseguente impatto sulla salute e sull'ambiente circostante.

Con il successivo decreto legge n. 61/2013 sono state dettate disposizioni volte a disciplinare il commissariamento straordinario di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale la cui attività produttiva comporti pericoli gravi e rilevanti all'ambiente e alla salute a causa dell'inottemperanza alle disposizioni dell'AIA.
In particolare è stata disciplinata una specifica procedura per addivenire all'approvazione di un piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria.
Tale piano ambientale, adottato con il d.p.c.m.. 14 marzo 2014, ha previsto le azioni e i tempi necessari per garantire il rispetto delle prescrizioni di legge e dell'AIA nonché, in attuazione dell'art. 7 del d.l. 136/2013, la conclusione di tutti i procedimenti di riesame che discendono dall'AIA del 4 agosto 2011 e dall'AIA del 26 ottobre 2012.
Con il successivo decreto legge n. 1/2015 è stata perseguita, in particolare, la finalità di estendere alle imprese dichiarate di interesse strategico nazionale, quali l'Ilva, la

disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi. In attuazione di tali norme, sono stati nominati i commissari straordinari della procedura di amministrazione straordinaria. L' Art. 6 del decreto legge 1/2015 affida al Commissario straordinario per la bonifica, ambientalizzazione e riqualificazione di Taranto, previsto dal d.l. 129/2012, il compito di provvedere alla predisposizione di un programma di misure, a medio e lungo termine, per la bonifica, ambientalizzazione e riqualificazione dell'area di Taranto, inteso a garantire la sicurezza delle persone e dell'ambiente.

Il comma 2 individua le seguenti risorse, per la realizzazione del programma, da trasferire sulla contabilità speciale del commissario straordinario:

a) risorse effettivamente disponibili di cui al decreto legge n. 129 del 2012;

b) risorse residue stanziate per interventi nelle aree sottoutilizzate;

c) risorse allo scopo impegnate dal Ministero dell'ambiente.

Il comma 3 prevede la possibilità per il commissario straordinario di utilizzare una quota non superiore all'1,5% delle risorse sopra elencate per le attività tecnico amministrative connesse alla realizzazione degli interventi medesimi.

Il comma 4 prevede che il commissario straordinario, per le attività di propria competenza, possa avvalersi di altre pubbliche amministrazioni, università o loro consorzi e fondazioni, nonché di enti pubblici di ricerca, secondo le previsioni dell'art. 15, comma 1, della l. 241/1990.

Il comma 4-*bis*, introdotto durante l'esame al Senato, dispone che il commissario straordinario, nell'individuare i soggetti tenuti all'attuazione degli interventi previsti dall'articolo 5 e dal comma 2 del presente articolo, può definire procedure volte a

favorire l'impiego di lavoratori provenienti dai bacini di crisi delle aziende dei complessi industriali di Taranto già coinvolti in programmi di integrazione del reddito e sospensione dell'attività lavorativa. Si prevede, infine, che il commissario straordinario adotti tutte le procedure necessarie volte a ridurre gli eventuali effetti occupazionali negativi connessi alla riorganizzazione delle attività d'impresa, anche con riferimento a tutti i siti produttivi del Gruppo presenti sul territorio nazionale.

Proseguendo, l'articolo 8 disciplina gli interventi per la riqualificazione e la valorizzazione della città vecchia di Taranto e dell'arsenale militare marittimo della città.

In particolare il comma 1 dispone che il comune di Taranto adotta, ad integrazione del progetto presentato per il piano nazionale delle città, un piano di interventi per il recupero, la riqualificazione e la valorizzazione della città vecchia di Taranto. Durante l'esame al Senato, il comma 1 è stato modificato al fine di specificare che il Piano di interventi può prevedere la valorizzazione di eventuali immobili di proprietà pubblica meritevoli di salvaguardia e riqualificazione nonché la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, in particolare di centri culturali ed ambulatori poli specialistici, aree verdi attrezzate con strutture ludico ricreative. Lo stesso comma 1, in combinato disposto con il comma 2, disciplina l'iter procedurale per il perfezionamento del piano. Durante l'esame al Senato, sono stati altresì aggiunti i commi 1-*bis* e 2-*bis,* che prevedono rispettivamente l'obbligo per il comune di Taranto di pubblicare sul proprio sito istituzionale tutte le autorizzazioni, le intese, i concerti, i pareri, i nulla osta e gli atti di assenso resi dagli enti di cui al comma 1, nonché la pronuncia di compatibilità ambientale prevista dal comma 2.

Il comma 3 dispone che i Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo e della difesa provvedono alla predisposizione, entro 60 giorni dall'entrata in vigore

della legge di conversione del decreto legge, di un progetto di valorizzazione culturale e turistica dell'arsenale militare marittimo di Taranto, ferme restando la prioritaria destinazione ad arsenale del complesso e le prioritarie esigenze operative e logistiche della Marina Militare [107].

Ai commissari, e ai soggetti da questi funzionalmente delegati, è stata riconosciuta una sorta di immunità penale ed amministrativa per le condotte poste in essere in attuazione del c.d. piano ambientale, in virtù della disposizione introdotta dall'art. 2, comma 6, del d.l. 1/2015.

Successivamente all'emanazione del d.l. 1/2015, con il decreto legge n. 191/2015 sono state dettate disposizioni principalmente finalizzate alla cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo Ilva, nonché, tra l'altro, fissato al 30 giugno 2017 il termine ultimo per l'attuazione del piano ambientale. Tali disposizioni sono state modificate e integrate con il successivo d.l. 9 giugno 2016, n. 98. Con tale decreto legge, al fine di garantire la tutela ambientale nell'ambito del processo di cessione dei complessi aziendali del Gruppo llva, sono state disposizioni volte a porre in stretta correlazione la procedura di scelta del contraente con quella della realizzazione del piano ambientale. Di particolare interesse la disposizione sulle offerte di acquisto, per cui, se le offerte prevedono modifiche o integrazioni al piano ambientale approvato con il d.p.c.m. 14 marzo 2014, i relativi progetti di modifica e le proposte di nuovi interventi sono valutati da un comitato di esperti appositamente nominato che può richiedere a ciascun offerente le opportune integrazioni della documentazione prodotta in sede di offerta. In tale sede gli offerenti possono altresì presentare richiesta motivata di un eventuale differimento,

[107] AAVV, *Disposizioni urgenti per l'esercizio delle imprese di interesse strategico e nazionale in crisi e per lo sviluppo della città di e dell'area di Taranto,* camera dei deputati, servizio studi XVII Legislatura d.l. 1/2015/ A.C. 2894, pag.5.

non oltre 18 mesi, del termine del 30 giugno 2017, ossia del termine ultimo per l'attuazione del piano.

In attuazione delle succitate disposizioni , e in seguito all'emanazione del decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 5 giugno 2017 di aggiudicazione della procedura di trasferimento dei complessi aziendali del Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria alla società ArcelorMittal InvestCo Italy s.r.l. e alla presentazione, da parte della medesima società, in data 5 luglio 2017, della domanda di AIA è stato emanato il d.p.c.m. 29 settembre 2017 di approvazione delle modifiche al piano ambientale di cui al d.p.c.m. 14 marzo 2014. Conseguentemente, il termine di 18 mesi per l'attuazione del piano sarebbe venuto a scadenza il 30 marzo 2019.

E' però successivamente intervenuto l'art. 6, comma 10-*bis*, lettera c), del d.l. 30 dicembre 2016, n. 244, che ha prorogato il termine ultimo per l'attuazione del Piano ambientale, collegandolo alla data di scadenza dell'AIA, cioè al 23 agosto 2023.

Dunque, a fronte di una proroga per l'attuazione del Piano ambientale fino al 2023, l'art. 2, comma 6, del d.l. n. 1 del 2015 prevedeva invece che l'esimente dalla responsabilità penale e amministrativa per i dirigenti di ILVA operasse fino alla scadenza di 18 mesi dall'entrata in vigore del d.p.c.m. del 2017.

Interpellata sull'interpretazione di queste disposizioni dal Ministero dello Sviluppo Economico, l'Avvocatura dello Stato, in un parere reso il 21 agosto 2018 ha sostenuto che l'esimente di cui all'art. 2, comma 6 cit. operi per tutto l'arco temporale in cui l'aggiudicatario sarà chiamato ad attuare le prescrizioni ambientali impartite dall'amministrazione, per cui detto arco temporale risulterà quindi coincidente con la data di scadenza dell'autorizzazione integrata ambientale in corso di validità (23 agosto 2023).

E' quindi intervenuto l'art. 46 del decreto legge n. 34 del 2019, che ha limitato dal punto di vista oggettivo l'esonero da responsabilità alle attività di esecuzione del c.d.

piano ambientale, escludendo l'impunità per la violazione delle disposizioni a tutela della salute e della sicurezza sul lavoro ed ha individuato nel 6 settembre 2019 il termine ultimo di applicazione dell'esonero da responsabilità.

Recentemente, l'articolo 14 del d.l. 3 settembre 2019, n. 101, convertito con modificazioni dalla L. 2 novembre 2019, n. 128 era intervenuto sulla disposizione, di cui comma 6 dell'art. 2 del d.l. 1/2015, modificato dal d.l. n.34/20219, che prevedeva l'esclusione della responsabilità penale e amministrativa del commissario straordinario, dell'affittuario o acquirente dell'Ilva di Taranto in relazione alle condotte poste in essere in attuazione del piano ambientale. In particolare, il decreto legge interveniva sia in merito all'ambito oggettivo dell'esonero da responsabilità, con riguardo alle condotte scriminate, sia in merito all'ambito temporale dell'esimente da responsabilità penale e amministrativa che, per i soli acquirenti o affittuari, veniva prorogata dal 6 settembre 2019 alla scadenza delle singole prescrizioni del Piano ambientale alle quali la condotta fosse riconducibile. L'articolo 14 è stato poi soppresso nel corso dell'esame parlamentare.

Successivamente a tale modifica normativa si è tenuta presso la X Commissione permanente della Camera dei deputati, il 16 ottobre 2019, l'audizione informale dei rappresentanti del Gruppo ArcelorMittal Italia sulle prospettive industriali del sito siderurgico di Taranto.

Il 7 novembre 2019, il Ministro dello Sviluppo Economico, Stefano Patuanelli, ha reso all'aula della Camera dei deputati una informativa urgente sulla situazione del Gruppo siderurgico.

In quella sede, il Ministro ha dichiarato che nella lettera di recesso del 4 novembre 2019 destinata ai commissari straordinari, viene evidenziato che la legge 2 novembre 2019, n 128, ha eliminato la protezione legale prevista dall'articolo 2 del decreto legge n. 1 del 2015, che costituiva, a detta della società, un presupposto essenziale su

cui l'affittuario aveva fatto esplicito affidamento e in mancanza del quale non avrebbe neppure accettato di partecipare all'operazione né tanto meno di instaurare il rapporto disciplinato dal contratto. Secondo ArcelorMittal, quindi, si applicherebbe l'articolo 27, punto 5, del contratto, relativo al recesso.

A valle di detta missiva, lunedì 5 novembre, è stato notificato all'organo commissariale di Ilva un atto di citazione presso il tribunale di Milano, con il quale ArcelorMittal domanda in via principale di accertare e dichiarare l'efficacia del diritto di recesso, esercitando gli effetti dell'articolo 27.5, del contratto con comunicazione in data 4 novembre 2019, e, in via subordinata, di pronunciare la risoluzione del contratto per impossibilità sopravvenuta, ovvero, in base ai principi in tema di presupposizione, in via di ulteriore subordine, di annullare il contratto per dolo o di risolvere il contratto per inadempimento di Ilva in amministrazione straordinaria, ovvero per eccessiva onerosità sopravvenuta, ovvero ancora in forza delle clausole risolutive espresse contenute nei singoli contratti di affitto attuativi.

Il Ministro ha espresso la posizione del Governo sulla questione, evidenziando che dalle previsioni contrattuali sopra richiamate discende che il diritto di recesso disciplinato in contratto consegue esclusivamente da provvedimenti giudiziari, amministrativi o legislativi che comportino l'annullamento totale o parziale del piano ambientale, tale da rendere impossibile l'esercizio dello stabilimento, ovvero la modifica dello stesso d.p.c.m., tale da rendere non più realizzabile sotto il profilo tecnico ed economico il piano industriale. Presupposto necessario per l'applicazione dell'articolo 27.5 del contratto, sarebbe un intervento sul piano ambientale e sul d.p.c.m. 29 settembre 2017 e non un qualsiasi altro intervento anche normativo che non impatti su tale d.p.c.m.[108].

---

[108] AAVV, *Gli interventi sulla disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi e il caso ILVA*, Camera dei deputati servizio studi XVIII legislatura, 7 novembre 2019 .

2.8 Finanziamenti ed interventi di sostegno a favore del Gruppo Ilva

Nell'analisi delle mutazioni della procedura di amministrazione straordinaria è bene riservare spazio alle norme che sono state introdotte nel nostro ordinamento, recanti disposizioni riguardanti i finanziamenti e gli interventi di sostegno a favore del Gruppo Ilva.

Come abbiamo sottolineato, nella legislatura in corso e in quella passata, sono stati adottati vari provvedimenti riguardanti la situazione di emergenza ambientale nell'area di Taranto e l'attività produttiva dello stabilimento Ilva. Le norme sono per lo più contenute nei provvedimenti di urgenza di seguito richiamati:

- d.l. 7 agosto 2012, n. 129, *recante disposizioni urgenti per il risanamento ambientale e la riqualificazione del territorio della città di Taranto;*
- d.l. 3 dicembre 2012, n. 207, *recante disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale*;

  - d.l. 4 giugno 2013, n. 61, recante *nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale*;

  -d.l. 31 agosto 2013, n. 101, *recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazion*i (articolo12);

  - d.l. 10 dicembre 2013, n. 136, *recante disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate*;

  - d.l. 24 giugno 2014, n. 91, recante *disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e*

universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea, nel testo risultante dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 116 (art. 22-*quater*) ;

-d.l. 16 luglio 2014, n. 100, recante *misure urgenti per la realizzazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria per le imprese sottoposte a commissariamento straordinario* (non convertito in legge in quanto confluito nel predetto decreto n. 91);

- d.l. 5 gennaio 2015, n. 1, recante *disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto*;
- d.l. 4 luglio 2015, n. 92, recante, all'articolo 3, *misure urgenti per l'esercizio dell'attività di impresa di stabilimenti oggetto di sequestro giudiziario*;
- d.l. 4 dicembre 2015, n. 191, recante *disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo Ilva*;
- d.l. 9 giugno 2016, n. 98 che contiene ulteriori disposizioni per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo Ilva, modificando ed integrando il precedente d.l. n. 191/2015;
- d.l. 29 dicembre 2016 n. 243, articoli 1 ed 1-*bis;*
- d.l. 30 dicembre 2016, n. 244, articolo 6, commi 10-*bis* e 10-*ter;*
- d.l. n. 91/2017, che interviene su Ilva e che contiene disposizioni più generali sulla disciplina di ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria per le imprese che gestiscono almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale;

Ai sensi delle norme esaminate, Ilva S.p.A. è stata autorizzata a beneficiare di ingenti erogazioni statali tra cui, ricordiamo, il prestito statale di trecento milioni di euro, art. 1, comma 3 del d.l. n .191/2015, per fare fronte alle indilazionabili esigenze finanziarie del Gruppo; il prestito statale di ottocento milioni di euro di cui fino a seicento milioni di euro nel 2016 e fino a duecento milioni di euro nel 2017, per l'attuazione e la realizzazione del piano ambientale delle misure e delle attività di tutela sanitaria dell'impresa.

Inoltre, Ilva S.p.A., ha potuto beneficiare della garanzia statale da quattrocento milioni di euro su finanziamenti e obbligazioni che l'organo commissariale è stato autorizzato a contrarre, per la realizzazione degli investimenti necessari al risanamento ambientale; in aggiunta alla liquidazione di centocinquantasei milioni di euro da parte della Fintecna S.p.A., società totalmente partecipata dalla cassa depositi e prestiti S.p.A., connessa alla liquidazione dell'obbligazione relativa ai danni ambientali[109] .

Il legislatore ha anche adottato forme alternative di intervento e sostegno, per le specifiche attività di risanamento dei territori e di sostegno alla popolazione interessata dall'emergenza ambientale e sanitaria nell'area dell'Ilva di Taranto, quali quelle contenute nel d.l. n. 63/2011, d.l. 1/2015 e Legge n. 232/2016, ossia la legge di Bilancio 2017, disponendo a tal fine l'utilizzo di somme sottoposte a sequestro o oggetto di confisca nell'ambito o all'esito dei procedimenti penali pendenti nei confronti di soggetti, coinvolti a vario titolo nell'amministrazione e gestione dello stabilimento Ilva di Taranto.

[109] AAVV, *Finanziamenti e interventi a sostegno di ILVA S.p.A.,* Camera dei deputati, 4 ottobre 2017 pag. 1-5.

L'utilizzo di tali somme, pervenute a maggio 2017 in Italia dai *trustee* esteri presso i quali erano depositate, è stato disciplinato dal d.l. n. 91/2017[110].

Si evidenzia che la Commissione UE, ha deciso di avviare, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, un'investigazione formale per accertare l'esistenza di possibili aiuti di Stato verso l'impresa in questione realizzati attraverso le misure legislative sopra indicate.

L'indagine della Commissione è stata estesa, nel corso del 2016, al prestito di trecento milioni concesso alla società ai sensi del d.l. n. 191/2015, come convertito in legge n. 13, 1 febbraio 2016, e si è conclusa il 21 dicembre 2017. La Commissione ha concluso che due delle misure esaminate hanno conferito all'Ilva un vantaggio indebito, in violazione delle norme UE sugli aiuti di Stato. L'Italia ha concesso tale sostegno all'Ilva nel 2015, nel periodo dell'apertura della procedura d'insolvenza. In particolare, tale sostegno riguardava le condizioni finanziarie relative alla garanzia statale sul prestito di quattrocento milioni di euro ai sensi dell'articolo 3, comma 1-*ter* del d.l. n. 1/2015; ed il prestito pubblico di trecento milioni di euro di cui all'articolo 1, comma 3 del d.l.n. 191/2015.

I predetti importi sono stati utilizzati, secondo la Commissione, per finanziare il fabbisogno di liquidità dell'Ilva relativo alle sue attività commerciali e non per sopperire ai costi della bonifica ambientale. Entrambe le misure sono state concesse a condizioni più favorevoli rispetto alle condizioni di mercato e hanno avvantaggiato l'Ilva rispetto agli altri produttori di acciaio dell'UE, che devono finanziare a proprie spese le operazioni correnti e gli interventi di ristrutturazione. In quanto beneficiaria di fondi pubblici concessi dall'Italia sotto forma di garanzie o finanziamenti, l'Ilva dovrà, secondo la Commissione, rimborsare circa

[110] AAVV; *Gli interventi sulla disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi e il caso ILVA,* camera dei deputati, servizio studi XVII Legislatura, 7 novembre 2019.

ottantaquattro milioni di euro di aiuti, corrispondenti alla differenza tra le condizioni finanziarie del prestito e della garanzia di cui l'Ilva ha beneficiato e le condizioni prevalenti sul mercato. Inoltre, per quanto riguarda il futuro, le condizioni di concessione del prestito e della garanzia dovranno essere adeguate alle condizioni di mercato [111].

[111] AAVV; *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 queste, ordina il recupero degli aiuti di Stato illegali concessi,* Comunicato stampa Bruxelles, 21 dicembre 2017.

CAPITOLO TERZO. ILVA S.P.A. IN AMMINISTRAZIONE STRAORDINARIA

3.1 Nozione di gruppo

Oggetto di questo capitolo sarà la trattazione delle cause di insolvenza della società Ilva, con un'attenta analisi dello scenario successivo all'apertura della procedura di amministrazione straordinaria, al fine di comprendere la situazione del Gruppo fino ai giorni nostri.

In apertura, è bene compiere alcuni riferimenti prettamente nozionistici, riguardanti determinati istituti, i quali saranno utili per una migliore comprensione delle dinamiche che hanno coinvolto il polo siderurgico tarantino.

Innanzitutto, come sappiamo, l'istituto dell'amministrazione straordinaria è stato introdotto nell'ordinamento italiano appositamente per la gestione delle crisi delle grandi imprese e dei gruppi societari. Tale procedura è uno strumento derivato in parte dalle esperienze privatistiche di risanamento ed è innovazione assoluta per il nostro sistema, espressamente orientato all'impresa, anziché ai creditori sociali. Quanto poi ai gruppi di imprese, categoria in cui Ilva rientra perfettamente, la legge Marzano continua nel solco della Prodi bis, disciplinando il fenomeno dell'amministrazione straordinaria di un'impresa facente parte di un gruppo e prevedendone l'estendibilità ad altre imprese del medesimo che si trovino in stato di insolvenza, ma che non riuniscano i restanti requisiti previsti dalla norma.

Con riguardo alla nozione di gruppo, la legge fallimentare, come modificata negli anni 2006 e 2007, non ha introdotto veruna disciplina concernente i gruppi di imprese.

Ne deriva che, in tema di gruppi insolventi, deve farsi riferimento alla disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza.Il gruppo è considerato come una realtà economica innegabile, dotata di una tipicità sociale, se non legale, che ha quale ratio l'ottimizzazione e divisione del lavoro e si estrinseca nella creazione di un collegamento in funzione dell'unità di azione, fra più organizzazioni giuridiche autonome. Talvolta viene preso in considerazione come una realtà unitaria a fini particolari: uno di questi è la migliore gestione economica del dissesto, al fine di poter procedere auspicabilmente al suo risanamento globale, ed è in tale ottica che il legislatore ha operato al fine di identificare gli appartenenti al gruppo, avendo una particolare attenzione nell'individuazione delle responsabilità del dissesto e nella ricostruzione dei patrimoni delle società che partecipano allo stesso [112].

Il titolo IV del d.lgs 270/1999 è dedicato per intero al gruppo di imprese e contiene un'organica disciplina dell'insolvenza di gruppo, più ricca e migliore rispetto a quella pionieristica del d.l. 30 giugno 1979 n. 26 convertito in legge 3 aprile 1979. Gli obiettivi del titolo IV sono due, corrispondenti alla disciplina contenuta nei due capi del titolo: assoggettare ad amministrazione straordinaria le imprese del gruppo insolventi, anche se prive dei requisiti dimensionali di cui all'art. 2, al fine di agevolare una gestione unitaria dell'insolvenza; contrastare le irregolarità e le pratiche di svuotamento patrimoniale compiute nell'ambito del gruppo [113].

---

[112]A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 735-738;
P.Pajardi, *Manuale di diritto fallimentare,* quarta edizione, a cura di M. Bocchiola e A. Paluchowsi, Milano, 1998, pag. 807-808.

[113] A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag. 1576;
A. Castagnola, R. Sacchi, *La nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese*, Torino, 2000, G. Giappichelli Editore; pag. 420;
V. Di fuso, F. Pace, *La nuova disciplina dell'a.s. delle grandi imprese in stato di insolvenza,* 2001, pag. 114.

Tutto ciò sottende il criterio dell'unitarietà economica dell'impresa di gruppo pur se organizzata in strutture giuridiche separate e distinte. In detta cornice la procedura madre è quella di riferimento, in quanto concerne l'impresa che, rivestendo i requisiti di legge, viene avviata per prima all'amministrazione straordinaria. Il che costituisce il presupposto per dare corso all'estensione della procedura conservativa anche alle altre imprese del gruppo, indipendentemente dal possesso, da parte di queste, dei requisiti di legge.

Alla base dell'estensione della procedura di amministrazione straordinaria alle imprese insolventi vi è il principio di solidarietà fra le imprese di gruppo; l'impresa che non ha il presupposto della risanabilità viene sottoposta alla procedura per consentire il risanamento di un'impresa del gruppo o meglio dell'impresa sottoposta alla procedura madre. In conseguenza dell'apertura della procedura madre, le imprese del gruppo entrano in amministrazione straordinaria anche se non possiedono i requisiti dimensionali di cui all'art.2, ove ricorrano le condizioni previste dall'art.81. Inoltre, l'impresa del gruppo può essere assoggettata alla procedura di amministrazione straordinaria soltanto se soggetta al fallimento. Per individuare le imprese del gruppo l'art. 80 utilizza due criteri: il controllo e la soggezione a direzione comune a quella dell'impresa sottoposta alla procedura madre [114].

La transitività del controllo può operare verso il soggetto esternamente controllante società le quali vantino un controllo interno su altre società, ma non verso il controllante interno di società controllanti esternamente altre società. Attraverso l'art. 80 lett *b*) n.2 l'estensione della procedura può toccare anche società sorelle

[114] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 738-740;
A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag. 1577.

dell'impresa assoggettata alla procedura madre, secondo una linea di propagazione orizzontale [115].

Inoltre l'estensione può operare in senso ascendente, verso le controllanti, ovvero in senso discendente, verso le controllate.

Come afferma il Vice Presidente della Commissione Crisi, Ristrutturazione e Risanamento d'Impresa dell' O.D.C.E.C. di Milano, Anna Ghiotto, «*si ritiene importante sottolineare, sempre con riguardo all'art.80, comma 1, n.3, la dilatazione del criterio che aveva connotato la precedente disciplina della direzione unitaria, sotteso non soltanto dalla composizione degli organi amministrativi, ma anche da altri elementi di fatto comprovanti la direzione comune a quella dell'impresa soggetta alla procedura madre. A tale proposito, la precedente normativa si limitava alla mera coincidenza, totale o parziale degli organi amministrativi o di controllo della società. Mentre la Prodi bis abbandona criteri riferiti a computi sui componenti degli organi amministrativi e di controllo, e approda alla mozione di influenza dominante. Il riferimento a tale approdo concettuale è l'art. 23, comma 2, del Testo Unico in Materia Bancaria e Creditizia ovvero il d. lgs. 1 settembre 1993 n.385.*

Problemi di applicazione si intravedono ove non vi sia una coincidenza preponderante degli organi ed occorra individuare e scrutinare gli altri concordanti elementi a cui la norma fa cenno (art.80, comma 1, n.3).» [116] .

---

[115]A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag.1578; P.Pajardi, *Manuale di diritto fallimentare,* quarta edizione, a cura di M. Bocchiola e A. Paluchowsi, Milano, 1998, pag. 808-811.

[116] A. Ghiotto , *I gruppi di imprese nell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi,* in *Le amministrazioni straordinarie fra la salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento*, a cura di G. Rocca e D. Corrado, O.D.C.E.C. , 2017 pag 62;

L'espressione "direzione comune", usata dal legislatore del 1999 per definire il criterio di collegamento, è stata poi modificata in "direzione unitaria" nel successivo art. 90, in tema di responsabilità degli amministratori. Una parte della dottrina ritiene che le due espressioni si equivalgano. Altra dottrina sostiene invece che la dizione direzione comune si differenzia dal concetto di direzione unitaria, in quanto quest'ultima implica un collegamento di tipo gerarchico. L'espressione direzione comune di cui all'art. 80 avrebbe una portata più ampia, comprendendo pure il caso in cui una terza impresa indirizza la gestione coordinata delle due altre, le quali pertanto non hanno tra di loro scambi di istruzioni ma ne ricevono, in modo coordinato, dall'impresa terza, ad esse sovrastante. Si configurerebbe così, in tema di direzione comune, oltre la rapporto madre figlia, il rapporto tra imprese sorelle [117].

Attualmente, l'estensione dell'amministrazione straordinaria alle imprese del gruppo trova la sua disciplina ordinaria nel Titolo IV, Capo I del d.lgs. n.270 (artt. 80-87). L'articolo 81 del d.lgs. n.270/1999 dispone che le imprese del gruppo sono ammesse all'amministrazione straordinaria qualora presentino concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività imprenditoriali, ovvero quando risulti comunque opportuna la gestione unitaria dell'insolvenza nell'ambito del gruppo, in quanto idonea ad agevolare, per i collegamenti di natura economica o produttiva esistenti tra le singole imprese, il raggiungimento degli obiettivi della procedura.

---

[117] A. Ghiotto , *I gruppi di imprese nell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi,* in *Le amministrazioni straordinarie fra la salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento*, a cura di G. Rocca e D. Corrado, O.D.C.E.C. , 2017 pag 55-63;
A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag. 1577-1578.

Con riferimento ai profili dimensionali dell'impresa o dei gruppi di imprese, nelle imprese singole il numero minimo di dipendenti è stabilito in 250 e in complessivi 800 in caso di contestuale richiesta di ammissione alla procedura di più imprese del gruppo (comma 1, lettera b) n.3)). Inoltre, il requisito dimensionale, dunque il concetto di grande impresa, non è più ancorato ai soli occupati, ma anche quantificato sulla base della media del volume di affari degli ultimi tre esercizi (comma 1, lettera b) n. 2)). Un ulteriore criterio di delega attiene alla rivisitazione della procedura cd. di accesso diretto , ovvero alla possibilità che specifiche imprese, ossia quelle quotate sui mercati regolamentati, quelle di maggiore dimensione e quelle che svolgano servizi pubblici essenziali, possano essere ammesse alla procedura, in via provvisoria, dall'autorità amministrativa, con contestuale nomina del commissario straordinario [118].

3.2 Il procedimento di estensione

Passiamo ora all'analisi di uno dei procedimenti con il quale si attua la migliore gestione unitaria del dissesto economico nell'ambito del gruppo di imprese e con cui si ottiene una migliore liquidazione delle imprese insolventi, ossia il procedimento di estensione [119]. I presupposti sono : una procedura madre, relativa ad una società o impresa avente le caratteristiche di cui agli artt. 2 e 27 del d.lgs. 270/19991; l'esistenza di collegamenti tra la società o impresa madre con altre società o imprese; l'insolvenza di queste ultime, ancorché mancanti dei requisiti di cui

[118] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 738-739;
A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag. 1581-1583.

[119] L. Ghia, C. Piccinini, F. Severini, *Trattato delle procedure concorsuali , Volume V: l'amministrazione straordinaria e la liquidazione coatta amministrativa,* 2011, UTET; pag. 441 e ss.

all'art. 2. Con ciò osservando che l'accertamento dell'insolvenza va svolto per ciascun soggetto cui estendere la procedura [120].

Per quanto concerne l'insolvenza, occorre valutarla ai sensi dell'art. 5 l.fall, ovvero non più con esclusivo riguardo alle difficoltà nei pagamenti ma solo considerando la capacità dell'impresa di permanere utilmente nel contesto economico produttivo? Questo è un dibattito acceso in dottrina, cui parte maggioritaria predilige la seconda opzione. Non più, quindi, patologia nel rapporto tra debitori e creditori, ma patologia del funzionamento stesso dell'impresa. Secondo invece altra dottrina, la nozione di insolvenza è unitaria, venendo essa definita dall'art. 5 l. fall. Detta nozione costituisce il presupposto oggettivo comune a tutte le procedure concorsuali, ivi comprese l'amministrazione straordinaria. Ed è insolvenza anche la temporanea difficoltà, con la sola esclusione della contingente carenza di liquidità.

Se la procedura di amministrazione straordinaria cui assoggettare il gruppo può essere rivolta al perseguimento dell'equilibrio gestionale, allora l'insolvenza non può essere circoscritta ad uno stato di irreversibile decozione.

L'estensione della procedura di amministrazione straordinaria è dunque rivolta anche alle imprese per le quali l'attivo ecceda il passivo oltre i limiti di legge, purché ricorra in concreto l'insolvenza a causa della non agevole liquidabilità dei cespiti immobilizzati e dell'impossibilità di procurarsi in tempi ragionevoli la necessaria liquidità. Mentre la possibilità di estendere la procedura è temporalmente correlata, come evidente, alla costanza/sviluppo della procedura madre .

[120] A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag. 1582.

Ad accertare i presupposti e le condizioni per l'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria dell'impresa del gruppo è il Tribunale Ordinario competente sulla sede effettiva e principale dell'impresa ex art.82 e non il Tribunale che ha disposto la procedura nei confronti della c.d. impresa madre. Tale competenza concorrente fa sì che la problematica possa essere letta e risolta, come sostiene parte della dottrina, con la pronuncia contestuale di più sentenze dichiarative d'insolvenza [121].

3.3 La responsabilità nei casi di direzione unitaria

Altro aspetto chiave nell'analisi che stiamo compiendo riguarda la responsabilità nei casi di direzione unitaria delle imprese del gruppo. L'art. 90 del d.lgs. 270/1999, ha stabilito che, nei casi di direzione unitaria delle imprese del gruppo, gli amministratori delle società che hanno abusato di tale direzione, rispondono in solido con gli amministratori della società dichiarata insolvente dei danni da questi cagionati alla società medesima in conseguenza delle direttive impartite.

Per attività di direzione unitaria deve intendersi l'esercizio di una pluralità sistematica e costante di atti in indirizzo idonei ad incidere sulle decisioni gestorie dell'impresa, cioè sulle scelte strategiche ed operative di carattere finanziario, industriale, commerciale che attengono alla conduzione degli affari sociali. Al contrario non significa totale eterodirezione delle singole imprese né espropriazione della loro autonomia gestionale, del loro potere di autodeterminazione. Il potere di

---

[121] A. Ghiotto , *I gruppi di imprese nell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi*, in *Le amministrazioni straordinarie fra la salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento*, a cura di G. Rocca e D. Corrado, O.D.C.E.C., 2017 pag 63-64;
A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag. 1581-1583;
P.Pajardi, *Manuale di diritto fallimentare,* quarta edizione, a cura di M. Bocchiola e A. Paluchowsi, Milano, 1998, pag. 812-814.

direzione unitaria dipende dalla strutturale soggezione degli amministratori della società dominata ad un potere esterno di direzione che sia generale, non significativamente delimitato[122].

Il Capo II del Titolo IV della Prodi bis del 1999 analizza la responsabilità connessa alla direzione unitaria. La responsabilità ai sensi dell'art. 90 d.l. 270/1999, presuppone l'esercizio in concerto della direzione unitaria, mentre non è sufficiente la situazione meramente prognostica del controllo [123].

I fattori di novità rispetto alla prima Legge Prodi del 1979 sono dati dal:

a) riferimento al concetto di abuso della direzione unitaria. Pertanto, la nuova disciplina individua la fonte della responsabilità nell'eventuale abuso nella direzione unitaria compiuto dagli amministratori della società ove gli stessi indirizzino le società controllate ad operazioni pregiudizievoli per le stesse a vantaggio della controllante o di altre società del gruppo;

b) nesso eziologico esistente/esistito tra i danni patiti dalla società controllata e le direttive degli amministratori della società controllante.[124].

---

[122] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 742-745;
A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag. 1597-1598.

[123] A. Castagnola, R. Sacchi, *La nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria nelle grandi imprese in stato di insolvenza, in La nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato d'insolvenza*, Torino, 2000, pag. 469.

[124] A. Ghiotto , *I gruppi di imprese nell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi*, in *Le amministrazioni straordinarie fra la salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento*, a cura di G. Rocca e D. Corrado, O.D.C.E.C., 2017 pag 65-67.

Con riguardo alla natura della responsabilità degli amministratori, questa è precisamente indicata come responsabilità per colpa e fatto proprio, risalente all'allora art. 3 l. 3/4/1979, n.95. Non si tratta di responsabilità oggettiva per fatto altrui. Vi sono però distinte letture sulla natura di detta responsabilità degli amministratori per l'esercizio della direzione unitaria. Secondo taluni essa va configurata come responsabilità contrattuale (tesi preferibile), tesi fondata sulla violazione di obbligazioni di fonte legale. Altri invece le attribuiscono natura extracontrattuale, per cui la responsabilità extracontrattuale degli amministratori della controllante si somma alla responsabilità contrattuale degli amministratori della controllata, con cumulo di titoli diversi che non è estraneo al sistema giuridico italiano [125]. Inoltre, ai sensi dell'art.90, nell'ambito della responsabilità per gli amministratori di società che, all'interno del gruppo, hanno esercitato la direzione unitaria, è possibile l'azione di responsabilità sia con riferimento all'esercizio dei poteri direttivi, sia nel caso di abuso degli stessi, ovvero nei casi di mala gestio, da ricondurre all'alveo della responsabilità extracontrattuale, e della quale risponderanno soltanto gli amministratori che in concreto hanno in tal senso operato[126].

3.4 La questione di legittimità

In tema di aiuti di stato si era pronunciata la Commissione europea nel 2004, comunicando ufficialmente le nuove direttive e indirizzi comunitari per il recupero e la riorganizzazione delle imprese in crisi. Il commissario straordinario, nel momento in cui redige un programma che preveda l'accesso a finanziamenti e a facilitazioni

[125] A. Maffei Alberti, *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, pag. 1600-1601.

[126] A. Jorio, B. Sassani, *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V, 2017, pag. 744.

pubbliche, è obbligato a seguire tali indirizzi. Sulla base della nuova disciplina dettata dalla Commissione si distinguono due diversi tipi di aiuti: salvataggio e ristrutturazione.

Il primo si riferisce alla possibilità di mantenere in vita un'impresa in difficoltà, al fine di guadagnare tempo e sviluppare un adeguato piano di cessione e riorganizzazione. In questo caso l'aiuto offerto alle aziende consiste in un supporto finanziario invertibile, consistente in garanzie sui prestiti, ovvero prestiti diretti ad un tasso di interesse non certo inferiore ai tassi di rinvio usati dalla Commissione europea stessa [127].

Tali aiuti dovevano rispettare alcuni limiti ed indicazioni: dovevano essere giustificati da gravi difficoltà sociali e non dovevano causare effetti negativi in altri Stati membri; dovevano essere dotati dall'impegno a presentare alla Commissione entro sei mesi un piano di ristrutturazione o un piano di liquidazione o la prova che il prestito è stato integralmente rimborsato; dovevano essere delimitati e circoscritti all'importo necessario per la conservazione delle grandi imprese e dei grandi gruppi di imprese in stato d'insolvenza in attività nel periodo in cui l'aiuto è stato autorizzato; dovevano essere formati da aiuti di tesoreria sotto dorma di malleverie o di prestiti; infine dovevano portare rispetto per il principio di aiuto una tantum, dato che costituiscono un'operazione avente natura straordinaria [128].

Le condizioni della garanzia del Tesoro sui finanziamenti a favore delle grandi imprese e dei grandi gruppi di imprese in stato d'insolvenza, sono state indicate nel d.m. del 23 dicembre 2004, n.139, ai sensi dell'art. 101 della Legge Prodi *bis*. Una

---

[127]A. Floreani, *L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi: un'analisi delle procedure dal 1979 al 1996,* in L.Caprio*, Gli strumenti per la gestione delle crisi finanziarie in Italia: un'analisi economica*, Mediocredito regionale Lombardo, 1997;

[128] M. Sandulli, *Aiuti di stato per le grandi imprese in crisi e normativa comunitaria,* in Giustizia Civile, 1999.

volta avviato il piano di ristrutturazione o di cessione, tutti gli aiuti vengono considerati e valutati come sostegno per la riorganizzazione.

Con la sentenza n.270/2010 della Corte Costituzionale, il Giudice delle leggi ha ritenuto conforme alla Costituzione l'art.4, comma 4 *quinquies*, del d.l. 23 dicembre 2003 n.347 con tre ordinanze emesse nel corso di altrettanti giudizi nel 2009, aveva sollevato questione di illegittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost. La norma censurata prevedeva che le operazioni di concentrazione delle imprese operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali, effettuate entro il 30 giugno 2009, connesse o contestuali, o comunque previste nel programma debitamente autorizzato di cui all'art.2, comma 2 del d.l. n.347 del 2003, ovvero nel provvedimento di autorizzazione di cui all'art.5, comma 1, dello stesso decreto legge, rispondono a preminenti interessi generali e non sono soggette all'autorizzazione di cui alla l. 10 ottobre 1990 n. 287, a tutela della concorrenza e del mercato.
Ad avviso dei giudici amministrativi remittenti, la disciplina in questione ha natura di norma-provvedimento, in quanto emanata con univoco riferimento alla vicenda Alitalia, sì che essa, difettando dei generali requisiti di generalità e astrattezza tipici della legge in senso proprio, deve rispettare un criterio di ragionevolezza da valutare attraverso uno stretto scrutinio di costituzionalità.

La norma censurata, andando a sottrarre al preventivo scrutinio dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato le operazioni di concentrazione, in funzione di preminenti interessi generali, avrebbe operato una discriminazione, in violazione dell'art.3 Cost., tra le imprese del settore aereo interessate alla concentrazione, e quelle già operanti nel settore; essa sarebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 41 Cost., poiché non specifica quali siano, in concreto, gli interessi generali preminenti che possano giustificare una deroga alla tutela dell'assetto

concorrenziale del mercato, permettendo quindi sostanziali posizioni di monopolio quale effetto della concentrazione in discorso. Richiamandosi al Regolamento comunitario n.139 del 2004 in materia di concentrazioni, nonché, a livello italiano, all'art.25 della L. 287/1990 (la Prodi bis) la Consulta:

a) Configura una maggiore flessibilità della disciplina antitrust in relazione alle concentrazioni che, nei casi di imprese in crisi, includano la considerazione di preminenti interessi generali;

b) ritiene che la valutazione di tali interessi, proprio alla luce delle considerazioni di politica economica che essa implica, deve essere devoluta ad un organo politico e non ad un organismo tecnico come, appunto, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Emerge, pertanto, nelle situazioni di crisi di imprese di grosse dimensioni, la necessità di una scelta politica volta alla tutela di più interessi contrapposti: quelli, urgenti ed immediati, ma attinenti ad una ristretta cerchia di soggetti, rappresentati da finanziatori, lavoratori, azionisti, e quelli pertinenti all'intero sistema economico, di evitare che le concentrazioni, poste in essere come risposta alla crisi aziendale, riducano il benessere sociale attraverso la costituzione o il rafforzamento di posizioni dominanti. Così venendosi a determinare, in un dichiarato sistema di economia di mercato, un palese conflitto tra la disciplina delle imprese in crisi e la tutela della concorrenza .

Alcune considerazioni finali su questo tema vengono pronunciate da Anna Ghiotto, secondo la quale: «*con riferimento all'ambito italiano, la rilevanza di interessi extraconcorrenziali passa, secondo l'assunto fatto proprio dai giudici costituzionali nella Sentenza n.270/2010, attraverso le clausole generali della utilità sociale e dei fini sociali,*

ed è di competenza di organi politici: il che comporta l'attivazione di efficaci meccanismi di grazia quali una mirata specificazione dei parametri di riferimento del pubblico interesse e un efficace controllo giurisdizionale. In tale ottica, il caso posto al vaglio della consulta richiedeva una verifica effettiva sul se la concentrazione in questione fosse l'unica misura idonea a salvaguardare l'interesse alla conservazione del servizio pubblico essenziale di trasporto aereo; ovvero se fossero praticabili operazioni alternative di cessione degli assetti aziendali che garantissero un risultato più conforme alla tutela della concorrenza.

Con la sentenza n.270/2010 il Giudice delle leggi si è astenuto dal compiere tale verifica, essendosi limitato a delineare, genericamente, l'esistenza di interessi diversi e superiori rispetto a quello strettamente nazionale.

Resta quindi, nell'ordinamento, un vuoto: ovvero nella legislazione nazionale italiana non sono affatto normati parametri specifici cui ancorare la gestione del conflitto tra la tutela della concorrenza e interessi sociali nei casi di crisi dell'impresa [129]» .

3.5 Le cause di insolvenza

Oggetto dei seguenti paragrafi sarà la trattazione dettagliata degli gli aspetti che hanno portato la società Ilva S.p.A. allo stato di insolvenza. In particolare, nel presente paragrafo, analizzeremo gli organi di gestione e di controllo, i dati relativi il personale in forza, lo stato analitico ed estimativo delle attività societarie e le posizioni debitorie dell' Ilva alla data del 21 gennaio 2015.

---

129 A. Ghiotto , *I gruppi di imprese nell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi*, in *Le amministrazioni straordinarie fra la salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento,* a cura di G. Rocca e D. Corrado, O.D.C.E.C. Milano, 2017 pag. 67-69.

Prima di intraprendere questo percorso, è bene e anche utile, ricordare quali sono gli aspetti salienti dell'evoluzione della società, il mercato di riferimento e l'attività svolta.

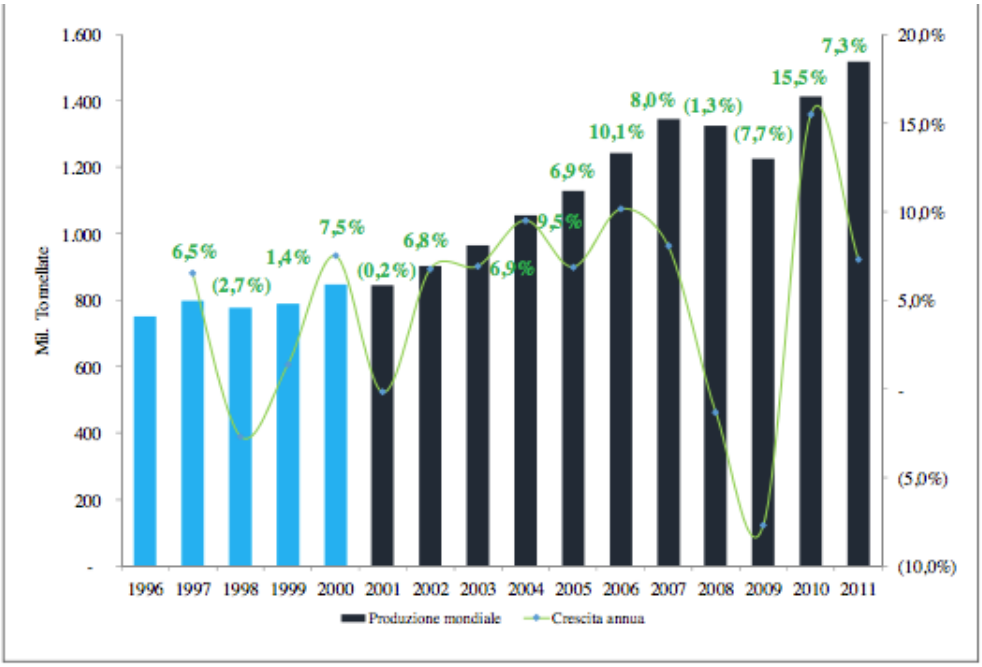
Acquisita dallo Stato Italiano nel 1995, la società operava ed opera, anche tramite le proprie controllate, nel campo delle produzioni siderurgiche e delle attività ad esse riconducibili presidiando tutti gli stadi della filiera, dalla produzione di acciaio grezzo, attraverso la laminazione a caldo e a freddo, fino a quella dei prodotti rivestiti e delle finiture specialistiche dei prodotti terminali del ciclo produttivo. Ad integrazione delle predette attività, la società svolgeva e svolge, altresì, attività di recupero rottame, produzione di materiale refrattario, produzione di cilindri di laminazione, energia elettrica, e anche il trasporto delle materie prime e dei prodotti finiti.

Fin dalle origini, le produzioni di Ilva comprendevano laminati a caldo, laminati a freddo, prodotti rivestiti, tubi, prodotti lunghi e semilavorati. In relazione al settore di riferimento in cui operava ed opera la società, nelle pagine che seguono verranno analizzati i dati storici forniti da Federacciai [130] così come riassunti nel grafico [131] che segue, al fine di delineare l'evoluzione del settore stesso dall'acquisto di Ilva da parte della famiglia Riva fino al 2011, ultimo esercizio il cui bilancio è stato approvato dall'assemblea dei soci. In seguito si provvederà a presentare i dati del 2012, anno più prossimo al commissariamento speciale.

---

[130] Federazione Imprese Siderurgiche Italiane, sito web, sezione area di ricerca.

[131] Grafico estratto da AAVV, *Relazione ex art. 4 d.l. n.347/2003 sulle cause di insolvenza di Ilva,* 20 luglio 2015, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti, pag. 14.



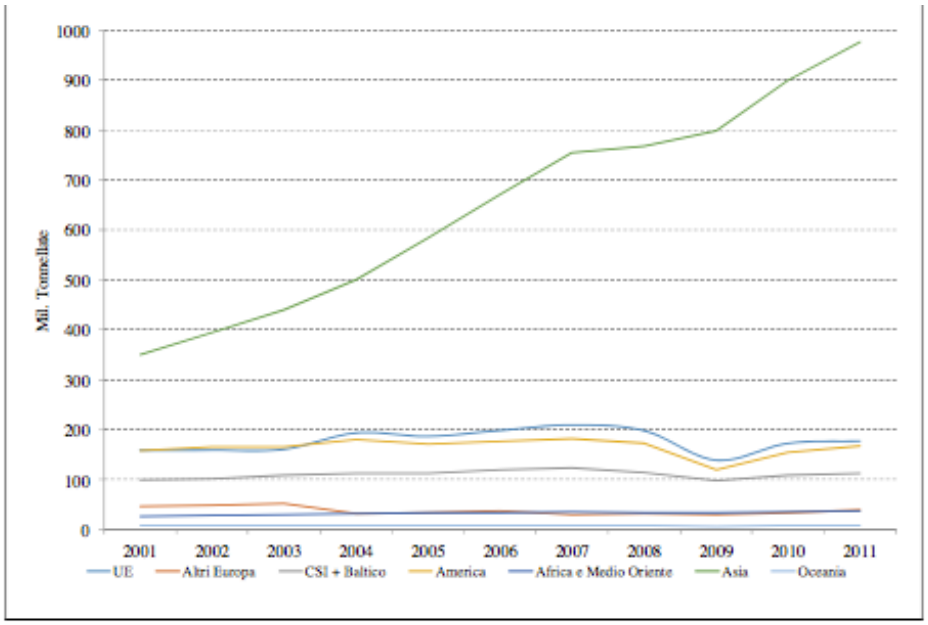
Il grafico sopra esposto evidenzia un andamento discontinuo della produzione di acciaio per il periodo antecedente il 2000: il comparto siderurgico, che nel 1998 veniva influenzato dalle conseguenze della crisi economica innescatasi nel sud-est asiatico, nel 1999 registrava un recupero sia nei volumi che nei valori, raggiungendo 788 milioni di Tonnellate, con una crescita annua dell'1,4%.

Sulla base dei dati a disposizione, l'andamento del comparto siderurgico nel 2000 era caratterizzato da segnali positivi, consuntivando una produzione mondiale in crescita nell'ordine del 7,5% , valore assoluto pari a 847 milioni di tonnellate, rispetto all'anno 1999; anno in cui veniva registrata una crescita significativamente più contenuta. In tale contesto, la produzione dei paesi sovietici aumentava del 14,5%, seguita da quella dei paesi dell'America meridionale e dei paesi asiatici, con un incremento rispettivamente pari al 12,7% e al 7,5%. L'Europa, seppur con ritmi più calmierati, evidenziava anch'essa una crescita in termini di tonnellate (5%),

raggiungendo un valore pari a 163,2 milioni. In termini assoluti la Cina era il paese caratterizzato da un livello di produzione maggiore, consuntivando 127,2 milioni di tonnellate, pari al 15% della produzione mondiale ed evidenziando un trend destinato ad essere confermato anche negli anni successivi.

Le dinamiche evolutive dei dati della produzione analizzati evidenziano un aumento della produzione mondiale a livello complessivo sino al 2008, in termini di tasso annuo medio composto pari al 6%. Viceversa, l'andamento della crescita annua presenta una pesante contrazione negli anni 2008 e 2009 , con decrescite annue rispettivamente pari all' 1,3% e al 7,7%, seguita da una ripresa significativa negli ultimi due anni analizzati, e cioè 2010-2011, con crescite annue rispettivamente pari al 15,5% e al 7,3%.

Al fine di meglio comprendere la congiuntura siderurgica del periodo in esame, il grafico [132] di seguito riportato fornisce il dettaglio della produzione suddivisa per macro aree geografiche.



[132] Grafico estratto da AAVV, *Relazione ex art. 4 d.l. n.347/2003 sulle cause di insolvenza di Ilva,* 20 luglio 2015, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti, pag. 16.

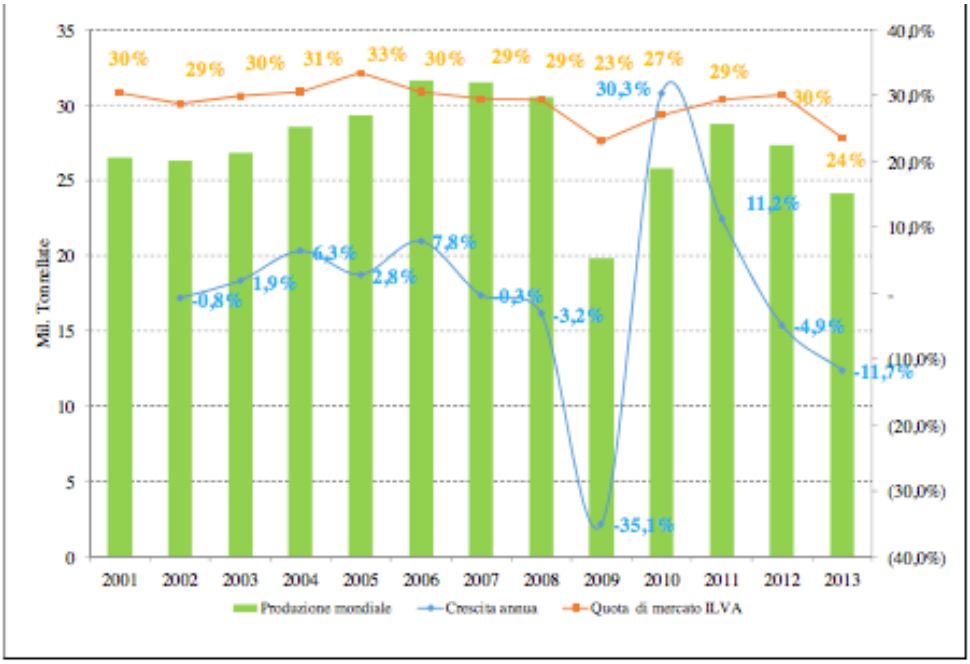
L'analisi delle curve evidenzia una modesta crescita per i paesi europei appartenenti all'unione monetaria, per i quali il tasso annuo composto evidenzia un valore pari all'1,1%. Osservando anche il dato consuntivato dagli altri paesi europei, negativo e pari all' 1,6%, è possibile affermare che la produzione di acciaio nel vecchio continente registrava una crescita significativamente contenuta. L'andamento della produzione da parte degli altri paesi, ad eccezione dell'Oceania, è caratterizzato da segno positivo. In particolare, a conferma di quanto precedentemente esposto in sede di analisi del mercato sino all'anno 2000, si sottolinea la marcata crescita dell'Asia, e principalmente della Cina, la quale passava da essere un paese importatore al principale produttore mondiale, in grado sia di generare quantità tali da soddisfare il proprio fabbisogno interno, sia di esportare all'estero; il saggio di crescita complessivo per l'area asiatica si attestava nell'ordine dell'11% circa.

E' quindi possibile affermare che la crescita del mercato, osservata nel periodo di analisi, debba essere ricondotta al processo di industrializzazione dei paesi emergenti, a seguito del quale l'Asia risultava la regione con i più elevati livelli di produzione. Tale aumento della produzione determinava un eccesso di capacità produttiva sul mercato interno cinese di entità tale da rendere il paese, un tempo importatore netto, il maggiore esportatore di acciaio a livello mondiale.

Per quanto riguarda il mercato Nazionale, di cui Ilva aveva sempre coperto un quota nell'intorno del 30% , fatta eccezione per l'anno 2009 che vedremo di seguito, si confronti il grafico [133] di seguito riportato:

---

[133] Grafico estratto da AAVV, *Relazione ex art. 4 d.l. n.347/2003 sulle cause di insolvenza di Ilva*, 20 luglio 2015, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti, pag. 17.
La quota di produzione di Ilva è stata calcolata sulla base del raffronto tra le produzioni esposte nei bilanci della stessa e i dati forniti da federacciai.it



L'analisi dei dati evidenzia un'espansione della produzione fino al 2006 ed una successiva inversione di tendenza. Dal 2006, infatti, il saggio di crescita annuo relativo ai dati di produzione nazionale assumeva segno negativo, raggiungendo il dato peggiore nel 2009, saggio di crescita negativo pari al 35%, in seguito alle notevoli difficoltà riconducibili al manifestarsi della crisi finanziaria sull'economia reale italiana, che, accompagnata da una domanda estera anch'essa in contrazione, portava ad una consistente riduzione della domanda di prodotti siderurgici. Il crollo del 2009 interessava entrambi i segmenti di mercato in cui operava il gruppo Riva Fire: il comparto dei laminati lunghi, presidiato dalla controllata Riva Acciaio, consuntivava una contrazione del 32,9%, mentre la produzione dei laminati piani, presidiata direttamente da Ilva, diminuiva del 35%. Negli esercizi successivi, i principali operatori del mercato iniziavano a ricostituire le scorte di prodotti siderurgici, ridottesi fortemente nel corso del 2009, fornendo un supporto ben superiore alla dinamica dell'economia reale e, in particolare, a quella dei settori utilizzatori di prodotti siderurgici.

Nell'ultimo anno di analisi, e cioè il 2011, la produzione raggiungeva un valore pari a 28,7 milioni di tonnellate, con un incremento significativo rispetto al precedente esercizio, per poi attestarsi sui livelli pre crisi, osservati nell'anno 2006.

Tale incremento veniva principalmente trainato dalla forte crescita nella produzione di laminati piani ,14,2%, mentre il dato relativo ai laminati lunghi consuntivava una moderata crescita 5,9%. Nel 2012, la produzione di acciaio in Italia, in concomitanza con un nuovo rallentamento dell'economia, era pari a 27,3 milioni di tonnellate, risultando nuovamente in flessione rispetto all'anno precedente. Nel 2013 infine, la produzione di acciaio era pari a 24,1 milioni di tonnellate, confermando un ulteriore calo rispetto all'anno precedente.

Per quanto attiene ai risultati consuntivati da Ilva nel corso dell'esercizio 2012 si evidenzia che, con l'acuirsi della crisi del settore, le performance registravano ulteriori peggioramenti fino a raggiungere una perdita di oltre un miliardo [134].

Al fine di meglio comprendere le cause che hanno portato all'insolvenza del Gruppo, si ritiene utile fornire una rappresentazione dell'evoluzione dello stesso, a partire dall'acquisizione da parte della famiglia Riva fino agli anni antecedenti il commissariamento speciale. A tal fine, sono state analizzate le informazioni contenute nei bilanci di Ilva e nei verbali delle riunioni del consiglio di amministrazione con riferimento agli anni compresi tra il 1995 ed il 2012, esercizio, quest'ultimo, immediatamente precedente al commissariamento speciale della società. A tal riguardo, si segnala fin da subito che, come meglio dettagliato nella pagine seguenti, il Gruppo veniva interessato da una serie di operazioni

---

134 AAVV, *Relazione ex art. 4 d.l. n.347/2003 sulle cause di insolvenza di Ilva,,* 20 luglio 2015, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti, pag. 13-19

straordinarie, principalmente concentrate negli anni compresi tra il 1995 e il 2004, finalizzate ad una riorganizzazione e semplificazione dello stesso.

Iniziando dall'esercizio del 1995, in data 16 marzo veniva ultimata l'acquisizione di Ilva Laminati Piani, mediante stipula del contratto di acquisto con il precedente azionista pubblico IRI S.p.A.. Nello stesso esercizio aveva luogo la fusione per incorporazione avente effetto retroattivo dal 1 gennaio 1995 di Ilva Laminati S.p.A. nella società RILVA , già RILP S.r.l.. In concomitanza con il primo esercizio successivo all'acquisizione, la società intraprendeva importanti operazioni di acquisizione e vendita di partecipazioni finalizzate alla razionalizzazione e semplificazione del Gruppo, infatti, veniva acquisita la società ICMI[135] con l'obiettivo di aumentare le quote di mercato nazionale attraverso il potenziamento delle lavorazioni dei prodotti a freddo e dei rivestiti, nonché il grado di verticalizzazione del Gruppo; inoltre venivano acquisite, attraverso la controllata Sidemar [136] Servizi Accessori, otto navi dedicate al trasporto di prodotti tra lo stabilimento di Taranto e gli scali di Genova e Marghera, al fine di razionalizzare il sistema logistico; per ultimo veniva ceduta la quota di partecipazione nel gruppo Duferco[137] per favorire la rete di vendita già esistente in Ilva.

---

[135] La I.C.M.I. è una società con oltre 30 anni di esperienza nel campo dell'impiantistica. Grazie al lavoro svolto al fianco di società come Sottri, Olivotto ed Extral I.C.M.I. si è specializzata nella progettazione e realizzazione di forni industriali per il riscaldamento di barre di acciaio, per stampaggio a caldo e gas metano.

[136] La Sidermar fu un'importante compagnia di navigazione, con sede a Genova, specializzata in carboniere e trasporto di materiali siderurgici. Nel periodo di massima espansione, attorno al 1975, contava ben 25 unità, dalle 5.000 alle 250.000 tonnellate di portata, e circa 700 uomini imbarcati. La compagnia faceva parte del gruppo Finmare, dipendente dall'IRI, l'Istituto per la Ricostruzione Industriale.

[137] Duferco è stata fondata nel 1979 dall'italiano Bruno Bolfo. Il suo obiettivo era quello di imparare dal Brasile la tecnica delle esportazioni mondiali di acciaio. Inizialmente attivo solo nel settore siderurgico, Duferco ha inoltre esteso le sue attività al commercio di materie prime nei primi anni '90, in particolare con materie prime per l'industria siderurgica come coke , carbone , minerale di ferro , ghisa o spugna .

Nel corso dell'anno 1996 proseguiva il percorso di razionalizzazione della struttura del Gruppo attraverso numerose operazioni, tra cui la fusione con la controllata Ilva International S.A. con conseguente razionalizzazione della struttura estera dello stesso; la cessione delle sub controllate europee operanti nel settore dei refrattari monolitici; ed infine l'accentramento, a favore della controllata ICO, delle attività di commercializzazione dei prodotti.

Nel corso dell'esercizio del1997, l'assemblea straordinaria modificava la denominazione sociale da Ilva Laminati Piani S.p.A. a Ilva, con decorrenza dall'esercizio successivo.

Per quanto attiene le operazioni straordinarie, la società proseguiva il programma di razionalizzazione della struttura, tramite l'incorporazione delle controllate acciaierie di Cornigliano S.p.A., del sito industriale di Cornigliano e della Sidercomit Taranto centro servizi Lamiere S.r.l.. Tali iniziative venivano poste in essere al fine di contenere i costi e fronteggiare il fabbisogno finanziario legato agli investimenti in tema di ambiente e sicurezza sul lavoro , e dismettere talune partecipazioni di minoranza.

Durante l'esercizio del 1998 proseguiva il processo di razionalizzazione e semplificazione della struttura societaria tramite ulteriori operazioni, l'incorporazione in Ilva delle società Ilva Distribuzione Italia S.r.l. ed Immobiliare Colibrì S.r.l.; la scissione parziale di ICO in favore di Ilva; l' acquisto di una quota di controllo nella società Immobiliare Siderurgica S.r.l.; ed infine il conferimento del 99,9% del capitale di Sanac S.p.A. a Ilva Rice S.a..

Nel corso dell'esercizio del 1999, in linea con quanto avvenuto in precedenza, la società continuava il percorso di ristrutturazione e semplificazione della struttura societaria del Gruppo. Più in particolare, aveva luogo la fusione per incorporazione

in Ilva delle società, interamente controllate: Industria Trasformazione Acciaio S.p.A., Rivestiti Varzi S.p.A., Silca S.p.A. e Sigma Tecnologie di Rivestimento S.r.l.. Sempre nell'ottica di semplificare la struttura del Gruppo venivano perfezionate, sia da Ilva che da alcune controllate, cessioni di immobili ritenuti non strategici.

In continuità con quanto avvenuto negli esercizi precedenti e con la medesime finalità, anche nel corso dell'esercizio dell'anno 2000, venivano finalizzate una serie di operazioni straordinarie, tra cui le più importanti erano: la fusione per incorporazione in Ilva della società controllata Industria Lavorazione Banda Stagnata S.r.l.; il conferimento delle partecipazioni detenute da Ilva nelle società Centro Acciai S.p.A. e Merisid S.p.A. alla controllata Ilva Rice S.a.; la messa in liquidazione delle controllate Ilva Iberica e Ilva Deutschland; e infine la costituzione della società Tunisacier S.a..

Anche durante l'esercizio 2000, proseguivano le operazioni di cessione a terzi di immobili ritenuti non strategici.

Di particolare rilevanza è la decisione dell'assemblea dei soci tenutasi in data 28 giugno 2001, in cui veniva deliberato di distribuire, per la prima ed ultima volta, un dividendo dalla società, per un ammontare complessivo pari a sei milioni e mezzo di euro.

Nel corso dell'esercizio 2001 proseguiva il processo di razionalizzazione e semplificazione perseguito dal Gruppo, tramite nuove operazioni: la sottoscrizione di una quota del 2% e successivo acquisto del residuo 98% della società Fire S.p.A.; il conferimento della partecipazione pari al 99,9% detenuta nella società Celestri S.r.l. alla controllata Ilva Rice S.a.; il recesso dal consorzio Energia Racconigi; la cessione a terzi della quota pari al 13,48% detenuta nella società Esercizi Raccordi Ferroviari S.p.A.; e l' acquisto di una quota nelle società Idroenergia S.c.p.A. e Assoenergia S.c.p.A..

Il Gruppo inoltre proseguiva l'attività di cessione di immobili ritenuti non strategici.
Va tra l'altro rilevato che, in concomitanza con i primi segnali di crisi del settore siderurgico di questi anni, il Gruppo dismetteva alcune società controllate tutte caratterizzate da una condizione di squilibrio economico: ci si riferisce, in particolare, ad Icmi S.p.A., Centro Acciai S.p.A., Merisid S.p.A..
A livello organizzativo, inoltre, a decorrere dall'esercizio in oggetto, Ilva ha concentrato presso di sé l'attività commerciale, fino a quel momento presidiata dalla controllata ICO.

Durante l'esercizio 2002 , sempre in un'ottica di semplificazione e razionalizzazione, cessavano le seguenti attività: stabilimento Icmi di Napoli, con conseguente messa in mobilità del personale ivi
operante; stabilimenti di Bitonto e di Sannicandro, facenti capo a Centro Acciai S.p.A. e stabilimento di Acerra, di pertinenza della società Merisid S.p.A.. In seguito a tale iniziativa venivano alienati i complessi immobiliari di pertinenza del sito e cessati i rapporti di lavoro con il personale.
Inoltre, si rileva la cessione della società Ilva France S.a. e l'acquisto da terzi di ulteriori azioni nelle società Tunisacier International S.A. e Tunisacier S.a.. A livello commerciale, invece, proseguiva la politica di accentramento delle attività in capo ad Ilva, con la risoluzione del contratto in essere con Ilva Rice S.a., società fino a quel momento impegnata nella commercializzazione dei prodotti all'estero.
Continuava, anche nel 2003 il processo di riorganizzazione tramite le seguenti operazioni
straordinarie: accorciamento della catena di controllo dello stabilimento di Taranto, tramite fusione per incorporazione della controllata totalitaria Ilva Lamiere e Tubi S.r.l. ; accorciamento della catena di controllo di Ilva, tramite fusione inversa della

controllante Finanza Acciai S.r.l.; e cessazione definitiva di ogni attività in capo ad ICO.

Nel corso dell'anno venivano, altresì, semplificate le strutture partecipative di Ilvaform S.p.A. e Merisid S.p.A. e veniva costituita Ilva International S.A., cui veniva conferita la partecipazione in Ilva Rice S.A..

Nel corso dell'esercizio 2004 il processo di semplificazione della struttura societaria comportava la fusione per incorporazione di Icmi S.r.l. in Ilvaform S.p.A. e la liquidazione delle società Ilva Rice S.A. e Sidercomit S.r.l.. Venivano altresì ceduti i complessi immobiliari di Pozzolo Formigaro e Lonato , unitamente al 25% della partecipazione in Iniziative Sviluppo Energie S.p.A..

L'esercizio 2005 era caratterizzato dalla sottoscrizione, in data 8 ottobre 2005, dell'atto modificativo dell'Accordo di Programma relativo allo stabilimento di Genova Cornigliano, con il quale veniva formalizzata la definiva chiusura delle lavorazioni siderurgiche del sito.

Nel corso del 2006 proseguivano le opere di smantellamento degli impianti dello stabilimento di Genova Cornigliano. Nel corso del 2007 venivano, da un lato, liquidate le partecipazioni relative alle società Ilva Mining Bv e Sidercomit e, dall'altro, costituite le società Ilva S.a. e Ilva Finanzbeteiligungen Gmbh, operanti rispettivamente nel settore commerciale estero ed in quello dell'attività finanziaria incentrata su operazioni strutturate.

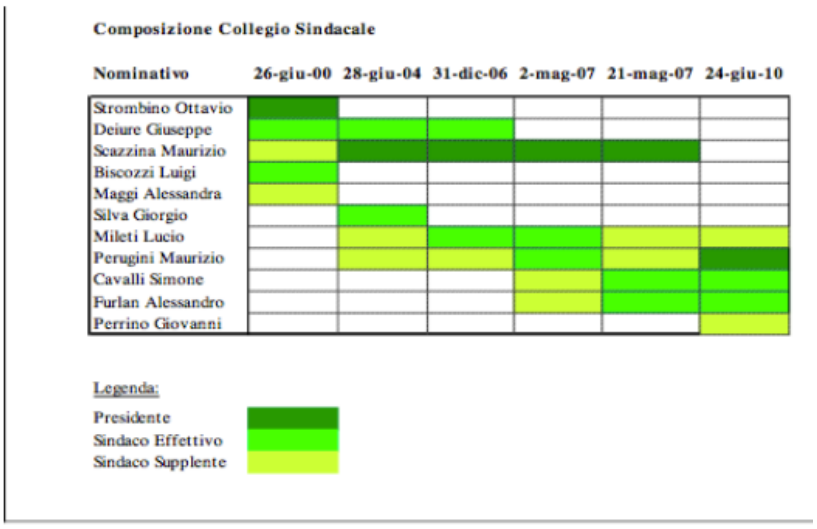
Nel primo semestre 2008 veniva acquisita la gestione della società Societè Lyonnaise de Deroulage S.A.. Veniva inoltre ceduta la società Erisider Lusitana Consultadoria & Comercio LDA, operante nel settore finanziario, e si procedeva alla cessione della società Fire S.p.A. alla capogruppo Riva

Nel corso dell'esercizio 2009 veniva costituita la società Ilva Immobiliare S.r.l. e veniva liquidata la società di diritto inglese Ilva U.K..

Nel corso del 2010 veniva incrementata l'interessenza del Gruppo nella società Hellenic Steel Company, passando dal 51,82% al 77,21%. Inoltre, sempre nello stesso esercizio si segnalano la messa in liquidazione delle società Erisider Lusitana Lda e Ilva Stahl Gmbh e la fusione per incorporazione di Chabana S.a. in Ilva International S.a..

Infine, durante il periodo di attività del 2011 veniva acquisita la società Taranto Energia S.r.l. e veniva costituito il consorzio Riva Gas, operante nel settore della distribuzione e approvvigionamento del gas naturale [138].

Proseguiamo ora con l'analisi della struttura societaria, partendo proprio dai vertici, ossia dagli organi di gestione e di controllo dell'ilva. La tabella[139] che segue fornisce evidenza della composizione dell'organo di controllo, dal 26 giugno 2000 al 21 gennaio 2015, data di ammissione di Ilva alla procedura di amministrazione straordinaria.



[138] AAVV, Relazione *ex art. 4 d.l. n.347/2003 sulle cause di insolvenza di Ilva,* 20 luglio 2015, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti, pag. 19-26.

[139] Tabella estratta da AAVV, *Relazione ex art. 4 d.l. n.347/2003 sulle cause di insolvenza di Ilva,* , 20 luglio 2015, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti, pag.30.

A commento e integrazione di quanto riportato in tabella, si segnala inoltre che alla data del 26 giugno 2000, il collegio sindacale risultava composto dal presidente Strombino Ottavio, dai sindaci effettivi Deiure Giuseppe e Biscozzi Luigi, e come sindaci supplenti Scazzina Maurizio e Maggi Alessandra. In data 28 giugno 2001 l'assemblea dei soci confermava il collegio sindacale della Società così come nominato in data 26 giugno 2000, fino ad approvazione del bilancio al 31 dicembre 2003. In data 28 giugno 2004, in occasione dell'approvazione del bilancio chiuso al 31 dicembre 2003, l'assemblea provvedeva a nominare il nuovo organo di controllo per il triennio 2004-2006. Pertanto, venivano eletti Scazzina Maurizio alla carica di presidente, Deiure Giuseppe e Silva Giorgio quali sindaci effettivi, Mileti Lucio e Perugini Maurizio in qualità di sindaci supplenti. In data 31 dicembre 2006, Silva Giorgio rassegnava le proprie dimissioni dalla carica di sindaco effettivo e veniva nominato in sua sostituzione il supplente Mileti Lucio; In data 2 maggio 2007 si provvedeva alla nomina del nuovo organo di controllo, così composto: Scazzina Maurizio (presidente), Mileti Lucio (sindaco effettivo), Perugini Maurizio (sindaco effettivo), Cavalli Simone e Furlan Alessandro (sindaci supplenti).

Successivamente, in data 21 maggio 2007, mentre veniva confermato Scazzina Maurizio in qualità di presidente, Cavalli Simone e Furlan Alessandro venivano nominati i nuovi sindaci effettivi, subentrati a Mileti Lucio e Perugini Maurizio, che assumevano, invece, la carica di sindaci supplenti.

In data 24 giugno 2010 l'assemblea nominava il nuovo collegio sindacale: Perugini Maurizio alla carica di presidente, Cavalli Simone e Furlan Alessandro quali sindaci effettivi e Mileti Lucio e Perrino Giovanni quali sindaci supplenti. Il predetto collegio rimaneva in carica fino all'avvio della procedura di amministrazione straordinaria.

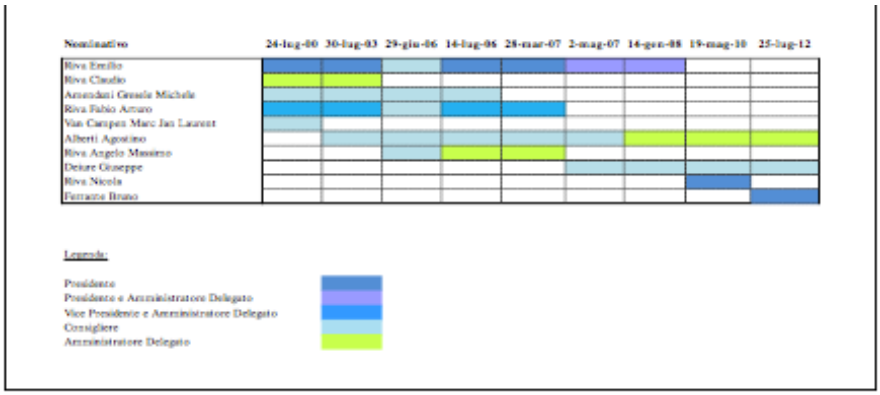
Per quanto riguarda l'organo di gestione in data 24 luglio 2000, l'assemblea dei soci di Ilva provvedeva a nominare il nuovo organo nelle persone di Emilio e Claudio Riva, Gresele Michele Amenduni, Fabio Arturo Riva e Marc Jan Laurent Van Campen. Ad Emilio, Claudio e Fabio Arturo Riva, venivano conferite, rispettivamente, le cariche di presidente, amministratore delegato e vice presidente e amministratore delegato. In seguito, in data 30 luglio 2003, Agostino Alberti subentrava a Marc Jan Laurent Van Campen nella carica di consigliere; i restanti membri del consiglio di amministrazione già in carica a decorrere dal 24 luglio 2000, venivano tutti riconfermati nelle rispettive cariche societarie. L' assemblea dei soci, adunatasi in data 29 giugno 2006, nominava in qualità di membri del consiglio di amministrazione di Ilva, Emilio Riva, quale di presidente, e Gresele Michele Amenduni, Fabio Arturo Riva, Agostino Alberti e Angelo Massimo Riva. Successivamente, il consiglio di amministrazione testé nominato, provvedeva a riconfermare Fabio Arturo Riva nella carica di vice Presidente ed amministratore delegato ed a nominare Angelo Massimo Riva in qualità di amministratore delegato; in data 28 marzo 2007, Gresele Michele Amenduni rassegnava le proprie dimissioni dalla carica di consigliere di Ilva. Successivamente, il 2 maggio 2007, Fabio Arturo Riva e Angelo Massimo Riva rassegnavano, con effetto immediato, le proprie dimissioni dalle cariche dagli stessi ricoperte nella Società. Pertanto, sulla base di quanto definito dallo statuto, l'intero consiglio di amministrazione si considerava decaduto e l'assemblea dei soci provvedeva a nominare, per il triennio 2007-2009, il nuovo organo di gestione nelle persone di Emilio Riva, in qualità di presidente e amministratore delegato, Agostino Alberti come consigliere e Giuseppe Deiure sempre come consigliere. Ad Agostino Alberti, in data 14 gennaio 2008, veniva attribuita la carica di amministratore delegato di Ilva.

Nel corso dell'assemblea dei soci del 19 maggio 2010, Emilio Riva rassegnava le proprie dimissioni dalla carica di presidente e amministratore delegato; in sostituzione dello stesso, subentrava Nicola Riva, il quale assumeva la carica di presidente del consiglio di amministrazione.

Da ultimo, in data 25 luglio 2012, a seguito delle note vicende giudiziarie che investivano Ilva e la famiglia Riva, Bruno Ferrante assumeva la carica di Presidente del Consiglio di Amministrazione, in sostituzione del dimissionario Nicola Riva. In data 11 Aprile 2013 Enrico Bondi veniva nominato quale Amministratore delegato di Ilva.

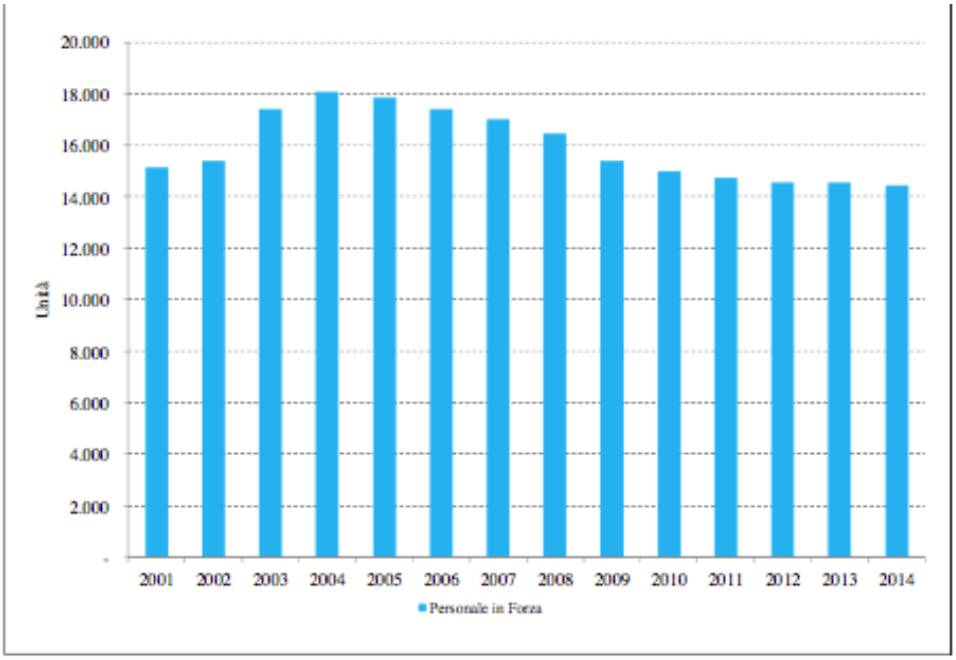
Come sappiamo, infine, in data 5 giugno 2013, Enrico Bondi veniva nominato, ai sensi del d.l. n.61 del 4 giugno 2013, commissario speciale di Ilva per il periodo di un anno, al termine del quale, in data 6 giugno 2014, lo stesso veniva sostituito da Piero Gnudi, che rimaneva in carica fino al 21 gennaio 2015, data di nomina dei commissari straordinari ai sensi del d.l. 347/2013 individuati nelle persone dello stesso Dott. Piero Gnudi, dell'Avv. Corrado Carruba e del Prof. Enrico Laghi.

140



140 Tabella estratta da AAVV, *Relazione ex art. 4 d.l. n.347/2003 sulle cause di insolvenza di Ilva*, 20 luglio 2015, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti, pag.28.

Analizziamo ora l'aspetto del personale in forza, per il quale si riporta di seguito il grafico[141] che mostra l'andamento della forza lavoro di Ilva per il periodo 2001-2014[142].



Nel suddetto intervallo temporale il personale annuo medio impiegato dalla Società era pari a 15.496 unità. Il numero del personale in forza registrava una dinamica crescente fino all'esercizio 2004, anno in cui il numero di risorse di Ilva raggiungeva un valore pari a 18.052 unità. Durante tale esercizio, il numero delle ore di utilizzo della cassa integrazione guadagni veniva sostanzialmente azzerato, dopo un significativo utilizzo della stessa, mediamente pari a 1.060.430 ore circa nel biennio tra il 2000 e il 2001.

---

[141] Grafico estratto da AAVV, *Relazione ex art. 4 d.l. n.347/2003 sulle cause di insolvenza di Ilva*, 20 luglio 2015, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti, pag. 26.

[142] In merito ai dati del biennio 2012-2013, si segnala che gli stessi sono stati desunti dalle bozze preliminari delle situazioni contabili al 31 dicembre 2012 ed al 31 dicembre 2013 di Ilva, predisposte dal commissario speciale. Per quanto attiene invece i dati relativi al 2014, gli stessi sono stati desunti dall'istanza per l'ammissione alla procedura di Amministrazione Straordinaria.

A partire dall'esercizio 2005 l'andamento del personale assumeva una dinamica in contrazione che veniva mantenuta per tutto il periodo analizzato.
Nel corso dell'esercizio 2006, unitamente ad un decremento delle unità in forza di 440, la Società faceva uso di un numero di ore di cassa integrazione guadagni pari a circa 1.011.248. Per gli anni successivi, il ricorso a tale strumento proseguiva in maniera continuativa.

Durante l'esercizio 2009, in concomitanza con il già citato manifestarsi della crisi del settore siderurgico e di Ilva, il numero di risorse subiva un marcato decremento, nell'ordine, in valore assoluto, di circa 1.046 unita ed in percentuale di circa il 6,4%.
Tale contrazione della forza lavoro, seppur a tassi più contenuti, proseguiva anche nel corso degli esercizi successivi fino al recente passato, per un totale complessivo di circa 965 unità [143].

Si procederà ora a descrivere lo stato analitico delle attività e la sintesi delle posizioni creditorie di Ilva al 31 dicembre 2014, data più prossima all'apertura della procedura di amministrazione straordinaria ed alla nomina dell'organo commissariale, in data 21 gennaio 2015. Tale stato verrà descritto e rappresentato nella parte che segue, esclusivamente sulla base della contabilità generale alla data del 31 dicembre 2014.
Si consideri, altresì, che nel periodo intercorso tra il 31 dicembre 2014 ed il 21 gennaio 2015, data in cui è stata aperta la procedura di amministrazione straordinaria, non sono intervenuti fatti tali da modificare significativamente i valori numerali presenti nella situazione contabile anzidetta. Si segnala, inoltre, che i commissari si sono attivati affinché la Società continuasse ad aggiornare la

---

143 AAVV, *Relazione ex art. 4 d.l. n.347/2003 sulle cause di insolvenza di Ilva*,, 20 luglio 2015, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti, pag.27-41.

contabilità generale e, soprattutto, organizzasse il proprio sistema contabile al fine di identificare e separare i debiti di formazione anteriore all'ammissione di Ilva alla procedura di amministrazione straordinaria. Per quanto riguarda la valutazione delle poste attive e, in particolare, degli impianti e del magazzino non sono ancora terminate le attività di stima da parte dei commissari, anche alla luce dell'orientamento che si intenderà prendere nel programma di cui all'art. 27 D. Lgs. 270/99, in corso di predisposizione. In relazione a tali stime, sarà cura dei commissari presentare eventualmente la situazione contabile aggiornata.

Si riporta qui di seguito la situazione patrimoniale di Ilva, di derivazione contabile, redatta alla data del 31 dicembre 2014 [144].

Attivo		**Passivo**	
Immobilizzazioni immateriali	4.018.353	Debiti v/Banche	1.243.725.738
Immobilizzazioni materiali	2.308.601.890	Debiti v/altri finanziatori	271.722.178
Immobilizzazioni finanziarie		Acconti	1.944.697
- *Partecipazioni*	3.271.434		
- *Crediti*	8.192.958		
Rimanenze di merci	1.034.365.875	Debiti v/fornitori	758.854.904
Crediti v/Clienti	455.369.070	Debiti v/controllate	435.486.258
Crediti v/controllanti	1.087.421	Debiti v/ collegate	966.712
Credit v/controllate	154.169.399	Debiti v/controllanti	1.087.421
Crediti tributari e per imposte anticipate	709.099	Debiti tributari	77.944.329
Crediti v/altri	146.988.665	Debiti v/istituti di previdenza e assistenza	168.059.629
Attività' finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni	5.752.060	Atri debiti	83.174.889
Disponibilità liquide	35.066.610	Risconti passivi	20.344.838
Risconti attivi	44.074.191	Fondo T.F.R.	80.160.701
		Fondo per rischi e oneri	844.053.135
Totale attivo	**4.201.667.025**	**Totale passivo**	**3.987.525.429**
		Sbilancio dell'attivo netto	**214.141.596**

[144] Tabella estratta da AAVV, *Relazione ex art. 4 d.l. n.347/2003 sulle cause di insolvenza di Ilva*, 20 luglio 2015, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti, pag.79.

In particolare, con riguardo all'ammontare dei debiti si segnala che l'ammontare dell'esposizione debitoria della società è stata determinata sulla base delle registrazioni contabili effettuate fino alla data del 31 dicembre 2014; gli stessi non recepiscono i pagamenti effettuati dai commissari straordinari successivamente all'apertura della procedura.

Per quanto concerne invece l'attivo disponibile alla data del 31 dicembre 2014, analizziamo innanzitutto le immobilizzazioni materiali. Queste ammontano a 4.018.353 euro e sono composte da diritto di brevetto e diritti di utilizzazione delle opere dell'ingegno per un valore di 679.159 euro; concessioni, licenze, marchi e simili per 643 euro; immobilizzazioni in corso e acconti, ossia costi capitalizzati relativi principalmente alla progettazione ed alla realizzazione delle reti d'interconnessione, a fronte del diritto di poter utilizzare delle reti per il trasporto di un quantitativo definito di energia elettrica, per un ammontare pari a 1.188.908 euro; e infine gli oneri sostenuti per l'accensione di finanziamenti e all'imposta sostitutiva su mutui a medio/lungo termine per una somma pari a 2.149.643 euro.

Secondariamente ci sono le immobilizzazioni materiali, cui ammontare è pari a complessivi euro 2.308.601.890, e sono composte da terreni e fabbricati per una somma pari a 297.908.205 euro; impianti e macchinari per un totale di 1.501.338.222 euro; attrezzature varie per un ammontare pari a 31.145.419 euro; altri beni per una somma di 16.256.679 euro; immobilizzazioni in corso e acconti cui ammontare è pari a 458.818.525 euro; e infine beni gratuitamente devolvibili per una somma di 3.134.840 euro.

Inoltre sono comprese le immobilizzazioni finanziarie e le partecipazioni, cui ammontare è pari a complessivi euro 11.464.392 e sono composte dalle partecipazione in imprese controllate (Ilva immobiliare S.r.l.) per una somma pari a

3.168.005 euro; partecipazioni in imprese collegate (consorzio Novigas) per un ammontare pari a euro 25.823; partecipazioni in altre imprese (società nel consorzio Nazionale imballaggi, nel consorzio Nazionale acciaio, nella Gas Intensive, nella Idroenergia) per una cifra di 77.606 euro. Anche i crediti rientrano in questo elenco e sono così composti: crediti verso imprese controllate e crediti verso altri per un totale di 8.192.958 euro.

Con riferimento alle rimanenze di Ilva al 31 dicembre 2014, sappiamo che ammontano a complessivi euro 1.034.857 euro e sono composte da materie prime, sussidiarie e di consumo per un totale di 634.103.301 euro; prodotti in corso di lavorazione e semilavorati per una somma pari a 79.059.918 euro; e infine prodotti finiti per un ammontare pari a 321.202.656 euro.

A commento dei dati sopra esposti, si segnala che le rimanenze di materie prime, semilavorati e prodotti finiti sono iscritte al minore fra il costo di acquisto o di fabbricazione ed il corrispondente valore di mercato; la determinazione del costo è effettuata applicando il metodo LIFO a scatti annuali; i materiali di manutenzione e i materiali vari di consumo sono stati valutati ai costi medi di acquisto; il valore delle rimanenze di materie prime, sussidiarie e di consumo viene esposto al
netto di un fondo svalutazione di euro/k 148.461, stanziato per tenere conto dell'obsolescenza legata all'anzianità delle giacenze di ricambi nonché del loro prevedibile utilizzo futuro; il valore delle rimanenze di prodotti semilavorati viene esposto al netto di un fondo svalutazione di euro/k 5.526; e infine, il valore delle rimanenze di prodotti finiti viene esposto al netto di un fondo svalutazione di euro/k 102 .

Passando all'analisi dei crediti di Ilva, in essere alla data del 31 dicembre 2014, notiamo come essi ammontano a complessivi euro 758.323.654 e riguardano quelli

verso i clienti (455.369.070 euro); quelli verso le imprese controllate (154.169.339 euro); quelli verso le imprese controllanti (1.087.421 euro); i crediti tributari (709.099 euro); e i crediti verso altri (146.988.655 euro).

Nella tabella che segue si fornisce il dettaglio della posta in esame[145] .

DESCRIZIONE (Euro/k)	Crediti Commerciali	F.do sval. Crediti Comm.	Crediti Finanziari	F.do sval. Crediti Fin.	Totale
CELESTRI S.R.L.	2.449	(709)	3.311	(1.496)	**3.555**
HELLENIC STEEL	37.871	(36.765)	41.609	(41.622)	**1.093**
I.C.L.I.S.	30	-	-	-	**30**
ILVA COMMERCIALE SRL	194	-	200	-	**394**
ILVA IMMOBILIARE S.R.L.	3	-	17	-	**20**
ILVA MAGHREB S.A.	8.951	(6.946)	-	-	**2.005**
ILVA S.MAR.SPA IN AS	982	-	-	-	**982**
ILVAFORM SPA IN AS	62	-	-	-	**62**
IMMOBILIARE SIDERURGICA S.R.L.	6	-	65	-	**71**
INNSE CILINDRI S.R.L. in AS	752	-	1.350	-	**2.102**
RIVA GAS	2	-	-	-	**2**
SANAC S.P.A. in AS	950	-	4.224	-	**5.174**
SLD	18	-	389	-	**407**
SOCOVA in AS	31	(480)	774	-	**325**
TARANTO ENERGIA S.R.L. in AS	134.553	-	550	-	**135.103***
TILLET in AS	16	-	1.159	(1.249)	**(74)****
TUNISACIER S.A.	9.677	(6.759)	17.734	(17.734)	**2.918**
Totale complessivo	**196.547**	**(51.659)**	**71.382**	**(62.101)**	**154.169**

[145] Tabella estratta da AAVV, *Relazione ex art. 4 d.l. n.347/2003 sulle cause di insolvenza di Ilva*, 20 luglio 2015, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti, pag.87.

A commento delle risultanze indicate nella tabella sopra esposta, si segnala che il credito verso la controllata Taranto Energia in amministrazione straordinaria, principale valore della posta in esame, è stato esposto al lordo della compensazione con il maggiore debito di Ilva verso la controllata stessa; che la posizione verso Tillet in amministrazione straordinaria viene esposta con valore negativo in quanto il fondo svalutazione crediti a rettifica della posizione creditoria tiene conto di movimenti intervenuti anche successivamente al 31 dicembre 2014.
I crediti verso la controllante Riva Fire, sono esposti al lordo della compensazione con i debiti di Ilva verso la controllante stessa ed al netto di un fondo svalutazione per l'integrale importo residuo.

Ci sono inoltre le attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni, ossia quelle composte dai titoli di efficienza energetica (TEE) per complessivi euro/k 5.752 di cui è certa l'assegnazione da parte dell'autorità per l'energia elettrica e il gas, a seguito dei progetti d'investimento per il risparmio energetico, ma che non risultano ancora iscritti nell'apposito registro e, quindi, non ancora esigibili.

Le disponibilità liquide di Ilva ,infine, ammontano a complessivi euro/k 35.067, costituti da depositi bancari; denaro e valori in cassa.

Prima di passare all'analisi delle posizioni debitorie di Ilva, manca un' ultima voce da esaminare, ossia quella dei riscontri attivi. Questa accoglie costi di competenza di esercizi successivi la cui manifestazione monetaria si è già avuta alla data del 31 dicembre 2014. In particolare, la voce in esame si compone: per euro/k 33.632 da pagamenti di competenza di periodi successivi relativi a cartelle INPS/Equitalia; per

euro/k 9.533 da prestazioni non ultimate su merci viaggianti; per euro/k 227 da commissioni su fideiussioni; e per euro/k 632 da polizze assicurative[146].

Ultimo elemento da analizzare sono le posizioni debitorie di Ilva prima dell'apertura dell'amministrazione straordinaria, riepilogate nella tabella che segue [147].

Descrizione (Euro/k)	**Ammontare 31/12/2014**
Totale Debiti v/banche	1.243.725.738
Totale Debiti v/altri finanziatori - Debiti v/società di factoring	271.722.178
Acconti - anticipi ricevuti da clienti terzi per forniture non ancora eseguite	1.944.697
Debiti v/fornitori	
	758.854.904
Debiti v/società del gruppo di cui	437.540.391
-controllate	435.486.258
-collegate	966.712
-controllanti	1.087.421
Debiti tributari:	77.944.329
-Tributi erariali e comunali	29.147.215
-Debito v/Equitalia per cartelle per la rateizzazione di debiti INPS e INAIL	48.797.114
Debiti v/Istituti previdenziali ed assistenziali	168.059.629
Altri debiti	83.174.889
-debiti v/dipendenti	70.209.524
-altri debiti diversi	12.965.365
-ratei e risconti	20.344.838
Fondo TFR	80.160.701
Totale debiti	**3.143.472.294**

[146] AAVV, *Relazione ex art. 4 d.l. n.347/2003 sulle cause di insolvenza di Ilva*, 20 luglio 2015, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse Cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti, pag.78-91.

[147] Tabella estratta da AAVV, *Relazione ex art. 4 d.l. n.347/2003 sulle cause di insolvenza di Ilva*, 20 luglio 2015, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse Cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti, pag. 90-91.

3.6 Le attività svolte successivamente all'apertura della procedura di amministrazione straordinaria

Il presente paragrafo è dedicato all'illustrazione delle attività svolte dai commissari straordinari a seguito dell'intervenuta nomina con decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 21 gennaio 2015.

I commissari straordinari, dal momento del loro insediamento, hanno regolarmente proseguito la gestione dell'ordinaria attività d'impresa. In particolare, sotto il profilo industriale, si segnala che nel periodo sino al 30 aprile 2015 è stato registrato un livello di produzione di acciaio giornaliero di circa 12,4 kt/giorno, minore del 27% rispetto alla media del 2014.

Tale riduzione di produttività può essere ricondotta allo spegnimento dell'altoforno 5, così come previsto dalle prescrizioni AIA, spegnimento anticipato al 12 marzo 2015 al fine di iniziare quanto prima le attività necessarie al ripristino; e alla discontinuità nelle forniture via terra di taluni materiali di consumo, in conseguenza del blocco dello stabilimento di Taranto da parte degli autotrasportatori e delle agitazioni derivanti dal mancato pagamento dei debiti pregressi all'apertura della procedura.

A livello commerciale, l'evento più significativo da segnalarsi con riferimento ai rapporti con la clientela risulta essere il blocco delle portinerie dei principali stabilimenti produttivi, il quale ha determinato l'impossibilità di onorare gli impegni assunti con gli utilizzatori finali, che in alcuni casi si sono visti costretti a ricercare fonti di approvvigionamento alternative.

Quanto, invece, ai rapporti con i fornitori, l'ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria ha comportato, in taluni casi, problematiche connesse al mancato pagamento dei debiti anteriori l'apertura della procedura; in particolare, per alcuni fornitori si è reso necessario modificare i termini di pagamento, applicando agli stessi condizioni più favorevoli, mentre, alcuni casi critici hanno imposto la sostituzione dei fornitori medesimi. Per quanto concerne, invece, taluni fornitori strategici, per non compromettere la continuità aziendale di Ilva e delle sue controllate, i commissari straordinari si sono attivati al fine di ricevere autorizzazione al pagamento dei debiti in essere verso gli stessi sorti in epoca antecedente l'apertura della procedura di amministrazione straordinaria.

Da ultimo, per quanto concerne la gestione del personale dipendente, pari, lo si ricorda, a 14.320 unità al 30 aprile 2015, si segnala che si è fatto ricorso ad ammortizzatori sociali per un totale, sempre a tale data, di 1.692.814 ore, equivalenti a circa 2.745 persone; e tra gli altri, in data 24 febbraio 2015 è stato siglato un accordo di solidarietà dal 3 marzo 2015 al 2 marzo 2016 per un massimo di 4.074 esuberi. Inoltre, nel periodo gennaio – aprile 2015, sono state erogate un totale di 77.252 ore di attività di formazione, a cui vanno aggiunte anche le ore destinate alla formazione del personale delle imprese appaltatrici. Da ultimo, si segnala che nel corso del 2015 sono proseguite le attività di analisi degli infortuni dei dipendenti Ilva e di quelli appartenenti ad imprese terze al fine di approfondire la dinamica degli stessi e definire adeguate azioni conseguenti, nonché il monitoraggio del rispetto delle norme di sicurezza nei cantieri per l'adeguamento impiantistico alle prescrizioni AIA.

Con riguardo le principali azioni intraprese proprio in relazione alle prescrizioni dell'autorizzazione integrata ambientale, nella tabella di seguito[148] si riportano, suddivisi per area di stabilimento, l'ammontare degli interventi sostenuti da Ilva sino al 30 aprile 2015, ammontanti a complessivi a euro/mil. 638,3.

Importi in Euro/k

Area di stabilimento	Importo intervento sostenuto/impegnato
Area IMA e parchi stoccaggio materiali	204.897
Chiusura nastri, torri di collegamento e fabbricati	77.933
Area agglomerato	93.686
Area cokeria	143.937
Area altoforni	45.730
Area acciaieria e GRF	27.001
Area a freddo	31
Gestione controllo emissioni	26.513
Gestione trattamento acque	5.898
Gestione rifiuti	12.234
Implementazione Sistemi di gestione ambientale, energetico e certificazioni prevenzioni incendi ed interventi relativi alla tematica acustica	418
Totale interventi sostenuti/impegnati	**638.278**

Attività inerente a questo ambito è quella del commissario speciale Dott. Gnudi, il quale, in data 11.09.2014, ha formulato istanza al gip presso il tribunale di Milano ai sensi dell'art. 1, comma 11-*quinquies* del d.l. n. 61/2013 volta ad ottenere la destinazione della somma di Euro/Mil. 1.200 circa, oggetto di sequestro nell'ambito del procedimento penale n. 20857/13 RGNR pendente innanzi alla procura di Milano nei confronti di soggetti che si assumono aver esercitato, anche di fatto, attività di direzione e coordinamento di Ilva, all'attuazione dell'AIA così come previsto dal citato decreto. Il gip presso il Tribunale di Milano, con provvedimento in data 28 ottobre 2014, ha disposto il trasferimento delle somme ad Ilva, in conto futuro

[148] Tabella estratta da AAVV, *Relazione ex art. 4 d.l. n.347/2003 sulle cause di insolvenza di Ilva*, 20 luglio 2015, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse Cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti, pag.95.

aumento di capitale. Nelle more dell'esecuzione del predetto provvedimento è stato approvato il d.l. n. 1/2015, poi convertito con modifiche con L. 4 marzo 2015, n. 2024, con successiva sottoposizione di Ilva alla procedura di amministrazione straordinaria.

Si segnala che la legge di conversione n. 20/2015 ha modificato le modalità originariamente previste per l'attuazione del trasferimento delle suddette somme, prevedendosi allo stato che il trasferimento abbia luogo sotto forma di sottoscrizione di un prestito obbligazionario che dovrà essere emesso da Ilva in amministrazione straordinaria.

In data 15 marzo 2015 i Commissari Straordinari hanno presentato una nuova istanza al gip, chiedendo che le somme sequestrate nell'ambito del procedimento penale già oggetto del provvedimento del 28 ottobre 2014 siano destinate alla sottoscrizione di obbligazioni emesse da Ilva, previa autorizzazione governativa ai sensi dell'art. 2412, sesto comma, c.c., con conseguente conversione della misura cautelare reale in sequestro delle obbligazioni, affinché i relativi proventi possano essere utilizzati ai fini dell'attuazione e della realizzazione del piano, delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria della Società e, per la parte eventualmente residuale, a interventi volti alla tutela della sicurezza e della salute, nonché di ripristino e di bonifica ambientale, nel rispetto delle modalità previste, affidando l'esecuzione del provvedimento ad Equitalia Giustizia S.p.A. in qualità di gestore del Fondo Unico Giustizia.

All'esito dell'udienza tenutasi in data 9 aprile 2015, dopo la discussione sull'istanza di Ilva, cui il PM si è associato, il gip Dott. D'Arcangelo si è riservato e, con decreto in data 11 maggio 2015, ha sciolto la riserva stabilendo che le somme ed i titoli indicati nel decreto emesso dal gip in data 20 maggio 2015 oggetto di sequestro vengano

destinati in luogo dell'aumento di capitale, alla sottoscrizione di obbligazioni emesse da Ilva in amministrazione straordinaria e disponendo la conversione del sequestro preventivo sui predetti beni in sequestro preventivo delle obbligazioni emittende per i fini stabiliti dalla predetta disposizione normativa.

Da ultimo, si segnala che il Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministero dello Sviluppo Economico e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con decreto del 2 aprile 2015, hanno autorizzato l'emissione obbligazionaria richiesta dall'Organo commissariale di Ilva nella misura pari all'importo delle somme sequestrate dall'autorità giudiziaria procedente, ovvero per un importo superiore ad Euro/Mld. 1,0 ma non superiore ad Euro/Mld. 1,2 nei limiti e con le modalità e le cautele già individuate dall'articolo 3, comma 1, del d.l. n. 1/2015, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 20/2015.
Il suddetto provvedimento è stato impugnato da Adriano Riva dinnanzi al TAR Lazio, formulando anche in via incidentale domanda cautelare di sospensione dello stesso. Con decreto reso in data 17 giugno 2015 il TAR Lazio respingeva l'istanza cautelare. I Commissari si sono attivati per ottenere l'esecuzione del citato provvedimento del gip nei tempi più brevi possibili.

E' bene inoltre, ricordare alcuni accadimenti giudiziari e legali che hanno interessato l'amministrazione straordinaria di Ilva nel 2015.
In data 2 marzo 2015 è stato notificato a Ilva un atto di citazione avanti al tribunale di Milano in opposizione alla dichiarazione dello stato di insolvenza ex art. 9 d.lgs. n. 270/99 da parte di Riva Fire, unitamente a Angelo Massimo Riva, Cesare Federico Riva, Claudio Riva e Nicola Riva. In data 4 marzo 2015 è stato altresì notificato un secondo atto di citazione in opposizione alla dichiarazione dello stato di insolvenza ex art. 9 d.lgs. n. 270/99 da parte di Marilli Antonio e Scarnera Cataldo. Ilva si è

costituita in entrambi i giudizi in data 10 giugno 2015. All'udienza di comparizione, celebratasi in entrambi i giudizi in data 30 giugno 2015, il giudice istruttore ha concesso i termini istruttori per il deposito delle memorie di cui all'art. 183, comma 6, c.p.c., rispettivamente fino al 30 luglio, 29 settembre e 19 ottobre 2015. In data 24 marzo 2015 sono stati notificati a Ilva due ricorsi per l'annullamento, previa sospensione degli effetti, del decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 21 gennaio 2015 di ammissione alla procedura di amministrazione straordinaria ai sensi dell'art. 2 del d.l. n. 347/2003, nonché dei decreti del Ministro dello Sviluppo Economico in data 20 febbraio 2015 di ammissione di Ilva Servizi Marittimi S.p.A., Innse Cilindri S.r.l., Sanac S.p.A., Taranto Energia S.r.l., Ilvaform S.p.A. e S.L.D. S.A. I due ricorsi sono stati proposti da parte di Riva Fire, e di Angelo Massimo Riva, Cesare Federico Riva, Claudio Riva e Nicola Riva. Ilva si è costituita nei procedimenti chiedendo il rigetto dei ricorsi, nonché dell'istanza di sospensiva che è stata proposta. Si è in attesa della decisione del TAR.

Valbruna Nederland B.V., in data 22 maggio 2015, ha presentato ricorso straordinario al Presidente della Repubblica per l'annullamento del decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 21 gennaio 2015 di ammissione di Ilva alla procedura di amministrazione straordinaria ai sensi dell'art. 2 del d.l. n. 347/2003. Con comparsa di costituzione ex art. 302 c.p.c. del 27 febbraio 2015, la procedura di amministrazione straordinaria si è costituita nel giudizio avviato nel corso del 2013 da Valbruna Nederland B.V. nei confronti di Riva Fire ed altri soggetti per il risarcimento del danno derivante dall'esercizio abusivo dell'attività di direzione e coordinamento sulla Società, chiedendone la prosecuzione e facendo proprie tutte le argomentazioni e deduzioni, anche istruttorie, precedentemente formulate da Ilva stessa nella comparsa di costituzione del 27 novembre 2013. Si ricorda che mediante tale comparsa la Società ha formulato nei confronti di Riva Fire ed altri soggetti, una

richiesta di risarcimento danni per esercizio abusivo dell'attività di direzione e coordinamento per un importo non inferiore ad Euro/Mil. 484. Nell'ambito di questo giudizio, in data 22 maggio 2015 la procedura di amministrazione straordinaria ha presentato ricorso per sequestro conservativo in corso di causa nei confronti di Riva Fire sui beni di quest'ultima. All'udienza del 23 giugno 2015, la procedura di amministrazione straordinaria ha manifestato la propria disponibilità a rinunciare al ricorso per sequestro conservativo a condizione che Riva Forni Elettrici rilasciasse in favore della procedura una garanzia *corporate* valida fino all'importo di Euro/Mil. 150. I difensori di Riva Fire si sono impegnati a verificare la disponibilità di Riva Forni Elettrici al rilascio della garanzia richiesta dalla ricorrente. Il Giudice ha, quindi, concesso termine a parte resistente per il deposito di memoria di replica rinviando la discussione all'udienza del 15 settembre 2015. Da ultimo i legali di Riva Fire hanno comunicato l'adesione di quest'ultima e di Riva Forni Elettrici al rilascio della garanzia richiesta. Pertanto, una volta formalizzato il rilascio, la causa continua per la decisione del merito.

In data 19 giugno 2015 Ilva ha presentato ricorso innanzi al TAR Puglia Lecce per chiedere l'annullamento dell'ordinanza n. 32 del 20 aprile 2015 emessa dal Sindaco del comune di Statte, avente ad oggetto il divieto di utilizzo delle acque di falda profonda che prevedano un contatto diretto con l'uomo o che siano destinate alla irrigazione di colture per la produzione di alimenti per il consumo umano; inoltre ha subordinato l'utilizzo delle medesime acque per gli usi produttivi e industriali alla previa verifica della compatibilità delle stesse in rapporto alle singole fasi del processo produttivo e alle ricadute di carattere ambientale nei diversi comparti coinvolti.

Inoltre, nell'ambito del procedimento penale denominato ambiente svenduto si sono celebrate tre udienze e precisamente in data 12 maggio, 28 maggio e 1 luglio 2015. Nelle prime due la difesa di llva ha presentato istanze di rinvio per consentire la formalizzazione di istanza di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 63 del d.lgs 8 giugno 2001, successivamente depositata all'udienza del 1 luglio. La Procura non ha prestato il proprio consenso e, pertanto, la difesa di Ilva ha concluso con la discussione la fase dell'udienza preliminare in corso; il processo è stato poi rinviato all'udienza del 20 luglio 2015 per il seguito.

Ulteriore aspetto fondamentale, all'interno del percorso che stiamo compiendo, è l'analisi del programma di risanamento, previsto ai sensi dell'art. 4 del d.l. n.347 del 2003. Le linee guida del piano, previste dai commissari straordinari, fanno riferimento innanzitutto alla perimentazione di un ramo d'azienda nel quale concentrare tutte le attività produttive di Ilva e delle principali società controllate in amministrazione straordinaria, strumentali all'esercizio dell'attività produttiva del gruppo. Oltre a questo programma i commissari esprimono la necessità di predisporre un ulteriore piano esecutivo, questa volta con riguardo agli investimenti necessari per adempiere a tutte le prescrizioni ambientali e per riportare l'assetto produttivo alla massima efficienza. Infine, come sappiamo, viene prevista la necessità di definizione di una procedura trasparente atta ad individuare l'affittuario, l'acquirente, a trattativa privata, del compendio aziendale come sopra individuato tra soggetti che garantiscono la continuità produttiva dello stabilimento industriale anche con riferimento alla garanzia di adeguati livelli occupazionali [149].

[149] AAVV, *Relazione ex art. 4 d.l. n.347/2003 sulle cause di insolvenza di Ilva*, 20 luglio 2015, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti, pag. 92-107.

3.7 Attività corrente

Oggetto di questo paragrafo sarà la descrizione delle attività intraprese da Ilva in amministrazione straordinaria successivamente alla cessione, mediante contratto di affitto con obbligo di acquisto dei complessi aziendali, ad AmInvestCo Italy S.r.l.. Si segnala che, stante la necessità di assicurare all'amministrazione straordinaria le disponibilità finanziarie necessarie a fare fronte a taluni oneri straordinari e non ricorrenti, principalmente di natura fiscale, legati all'intervenuto perfezionamento dell'operazione di trasferimento dei complessi aziendali, i commissari straordinari hanno negoziato con AmInvestco un accordo integrativo che prevede, tra l'altro, l'impegno do tale società a corrispondere in via anticipata nel corso del 2019, ai termini ed alle condizioni indicate nel medesimo accordo integrativo, le rate trimestrali del canone di affitto dei complessi aziendali relative al periodo compreso tra febbraio 2020 e aprile 2021. Con provvedimento in data 11 marzo 2019, il Ministero dello Sviluppo Economico ha autorizzato i commissari straordinari a sottoscrivere il suddetto accordo integrativo, il quale è stato conseguentemente stipulato in data 20 marzo 2019. L'efficacia del suddetto accordo integrativo è peraltro subordinata al verificarsi delle condizioni sospensive ive previste. A questo riguardo, con lettera in data 1 maggio 2019, AmInvestco ha comunicato la sospensione dell'esecuzione del suddetto accordo integrativo, in attesa di conoscere gli esiti della discussione in corso nel Consiglio dei Ministri in relazione all'ipotizzata modifica della norma che esclude la responsabilità penale per il

soggetto gestore dello stabilimento di Taranto a condizione che vengano tempestivamente rispettate le prescrizioni del piano ambientale [150].

In data 4 novembre 2019, il Gruppo ArcelorMittal aveva notificato ai commissari straordinari dell'azienda la volontà di rescindere il contratto di affitto con acquisizione, a causa della discussione attorno al decreto *crescita,* riguardante la possibilità dell'eliminazione dello scudo penale. A Milano, il 4 marzo 2020, è stato firmato l'accordo tra Ilva in amministrazione straordinaria e ArcelorMittal Italia, che chiude i conflitti tra le parti che iniziarono a novembre, con l'intesa che prevede che, il nuovo piano industriale, si atricoli per il periodo 2020-2025. L'accordo come primo effetto produrrà il ritiro da parte di ArcelorMittal dell'atto di citazione depositato al tribunale di Milano nei confronti dei commissari Ilva, ossia l'atto in cui si notificava la volontà di recedere dal contratto. A seguito del ritiro dell'atto giudiziario di ArcelorMittal, anche i commissari ritirano il ricorso cautelare urgente, presentato contro ArcelorMittal al fine di bloccarne il disimpegno. L'accordo modifica il contratto che le due società hanno stipulato in precedenza. Previsti, il completamento delle attività AIA, il completo rifacimento dell'altoforno 5 e la suddivisione in quote paritarie tra ArcelorMittal e Ilva dei costi di adeguamento degli altiforni 1, 2 e 4. Sarà utilizzato il preridotto di ferro insieme a nuove tecnologie a minor impatto ambientale e si costruirà un forno elettrico nell'ottica della graduale decarbonizzazione. I livelli di produzione ottimale vengono fissati nell'accordo modificato a otto milioni di tonnellate di acciaio. Per l'occupazione, si

---

[150] F. Ardito, A. Lupo, A. Danovi, *Relazione trimestrale ex art.61,2°comma*, *d.lgs. n. 270/1999 della procedura di amministrazione straordinaria relativa alle società Ilva S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilvaform S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilva Servizi Marittimi S.p.A in amministrazione straordinaria, Innse Cilindri S.r.l. in amministrazione straordinaria, Sanac S.p.A in amministrazione straordinaria, Taranto Energia S.r.l. in amministrazione straordinaria, Socova S.a.s. in amministrazione straordinaria, Tillet S.a.s. in amministrazione straordinaria,* pag. 19-21, 6 Novembre 2019, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti.

parla di tenuta dei livelli con 10.700 risorse a regime. Questo vuol dire che da quest'anno, prima di arrivare al 2025, l'occupazione scenderà perché si farà ricorso agli ammortizzatori sociali per ristrutturazione. Entro il 31 maggio, con riferimento al periodo necessario a raggiungere la piena capacità produttiva dello stabilimento di Taranto in base al nuovo piano industriale, dovrà infatti essere definita una soluzione che preveda il ricorso a strumenti di sostegno, compresa la cassa integrazione guadagni straordinaria, per un numero di dipendenti da determinare. Viene precisato, in relazione al prossimo ingresso dello Stato in società, che si è dovuto prevedere l'ipotesi che il nuovo contratto di investimento non si perfezioni e che AmInvestco possa recedere dal contratto di affitto modificato. A fronte di tale facoltà , è previsto il pagamento di un importo di cinquecento milioni da parte della multinazionale. ArcelorMittal, infine, potrà recedere, con comunicazione da inviare entro il 31 dicembre prossimo, nel caso in cui il nuovo contratto di investimento non sia stato sottoscritto entro il 30 novembre. Rimane però una zona d'ombra, ossia nell'accordo non si fa riferimento allo scudo penale relativo al piano ambientale.

Con riguardo alla prosecuzione dell'attività d'impresa, dal 1/1/2019, per effetto dello scorporo del ramo d'azienda ceduto in affitto ad ArcelorMittal a fine ottobre 2018, la voce ricavi e proventi è relativa principalmente al canone di affitto, ossia 113 milioni di euro, alla vendita delle rimanenze di magazzino valorizzate al prezzo definito nel contratto di compravendita del 20 marzo 2019 per un valore di 263 milioni di euro e infine, alla rifatturazione dei costi del personale distaccato.

Il credito complessivo netto nei confronti di Arcelor Mittal Italia ammonta a 749 milioni di euro di cui 579 milioni relativi alla vendita dei magazzini materie prime e prodotti finiti, il cui incasso è previsto al termine del contratto di affitto, e per 97

milioni relativi alla vendita del magazzino ricambi e consumabili, il cui incasso era previsto a maggio 2019.

Nel corso del periodo di riferimento, si è fatto ricorso ad ammortizzatori sociali per un totale di 1.028.560 ore come conseguenza dell'accordo del 6 settembre 2018 e alle ragioni in esso sottese, per un numero medio di risorse (fte) di 1.982 unità. Al 30 settembre 2019 per effetto delle conciliazioni per incentivi all'esodo sono usciti dal Gruppo Ilva 1.166 lavoratori.

Si ritiene ora doveroso conoscere l'attività del comitato di sorveglianza, organo che, come sappiamo, si occupa insieme con il Ministro, della vigilanza e il controllo sugli atti dei commissari, tramite la possibilità di ispezionare le scritture contabili e i documenti della procedura.

Partendo dal primo anno successivo all'inizio della procedura di amministrazione straordinaria, notiamo come il comitato di sorveglianza, nel corso del periodo 4 gennaio 2016 - 31 marzo 2016, ossia il primo trimestre, si è riunito innanzitutto per valutare gli accordi transattivi da stipulare con la Società Italiana Assicurazioni e Riassicurazioni p.A., Baby Shipping LTD, Genden lines e Swedish P&I Club, al fine di comporre bonariamente le liti sorte in seguito al sinistro occorso alla motonave Flash in data 25 giugno 2012. La successiva riunione è avvenuta in data 25 febbraio, in cui oggetto di confronto sono stati: l'analisi della circolare Ministero dello Sviluppo Economico emessa in data 22 gennaio 2016 in relazione al conferimento di incarichi di collaborazione, di consulenza e professionali conferiti dalle società in amministrazione straordinaria; inoltre c'è stato un aggiornamento sulle manifestazioni di interesse pervenute a seguito della pubblicazione del bando avvenuta in data 5 gennaio 2016; un ulteriore aggiornamento ha riguardato la

situazione finanziaria, con la conferma che i dati consultivi erano coerenti con il *business plan* [151].

Nel corso del periodo del secondo trimestre, ossia dall' 1 aprile al 30 giugno 2016, il comitato di sorveglianza si è riunito due volte. Oggetto della prima riunione è stata la valutazione in ordine alla proposta di transazione formulata agli eredi del sig. Morricella; inoltre in data 8 giugno 2016 ,in cui si è provveduto all'aggiornamento sull'attuazione del programma e all'aggiornamento dei principali contenziosi pendenti [152].

Molteplici riunioni sono state affrontate nel periodo del terzo trimestre 2016, ossia 1 luglio - 30 settembre, al fine di esaminare: innanzitutto le ipotesi di patteggiamento riguardo al procedimento ambiente svenduto; si è poi passare all'aggiornamento sui finanziamenti statali ex art. 1 comma 6-bis del d.l. 191/2015; infine all'andamento

---

151 P. Gnudi, C. Carrubba, E. Laghi, *Relazione trimestrale ex art.61,2°comma, d.lgs. n. 270/1999 della procedura di amministrazione straordinaria relativa alle società Ilva S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilvaform S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilva Servizi Marittimi S.p.A in amministrazione straordinaria, Innse Cilindri S.r.l. in amministrazione straordinaria, Sanac S.p.A in amministrazione straordinaria, Taranto Energia S.r.l. in amministrazione straordinaria, Socova S.a.s. in amministrazione straordinaria, Tillet S.a.s. in amministrazione straordinaria,* pag. 10, 1 luglio 2016, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti.

152 P. Gnudi, C. Carrubba, E. Laghi,, *Relazione trimestrale ex art.61,2°comma, d.lgs. n. 270/1999 della procedura di amministrazione straordinaria relativa alle società Ilva S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilvaform S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilva Servizi Marittimi S.p.A in amministrazione straordinaria, Innse Cilindri S.r.l. in amministrazione straordinaria, Sanac S.p.A in amministrazione straordinaria, Taranto Energia S.r.l. in amministrazione straordinaria, Socova S.a.s. in amministrazione straordinaria, Tillet S.a.s. in amministrazione straordinaria,* pag. 11, 13 dicembre 2016, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti.

gestionale generale sull'attività industriale e lo stato di avanzamento della procedura di dismissione [153].

Anche durante il 2017 il comitato di sorveglianza si è riunito più volte nei vari trimestri. In particolare, nel primo, 1 gennaio - 31 marzo, la tematica maggiormente affrontata è stata la transazione tra l' Ilva e la famiglia Riva [154]. Nel corso del secondo trimestre il comitato di sorveglianza si è riunito, sopratutto, per discutere dell'aggiudicazione della procedura di trasferimento dei complessi aziendali delle società in amministrazione straordinaria [155].

Passando al terzo trimestre 2017, 1 luglio - 30 settembre, il comitato di sorveglianza si è riunito per discutere e confrontarsi: sull'aggiornamento dell'attuazione del programma dell'amministrazione straordinaria di Ilva; sull'aggiornamento sulla istanza di patteggiamento di Ilva; sull'aggiornamento della procedura di trasferimento dei complessi aziendali delle società in amministrazione straordinaria;

---

153 P. Gnudi, C. Carrubba, E. Laghi, *Relazione trimestrale ex art.61,2°comma, d.lgs. n. 270/1999 della procedura di amministrazione straordinaria relativa alle società Ilva S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilvaform S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilva Servizi Marittimi S.p.A in amministrazione straordinaria, Innse Cilindri S.r.l. in amministrazione straordinaria, Sanac S.p.A in amministrazione straordinaria, Taranto Energia S.r.l. in amministrazione straordinaria, Socova S.a.s. in amministrazione straordinaria, Tillet S.a.s. in amministrazione straordinaria,* pag. 10, 19 maggio 2017, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti.

154 P. Gnudi, C. Carrubba, E. Laghi, *Relazione trimestrale ex art.61,2°comma, d.lgs. n. 270/1999 della procedura di amministrazione straordinaria relativa alle società Ilva S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilvaform S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilva Servizi Marittimi S.p.A in amministrazione straordinaria, Innse Cilindri S.r.l. in amministrazione straordinaria, Sanac S.p.A in amministrazione straordinaria, Taranto Energia S.r.l. in amministrazione straordinaria, Socova S.a.s. in amministrazione straordinaria, Tillet S.a.s. in amministrazione straordinaria*, pag. 10, 30 novembre 2017 , sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti.

155 P. Gnudi, C. Carrubba, E. Laghi, *Relazione trimestrale ex art.61,2°comma, d.lgs. n. 270/1999 della procedura di amministrazione straordinaria relativa alle società Ilva S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilvaform S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilva Servizi Marittimi S.p.A in amministrazione straordinaria, Innse Cilindri S.r.l. in amministrazione straordinaria, Sanac S.p.A in amministrazione straordinaria, Taranto Energia S.r.l. in amministrazione straordinaria, Socova S.a.s. in amministrazione straordinaria, Tillet S.a.s. in amministrazione straordinaria,* pag. 10, 16 gennaio 2018, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti.

infine in data 28 agosto 2017 si riuniva per un parere sul programma dei commissari straordinari e, successivamente, per rivedere il budget delle le spese della procedura[156].

Con riferimento all'ultimo trimestre del 2017, 1 ottobre - 31 dicembre, possiamo sottolineare come il comitato di sorveglianza si sia riunito per discutere, oltre che sull'aggiornamento dell'esecuzione del piano di dismissione di Ilva, anche per un parere sull'integrazione del programma della procedura [157].

Analizziamo ora i trimestri del 2018. Durante il primo, che va dall' 1 aprile al 30 giugno, il comitato di sorveglianza si è riunito in diverse date in occasione delle quali ha esaminato: l'istanza di autorizzazione alla rinuncia al credito di Ilva S.p.A. nei confronti di Tunisacier S.A. ed Ilva Maghreb S.A.; la relazione trimestrale ex art. 61, d.lgs. 270/1999 (III Trim 2017) delle società Ilva spa, Ilvaform S.p.A., Ilva Servizi Marittimi S.p.A., Innse Cilindri S.p.A., Sanac S.p.A., Taranto Energia S.p.A., Socova S.a.s., Tillet S.a.s., Partecipazioni Industriali S.p.A., tutte in amministrazione

---

156 P. Gnudi, C. Carrubba, E. Laghi, *Relazione trimestrale ex art.61,2°comma, d.lgs. n. 270/1999 della procedura di amministrazione straordinaria relativa alle società Ilva S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilvaform S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilva Servizi Marittimi S.p.A in amministrazione straordinaria, Innse Cilindri S.r.l. in amministrazione straordinaria, Sanac S.p.A in amministrazione straordinaria, Taranto Energia S.r.l. in amministrazione straordinaria, Socova S.a.s. in amministrazione straordinaria, Tillet S.a.s. in amministrazione straordinaria,* pag. 11, 12 aprile 2018, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti.

157 P. Gnudi, C. Carrubba, E. Laghi, *Relazione trimestrale ex art.61,2°comma, d.lgs. n. 270/1999 della procedura di amministrazione straordinaria relativa alle società Ilva S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilvaform S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilva Servizi Marittimi S.p.A in amministrazione straordinaria, Innse Cilindri S.r.l. in amministrazione straordinaria, Sanac S.p.A in amministrazione straordinaria, Taranto Energia S.r.l. in amministrazione straordinaria, Socova S.a.s. in amministrazione straordinaria, Tillet S.a.s. in amministrazione straordinaria,* pag. 11, 10 luglio 2018, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti.

straordinaria; e infine l'istanza di autorizzazione alla rinuncia al credito di Ilva S.p.A. nei confronti di Tunisacier S.A. ed Ilva Maghreb S.A [158].

Nel corso del trimestre successivo , 1 luglio - 30 settembre, il comitato di sorveglianza si è riunito per discutere dell' istanza di autorizzazione per il trasferimento dei complessi aziendali facenti capo alla società in amministrazione straordinaria Ilva S.p.A., Ilvaform S.p.A., Ilva Servizi Marittimi S.p.A., Taranto Energia S.r.l., Tillet S.a.s., Socova S.a.s.; e per analizzare l'autorizzazione alla sottoscrizione di un accordo modificativo del contratto di affitto con obbligo di acquisto dei complessi aziendali facenti capo a Ilva [159] .

Nell'ultimo trimestre del 2018 il comitato di sorveglianza si è ritrovato solamente per discutere l'istanza per l'autorizzazione alla rinuncia parziale di Ilva S.p.A. al credito nei confronti di Hellenic Steel Company S.A., inviata il 12 ottobre 2018 [160] .

---

158 P. Gnudi, C. Carrubba, E. Laghi, *Relazione trimestrale ex art.61,2°comma, d.lgs. n. 270/1999 della procedura di amministrazione straordinaria relativa alle società Ilva S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilvaform S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilva Servizi Marittimi S.p.A in amministrazione straordinaria, Innse Cilindri S.r.l. in amministrazione straordinaria, Sanac S.p.A in amministrazione straordinaria, Taranto Energia S.r.l. in amministrazione straordinaria, Socova S.a.s. in amministrazione straordinaria, Tillet S.a.s. in amministrazione straordinaria,* pag. 11, 6 dicembre 2018, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti.

159 P. Gnudi, C. Carrubba, E. Laghi, *Relazione trimestrale ex art.61,2°comma, d.lgs. n. 270/1999 della procedura di amministrazione straordinaria relativa alle società Ilva S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilvaform S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilva Servizi Marittimi S.p.A in amministrazione straordinaria, Innse Cilindri S.r.l. in amministrazione straordinaria, Sanac S.p.A in amministrazione straordinaria, Taranto Energia S.r.l. in amministrazione straordinaria, Socova S.a.s. in amministrazione straordinaria, Tillet S.a.s. in amministrazione straordinaria,* pag. 11, 17 aprile 2019, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti.

160 P. Gnudi, C. Carrubba, E. Laghi,, *Relazione trimestrale ex art.61,2°comma, d.lgs. n. 270/1999 della procedura di amministrazione straordinaria relativa alle società Ilva S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilvaform S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilva Servizi Marittimi S.p.A in amministrazione straordinaria, Innse Cilindri S.r.l. in amministrazione straordinaria, Sanac S.p.A in amministrazione straordinaria, Taranto Energia S.r.l. in amministrazione straordinaria, Socova S.a.s. in amministrazione straordinaria, Tillet S.a.s. in amministrazione straordinaria,* pag. 11, 20 maggio 2019, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti.

Giungiamo ora all'analisi delle riunioni del comitato nell'anno più vicino ai giorni nostri, il 2019. Nel corso del periodo che va dall' 1 gennaio 2019 al 31 marzo 2019, il comitato di sorveglianza si è riunito per esaminare diverse questioni, tra cui: l' aggiornamento circa l'esecuzione del piano; l'esame dell'istanza per la sottoscrizione dell'accordo di conciliazione tra Ilva S.p.A. in amministrazione straordinaria e Compagnie Francaise d'Assurance pour le Commerce Exterieur S.A. ; e infine l'istanza relativa all'operazione di trasferimento dei complessi aziendali facenti capo alle società in amministrazione straordinaria Ilva S.p.A, Ilvaform S.p.A, Ilva Servizi Marittimi S.p.A., Taranto Energia S.r.l., Tillet S.a.s., Socova S.a.s. del 22 gennaio 2019 [161].

Durante il secondo trimestre, dall'1 aprile al 30 giugno, il comitato di sorveglianza si è occupato dell'istanza per la selezione dell'agente immobiliare di primario standing cui affidare l'incarico di individuare potenziali interessati all'acquisto di beni immobiliari non funzionale di proprietà di Ilva S.p.A. ; dell'analisi dei costi della procedura del 2018 e del budget del 2019 [162].

Nel periodo che va dall'1 luglio al 30 settembre, il comitato di sorveglianza ha trattato diversi punti tra cui: la preliminare conoscenza dei membri del comitato di

---

[161] P. Gnudi, C. Carrubba, E. Laghi, *Relazione trimestrale ex art.61,2°comma, d.lgs. n. 270/1999 della procedura di amministrazione straordinaria relativa alle società Ilva S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilvaform S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilva Servizi Marittimi S.p.A in amministrazione straordinaria, Innse Cilindri S.r.l. in amministrazione straordinaria, Sanac S.p.A in amministrazione straordinaria, Taranto Energia S.r.l. in amministrazione straordinaria, Socova S.a.s. in amministrazione straordinaria, Tillet S.a.s. in amministrazione straordinaria,* pag. 11, 24 maggio 2019, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti.

[162] P. Gnudi, C. Carrubba, E. Laghi, A. Danovi, *Relazione trimestrale ex art.61,2°comma, d.lgs. n. 270/1999 della procedura di amministrazione straordinaria relativa alle società Ilva S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilvaform S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilva Servizi Marittimi S.p.A in amministrazione straordinaria, Innse Cilindri S.r.l. in amministrazione straordinaria, Sanac S.p.A in amministrazione straordinaria, Taranto Energia S.r.l. in amministrazione straordinaria, Socova S.a.s. in amministrazione straordinaria, Tillet S.a.s. in amministrazione straordinaria,* pag. 11, 6 Novembre 2019, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti.

sorveglianza di nuova costituzione; la programmazione delle prossime attività del comitato di sorveglianza; l'autorizzazione alla nomina dell'avv. Lombardi per consulenza su interpretazione ed esecuzione contratti di affitto con ArcelorMittal; l'organizzazione delle attività del comitato e rapporti con i commissari; l'aggiornamento da parte dei commissari sulla situazione attuale, sulle principali criticità e sulle prospettive future; e inoltre la fissazione della prossima riunione e la programmazione di una visita allo stabilimento di Taranto [163].

Analizziamo ora alcuni dati relativi all'andamento dell'impresa. La gestione dell'attività è stata inevitabilmente caratterizzata degli effetti dall'affitto del ramo di azienda ad ArcelorMittal delle attività operative dal 1 novembre 2018. I ricavi derivanti dalla vendita di prodotti siderurgici del periodo gennaio-ottobre 2018 pari a 2.319 mln/€, evidenziano una flessione di circa il 4% rispetto allo stesso periodo del 2017 che ammontava a 2.410 mln/€.

Inoltre l'andamento favorevole dei prezzi di vendita ha parzialmente compensato la riduzione dell'11% dei volumi spediti. I dati, depurati della vendita di coils neri [164] derivanti dalla laminazione di bramme di acquisto, evidenziano un decremento nei ricavi del 6%, e nelle spedizioni del 13%. Le spedizioni di coils neri derivanti dalla

---

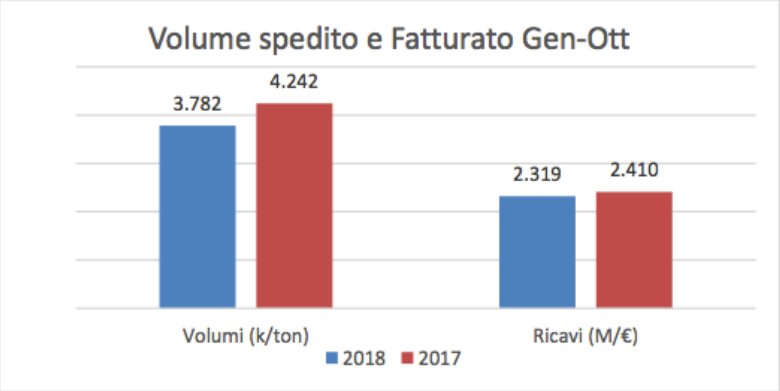
[163] F. Ardito, A. Lupo, A. Danovi, *Relazione trimestrale ex art.61,2°comma, d.lgs. n. 270/1999 della procedura di amministrazione straordinaria relativa alle società Ilva S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilvaform S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilva Servizi Marittimi S.p.A in amministrazione straordinaria, Innse Cilindri S.r.l. in amministrazione straordinaria, Sanac S.p.A in amministrazione straordinaria, Taranto Energia S.r.l. in amministrazione straordinaria, Socova S.a.s. in amministrazione straordinaria, Tillet S.a.s. in amministrazione straordinaria,* pag. 11, 6 Novembre 2019, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti.

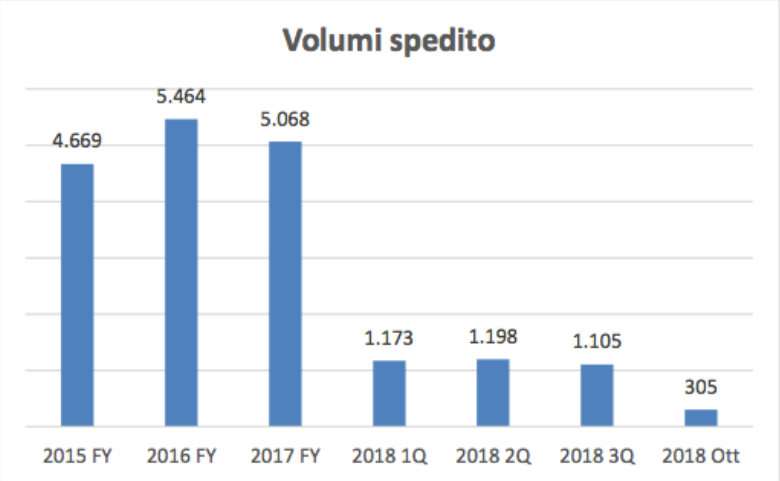
[164] Lamiere, cui caratteristiche sono: elevato limite elastico, studiati e sviluppati appositamente per quei settori che richiedono: elevata resistenza meccanica e tenacità (resilienza a basse temperature)- eccellente deformabilità a freddo (piegatura, profilatura, stampaggio)- ottima saldabilità.
L'impiego dei Coils neri è ideale per la realizzazione di tutte quelle strutture/elementi che richiedono, oltre ad una buona lavorabilità, una significativa riduzione del proprio peso mantenendo inalterate le proprietà resistenziali di base.

laminazione di bramme di acquisto si sono attestati a 452 k/ton contro 421 k/ton dello stesso periodo del 2017 [165].

Spedizioni e fatturato Gennaio – Ottobre 2018

K/ton	Coils	Lamiere	Tubi/Ta	Tforma	TOTALE	Ricavi (K/€)	Prezzo unitario (€)
2018	3.536	59	3	184	**3.782**	2.319	614
2017	3.824	203	4	211	**4.242**	2.410	569

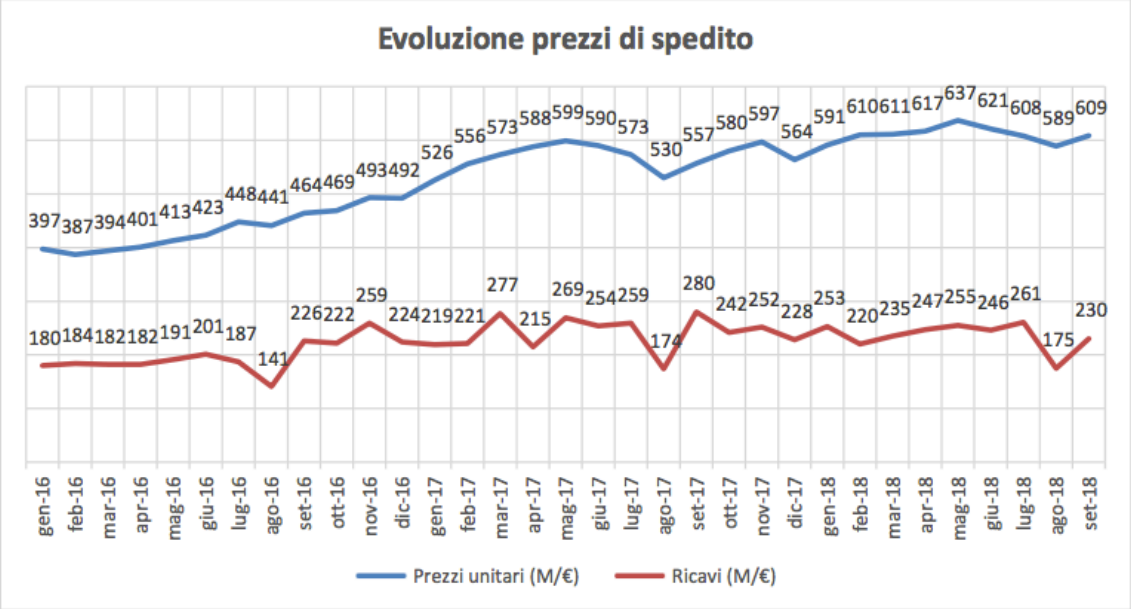




[165] Grafico estratto da P. Gnudi, C. Carrubba, E. Laghi,, *Relazione trimestrale ex art.61,2°comma, d.lgs. n. 270/1999 della procedura di amministrazione straordinaria relativa alle società Ilva S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilvaform S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilva Servizi Marittimi S.p.A in amministrazione straordinaria, Innse Cilindri S.r.l. in amministrazione straordinaria, Sanac S.p.A in amministrazione straordinaria, Taranto Energia S.r.l. in amministrazione straordinaria, Socova S.a.s. in amministrazione straordinaria, Tillet S.a.s. in amministrazione straordinaria,* pag. 29, 20 maggio 2019, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti.

L'aumento dei prezzi d'acquisto delle materie prime, in atto dal secondo trimestre del 2017, ha contribuito a contrastare il positivo andamento dei prezzi di vendita.

La produzione di acciaio del periodo è stata di 3,9 mln di tonnellate con una media giornaliera di 12,78 kton. Il grafico che segue [166] mostra l'evoluzione dei prezzi e dei ricavi mensili nel periodo gennaio 2016 – settembre 2018, ultimo dato disponibile .



[166] Grafico estratto da P. Gnudi, C. Carrubba, E. Laghi,, *Relazione trimestrale ex art.61,2°comma, d.lgs. n. 270/1999 della procedura di amministrazione straordinaria relativa alle società Ilva S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilvaform S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilva Servizi Marittimi S.p.A in amministrazione straordinaria, Innse Cilindri S.r.l. in amministrazione straordinaria, Sanac S.p.A in amministrazione straordinaria, Taranto Energia S.r.l. in amministrazione straordinaria, Socova S.a.s. in amministrazione straordinaria, Tillet S.a.s. in amministrazione straordinaria,* pag. 30, 20 maggio 2019, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti.

Lo stock dei prodotti finiti e brame si è leggermente incrementato nel periodo 01/01/18 - 31/10/18 [167].

Andamento giacenze (k/ton)

	dic-17	ott-18	Δ
Prodotti finiti	765	843	78
Bramme	151	172	21
Totale	**916**	**1.015**	**99**

Dal 1/11/2018, per effetto dello scorporo del ramo d'azienda, la voce ricavi e proventi è relativa al canone di affitto, ossia € 30 mln/€, alla vendita delle rimanenze di magazzino consumate da AMI, e cioè 253 mln/€ e alla rifatturazione ad AMI dei costi del personale distaccato.

La cassa integrazione ha riguardato un numero medio di risorse per l'anno 2018 di 2.485 unità. A seguito dell'affitto del ramo di azienda nei mesi di novembre e dicembre sono stati distaccati circa 10.350 dipendenti ad AMI.

La gestione finanziaria ha continuato a beneficiare di iniziative volte a ottimizzare il livello del capitale circolante in particolare attraverso la rimodulazione dei tempi di pagamento contribuendo a sostenere il bilancio finanziario. Inoltre, nei mesi di gennaio e luglio è stato incassato un finanziamento dal Ministero dello Sviluppo Economico di complessivi 300 mln di euro, a supporto della gestione corrente. Con

[167] Tabella estratta da P. Gnudi, C. Carrubba, E. Laghi,, *Relazione trimestrale ex art.61,2°comma, d.lgs. n. 270/1999 della procedura di amministrazione straordinaria relativa alle società Ilva S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilvaform S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilva Servizi Marittimi S.p.A in amministrazione straordinaria, Innse Cilindri S.r.l. in amministrazione straordinaria, Sanac S.p.A in amministrazione straordinaria, Taranto Energia S.r.l. in amministrazione straordinaria, Socova S.a.s. in amministrazione straordinaria, Tillet S.a.s. in amministrazione straordinaria,* pag. 30, 20 maggio 2019, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti.

tale linea di sì è inoltre provveduto a rimborsare un di finanziamento di 34mln/€ per anticipo fatture.

Si ricorda che nel 2017 è stato emesso un prestito obbligazionario sottoscritto dal Fondo Unico di Giustizia finalizzato all'attuazione e alla realizzazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria. I valori rinvenuti dalla sottoscrizione del prestito obbligazionario sono stati versati in un patrimonio destinato e gestiti con contabilità sparata secondo la previsione degli artt. 2447-bis e seguenti del Codice civile. Il patrimonio destinato a fine dicembre 2018 ammonta a 1.064 mln/€ [168].

[168] P. Gnudi, C. Carrubba, E. Laghi,, *Relazione trimestrale ex art.61,2°comma, d.lgs. n. 270/1999 della procedura di amministrazione straordinaria relativa alle società Ilva S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilvaform S.p.A in amministrazione straordinaria, Ilva Servizi Marittimi S.p.A in amministrazione straordinaria, Innse Cilindri S.r.l. in amministrazione straordinaria, Sanac S.p.A in amministrazione straordinaria, Taranto Energia S.r.l. in amministrazione straordinaria, Socova S.a.s. in amministrazione straordinaria, Tillet S.a.s. in amministrazione straordinaria,* pag. 30-31, 20 maggio 2019, sito web: Gruppo Ilva in amministrazione straordinaria, Commissari straordinari, Avv. Antonio Lupo, Dott. Francesco Ardito, Prof. Alessandro Danovi ;Commissari straordinari Sanac, Innse cilindri : Dott. Piero Gnudi, Avv. Claudio Carrubba, Prof. Enrico Laghi Sez. documenti.

CAPITOLO QUARTO. NORMATIVA EUROPEA E PROSPETTIVA COMPARATA DELLA CRISI DELLA GRANDE IMPRESA

4.1 Le procedure di insolvenza transnazionali

Oggetto di questo capitolo sarà la descrizione delle problematiche relative alle procedure di insolvenza transnazionali, in considerazione della normativa Comunitaria, con riguardo, in particolare, allo scontro tra le leggi in materia di aiuti di Stato e, infine, una prospettiva comparata inerente alle modalità con cui viene affrontato il dissesto delle grandi imprese nei maggiori Paesi europei.

L'esigenza di assicurare un coordinamento tra gli ordinamenti interessati dall'insolvenza di un'impresa che eserciti la propria attività in vari Paesi o, per altro verso, presenti implicazioni transfrontaliere si è, ormai, imposta nella realtà economica e giuridica in tutti gli Stati industrializzati, in cui si assiste ad un crescente intrecciarsi di rapporti commerciali tra soggetti di nazionalità diverse, che si trovano ad operare in Paesi differenti o che localizzano beni e attività produttive in territori diversificati. Pertanto tutto ciò non può che comportare situazioni in cui la crisi di una determinata impresa interessi più ordinamenti giuridici. Il fenomeno ha aggravato una situazione già complessa, dal momento che il fallimento di un soggetto che svolge un'attività economica in un determinato Stato, di per sé, genera problemi di disciplina, per la combinazione di differenti fattori; detti problemi non possono che aggravarsi a fronte della natura transnazionale dell'attività esercitata dal debitore. Basti pensare che le leggi statali relative all'insolvenza sono state, per lo più, caratterizzate da un'intrinseca vocazione universale, nel senso di privilegiare una risoluzione collettiva della crisi dell'impresa quando una società non è più in

grado di adempiere i propri obblighi finanziari interni ed esterni alla vita sociale, la migliore soluzione del problema postula che tutti gli interessati collaborino al fine di ottenere una migliore e più equa definizione dei rapporti pendenti e delle obbligazioni inadempiute. Non a caso, nella generalità delle discipline statali dedicate all'insolvenza, non è consentito ai singoli portatori di interessi creditori di soddisfarsi individualmente su porzioni di patrimonio appartenente alla società insolvente, né al debitore di definire i rapporti pendenti. La circostanza che l'attività d'impresa sia stata condotta in più Paesi e, pertanto, i fulcri delle operazioni imprenditoriali, i beni aziendali così come i creditori siano localizzati in Stati differenti non può che condurre ad una scontro tra le istanze universalistiche proprie delle differenti normative nazionali. Tanto più che l'avvio di una procedura fallimentare in uno Stato piuttosto che nell'altro non necessariamente conduce a medesimi risultati. In primo luogo grandi differenze esistono in ordine ai presupposti per l'apertura, e alla tipologia stessa, delle procedure concorsuali nell'ambito dei diversi ordinamenti giuridici: mentre alcune hanno carattere liquidatorio altre tendono, invece, al risanamento della società insolvente; esistono procedimenti in cui il debitore non viene privato del potere di direzione ed amministrazione dell'impresa in crisi, anche se la sua opera viene coadiuvata da un soggetto individuato dal giudice competente, mentre in altri casi si assiste allo spossessamento totale del soggetto insolvente; la chiusura di una procedura concorsuale può liberare il debitore dalle obbligazioni inadempiute o, invece, far rivivere la possibilità di agire individualmente per il recupero dei crediti residui; e gli esempi possono moltiplicarsi. Ma quel che più conta è che anche laddove i sistemi fallimentari nazionali tendano alla realizzazione di medesimi obiettivi, lo fanno attraverso metodologie e strumenti differenti. Paradigmatico, da questo punto di vista, è il principio base che ispira la disciplina dei procedimenti concorsuali nella

generalità degli ordinamenti statali, ossia la *par condicio creditorum*. Se un dato inconfutabile è che la sua realizzazione passa attraverso la distribuzione proporzionale dell'attivo dell'impresa a favore di tutti i creditori, enormi discussioni sorgono in ordine alle eccezioni da apportare a detta regola di base [169].

Il compito di disciplinare e coordinare le procedure d'insolvenza a carattere transfrontaliero è stato essenzialmente affidato all'iniziativa dei singoli Stati e, in particolare, alla disciplina interna di diritto internazionale privato. Essa, peraltro, è profondamente divergente da Paese a Paese.

Fino a qualche anno or sono, un dato ha accomunato la gran parte degli Stati nella disciplina delle procedure d'insolvenza a carattere transnazionale, ossia l'ispirazione ad un modello di territorialità in base al quale, di fronte al dissesto di un'impresa che abbia svolto una qualche attività nel foro, occorre aprire una procedura concorsuale sottoposta alla disciplina nazionale e controllata dalle autorità locali. In altri termini, i sistemi fallimentari statali hanno favorito e, talora, imposto il controllo nazionale delle procedure d'insolvenza a prescindere dal fatto che il debitore avesse cittadinanza o domicilio straniero, ovvero l'oggetto principale dell'impresa si localizzasse all'estero. Il principio di territorialità porta infatti ad aprire un procedimento in ogni Stato in cui si intendano conseguire gli effetti tipici della procedura d'insolvenza. Dovrà, naturalmente, ricorrere un criterio di collegamento giurisdizionale che, pur divergendo tra Stato e Stato, è abitualmente adottato secondo parametri capaci di dare vita ad una competenza esorbitante; esso infatti consente l'esercizio della giurisdizione nazionale in relazione all'insolvenza di un'impresa che abbia esercitato un qualsiasi segmento della sua attività economica

---

169 A. Sciumè, I. Queirolo, B.De Donno, diretto da F. Vassalli, F.P. Luiso, E. Gabrielli, *Trattato di diritto fallimentare e delle altre procedure concorsuali, Volume V: Profili storici, comunitari, internazionali e di diritto comparato*, Torino 2014, pag. 86-88.

nell'ordinamento, anche senza la caratteristica della stabilità. Da questo punto di vista, appare pienamente realizzato il binomio sovranità-controllo dell'impresa. Tanto più che nessuna rilevanza assume la pendenza di procedimenti stranieri, neppure quando essi siano aperti in un Paese che presenta collegamenti ben più rilevanti con il debitore insolvente rispetto all'ordinamento del foro; ossia neppure quando nello Stato straniero sia localizzata la sede principale, l'amministrazione centrale o la maggior parte degli interessi economici della società fallita [170].

4.2 Le amministrazioni straordinarie e i Regolamenti Europei

In questo paragrafo affronteremo innanzitutto i due Regolamenti europei fondamentali in materia di procedure di insolvenza, ossia il n.1346/2000 e il n. 848/2015, ai quali le amministrazioni straordinarie italiane, nella loro duplice accezione Prodi bis e Marzano, sono soggette. Poiché il primo dei due Regolamenti viene sostituito [171], quasi totalmente, dalle disposizioni presenti nel Regolamento n. 848 del 2015, è sufficiente ricordare che è stato realizzato in un periodo storico molto particolare, in cui lo sviluppo e la globalizzazione avanzavano dirompenti. Già allora molte imprese avevano sedi operative in diversi Stati membri dell'Unione europea, ed è proprio grazie a questo Regolamento che si ottenne un'armonizzazione del fenomeno dell'insolenza transfrontaliera [172].

---

[170] A. Sciumè, I. Queirolo, B.De Donno, diretto da F. Vassalli, F.P. Luiso, E. Gabrielli, *Trattato di diritto fallimentare e delle altre procedure concorsuali, Volume V: Profili storici, comunitari, internazionali e di diritto comparato*, Torino 2014, pag. 92-93.

[171] Quanto ai loro rapporti reciproci, il Regolamento n.1346 vale per le procedure di insolvenza aperte prima del 26 giugno 2017, per quelle aperte successivamente vale il Regolamento n.848. Con riguardo alla loro applicazione, si applicano indistintamente a tutte le procedure nazionali rientranti nei rispettivi allegati. Nessuno dei due regolamenti contiene disposizioni specifiche per le amministrazioni straordinarie, queste quindi, sono soggette ad entrambi i regolamenti senza peculiarità di sorta. Del resto, i regolamenti sono formulati in modo da adattarsi automaticamente alle singole procedure nazionali.

[172] P. De Cesari, G. Montella, *Diritto Europeo*, *Fallimento e concordato fallimentare*, pag. 499, Torino 2016.

In data 20 maggio 2015 viene approvato il Regolamento n. 848/2015, applicabile alle procedure concorsuali pubbliche, comprese le procedure provvisorie, disciplinate dalle norme in materia di insolvenza e in cui, a fini di salvataggio, ristrutturazione del debito, riorganizzazione o liquidazione, un debitore è spossessato, in tutto o in parte, del proprio patrimonio ed è nominato un amministratore delle procedure di insolvenza; i beni e gli affari di un debitore sono soggetti al controllo o alla sorveglianza di un giudice; oppure una sospensione temporanea delle azioni esecutive individuali è concessa da un giudice o per legge al fine di consentire le trattative tra il debitore e i suoi creditori, purché le procedure per le quali è concessa la sospensione prevedano misure idonee a tutelare la massa dei creditori e, qualora non sia stato raggiunto un accordo, siano preliminari a una delle procedure descritte precedentemente.

Una delle disposizioni centrali del Regolamento in esame è contenuta nell'art.3, rubricato *competenza giurisdizionale internazionale*. Tale articolo prevede che sono competenti ad aprire la procedura d'insolvenza i giudici dello Stato membro nel cui territorio è situato il centro di interessi principali del debitore, il c.d. *Centre of Main Interest* (COMI), ossia il luogo in cui il debitore esercita la gestione dei suoi interessi in modo abituale e riconoscibile dai terzi. Sempre l'art. 3 prosegue precisando che, per le società e le persone giuridiche si presume che il centro degli interessi principali sia, fino a prova contraria, il luogo in cui si trova la sede legale. Tale presunzione si applica solo se la sede legale non è stata spostata in un altro Stato membro entro il periodo di tre mesi precedente la domanda di apertura della procedura d'insolvenza. Inoltre, se il centro degli interessi principali del debitore è situato nel territorio di uno Stato membro, i giudici di un altro Stato membro sono competenti ad aprire una procedura di insolvenza nei confronti del debitore solo se

questi possiede una dipendenza nel territorio di tale altro Stato membro e, gli effetti di tale procedura, sono limitati ai beni del debitore che si trovano in tale territorio.

Con riguardo alla legge applicabile, l'art. 7 precisa che, salvo disposizione contraria, si applica alla procedura di insolvenza e ai suoi effetti la legge dello Stato membro nel cui territorio è aperta la procedura (lo «Stato di apertura»), che ne determina inoltre le condizioni di apertura, lo svolgimento e la chiusura della procedura di insolvenza .

Ricordiamo inoltre che la decisione di apertura della procedura di insolvenza da parte di un giudice di uno Stato membro, è riconosciuta in tutti gli altri Stati membri dal momento in cui essa produce effetto nello Stato di apertura, come previsto dall'art. 19 del Regolamento in esame [173] .

Con riguardo al caso di contrasto tra la normativa italiana e i Regolamenti, vengono applicati questi ultimi, per il principio della prevalenza del diritto europeo su quelli dei singoli Stati membri. Nel caso delle amministrazioni straordinarie, questo vale in primo luogo per la competenza internazionale. Entrambi i regolamenti attribuiscono la competenza ad aprire la procedura di insolvenza ai giudici dello Stato membro in cui è collocato il centro degli interessi principali del debitore. Tale norma prevale su quella italiana: pertanto, per limitarci all'amministrazione straordinaria Prodi bis, il Titolo IV del d.lgs. 270/1999, là dove parla dell'estensione dell'amministrazione alle altre imprese del gruppo, vale solo per quelle imprese, sia pure partecipanti al gruppo, il cui COMI sia in Italia. Qualora invece, il COMI di una data impresa, pur inserita in un gruppo italiano, sia ravvisabile in un altro Stato membro, questa impresa non potrà essere assoggettata all'amministrazione straordinaria in Italia,

---

173 A. Sciumè, I. Queirolo, B.De Donno, diretto da F. Vassalli, F.P. Luiso, E. Gabrielli, *Trattato di diritto fallimentare e delle altre procedure concorsuali, Volume V: Profili storici, comunitari, internazionali e di diritto comparato*, Torino 2014, pag. 130-136.

ma solo, consentendolo la legge locale, ad una distinta procedura da aprirsi in detto altro Stato. Vale il principio caratteristico di entrambi i regolamenti, per cui l'appartenenza dell'impresa ad un gruppo è di per sé irrilevante ai fini della competenza internazionale: ogni singola impresa è, cioè, assoggettata alla procedura nello Stato in cui è collocato il suo COMI, indipendentemente dal COMI delle altre imprese del gruppo, foss'anche di quella madre [174] .

E' bene infine ricordare un recente provvedimento adottato da parte del Parlamento Europeo insieme al Consiglio, ossia la Direttiva 1023/ 2019 in materia di ristrutturazione preventiva, esdebitazione, interdizioni e misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedura di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione, e che modifica la Direttiva 1132/2017, sulla ristrutturazione e sull'insolvenza. Tale provvedimento precisa come tutte le operazioni di ristrutturazione, in particolare quelle di grandi dimensioni che generano un impatto significativo, dovrebbero basarsi su un dialogo con i portatori di interessi, che dovrebbe riguardare la scelta delle misure previste in relazione agli obiettivi dell'operazione di ristrutturazione, come pure sulle opzioni alternative, e dovrebbero garantire l'adeguata partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori come previsto dal diritto dell'Unione e nazionale. Viene inoltre specificato che quanto prima un debitore è in grado di individuare le proprie difficoltà finanziarie e prendere le misure opportune, tanto maggiore è la probabilità che eviti un'insolvenza imminente. È opportuno pertanto dare informazioni chiare, aggiornate, concise e di facile consultazione sulle procedure di ristrutturazione preventiva disponibili e predisporre uno o più strumenti di allerta precoce per incoraggiare i debitori che cominciano ad avere difficoltà finanziarie ad agire in una fase precoce. Gli Stati membri dovrebbero essere

---

174 G. Montella, L. Ponti , *Le amministrazioni straordinarie e la normativa europea* , *Le amministrazioni straordinarie fra la salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento,* a cura di Giannicola Rocca e Diego Corrado, O.D.C.E.C Milano, 2017, pag. 44-45.

in grado di adattare gli strumenti di allerta precoce in funzione delle dimensioni dell'impresa e stabilire specifiche disposizioni in materia di strumenti di allerta precoce per le imprese e i gruppi di grandi dimensioni, tenendo conto delle loro peculiarità.

L'art. 4 della Direttiva in esame interviene proprio sul questo punto, e prevede che gli Stati membri debbano provvedere affinché, qualora sussista una probabilità di insolvenza, il debitore abbia accesso a un quadro di ristrutturazione preventiva che gli consenta la ristrutturazione, al fine di impedire l'insolvenza e di assicurare la loro sostenibilità economica, fatte salve altre soluzioni volte a evitare l'insolvenza, così da tutelare i posti di lavoro e preservare l'attività imprenditoriale.

Ancora, l'art. 6 prevede disposizioni inerenti la sospensione delle azioni esecutive individuali, esattamente come accade nella procedura di amministrazione straordinaria Nazionale, per cui gli Stati membri provvedono affinché il debitore possa beneficiare della sospensione di tali azioni al fine di agevolare le trattative sul piano di ristrutturazione nel contesto di un quadro di ristrutturazione preventiva.

Per quanto concerne il piano di ristrutturazione, l'art. 8 contiene previsioni dirette agli Stati membri riguardanti il suo contenuto. In particolare devono indicare l'identità del debitore, le attività e le passività del debitore al momento della presentazione del piano di ristrutturazione, compreso il valore delle attività, e una descrizione della situazione economica del debitore e della posizione dei lavoratori, nonché una descrizione delle cause e dell'entità delle difficoltà del debitore; le parti interessate, i termini del piano di ristrutturazione, se previsto dal diritto nazionale, la stima dei flussi finanziari del debitore e infine una dichiarazione circa i motivi per cui il piano di ristrutturazione ha prospettive ragionevoli di impedire l'insolvenza

del debitore e di garantire la sostenibilità economica dell'impresa, comprese le necessarie condizioni preliminari per il successo del piano.

4.3 Il problema degli aiuti di Stato

Senza dubbio, però, le problematiche più rilevanti nel rapporto tra amministrazioni straordinarie e diritto dell'Unione emergono in relazione alla concorrenza, e all'interno di questa, al divieto di aiuti di Stato. Del resto, come sappiamo, la stessa Prodi bis è stata introdotta proprio a seguito dei problemi sorti con la (allora) Comunità europea per la prima procedura Prodi, quella cioè introdotta con la l. 95/1979. Senza entrare in un discorso storico, attualmente il nucleo essenziale della normativa europea sulla concorrenza è costituito anzitutto dall'art.3 del Trattato di Lisbona (c.d TUE), il quale enuncia tra le finalità dell'Unione quella di adoperarsi per uno sviluppo sostenibile basato su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva; inoltre gli artt. 119 e 120 sono strettamente collegati con l'art. 3 poiché affermano, ai fini enunciati da tale articolo, l'esigenza di un' economia di mercato aperta , in libera concorrenza e fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, condizioni attuabili grazie anche alla moneta unica.

Tali affermazioni di principio trovano a loro volta più concreta attuazione nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e in particolare nei suoi artt. da 101 a 109. Tra questi gli artt. 107-109 riguardano specificamente le regole di concorrenza applicabili agli Stati, tra le quali quelle sugli aiuti di Stato. La disciplina dettata dagli artt. 107-109 TFUE riguarda gli aiuti accordati dagli Stati per favorire alcune imprese, che esercitino un'attività economica rilevante, o talune produzioni nazionali. Essa si applica ugualmente anche alle imprese pubbliche, ossia quelle su cui i poteri pubblici esercitano, direttamente o indirettamente, un'influenza

determinante per quanto riguarda ad esempio il loro controllo, o la partecipazione finanziaria, o la nomina degli amministratori.

Tutti gli aiuti statali sono sottoposti al controllo delle Istituzioni, ma il divieto posto dall'art. 107, par. 1, TFUE riguarda solo gli aiuti che risultano incompatibili col mercato interno, cioè quelli che falsano o minacciano di falsare la concorrenza nella misura in cui incidono sugli scambi tra gli Stati membri, a seguito di un accertamento effettuato dalla Commissione caso per caso. Ne consegue che l'art. 107, par. 1 non produce effetti diretti [175], nel senso che i singoli non potrebbero invocarlo dinanzi ai giudici nazionali per contestare la compatibilità di un aiuto, e che l'aiuto può essere mantenuto dallo Stato, nonostante la sua presumibile incompatibilità, finché la Commissione non decida in merito (a differenza del par. 3 dell'art. 108 concernente l'obbligo di notifica dei nuovi aiuti, che esplica invece, come vedremo, effetti diretti).

Sono inoltre esclusi dal divieto gli aiuti considerati compatibili *de jure* e quelli suscettibili di essere dichiarati compatibili al verificarsi delle condizioni previste dall'art. 107, nonché quelli erogati a favore di soggetti che non esercitano attività economiche (come università, enti di ricerca, scuole di formazione) e quelli che influiscono sulla concorrenza al di fuori dell'ambito dell'Unione Europea; ugualmente debbono ritenersi esclusi anche gli aiuti agli artigiani, ai piccoli commercianti o commercianti al dettaglio, in mancanza dell'elemento organizzativo di una certa consistenza o di quello della continuità del processo produttivo.

[175] Sentenze 22 marzo 1977, Steinike, causa 78/76, Raccolta, 595; 8 novembre 2001, Adria-Wien Pipeline, causa C-143/99, ivi, I-8365.

Affinché una misura adottata da uno Stato membro sia qualificabile come aiuto e rientri nella disciplina prevista dal Trattato, occorre che: a) crei un vantaggio economicamente apprezzabile per certe imprese o talune produzioni; b) arrechi una distorsione alla concorrenza; c) incida sugli scambi tra gli Stati membri; d) comporti un onere per il bilancio dello Stato attuando un trasferimento diretto o indiretto di risorse dallo Stato a un'impresa; e) sia imputabile allo Stato stesso [176].

Comprese queste premesse, cechiamo di analizzare come tale problematica si riversi nel campo della crisi dell'impresa, e a maggior ragione della crisi della grande impresa, un campo cioè nel quale gli Stati possono determinarsi ad interventi di aiuto anche indotti da esigenze di natura sociale, correlate all'occupazione ad esempio. Pertanto, ancor prima del TUE, la Commissione, ha pubblicato i propri Orientamenti comunitari sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà, precisamente nel 2004. Questi Orientamenti sono stati oggetto di aggiornamenti mediante successive comunicazioni della stessa Commissione, la più importante quella del 2012 sulla modernizzazione degli aiuti di Stato nella UE. La particolarità degli interventi della Commissione riguarda la nuova visione della concorrenza, non come fine, bensì come strumento di una politica economica ispirata ai princìpi dell'economia sociale di mercato, con conseguente spostamento in senso più permissivo del confine tra aiuti ammessi e aiuti vietati. Si è così pervenuti ad integrare la base giuridica della normativa sugli aiuti di Stato soprattutto sulla lettera b) del par. 3 dell'art.107 TFUE, ossia quella che stabilisce la compatibilità con il mercato interno degli «aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto di comune interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro», attuandosi così

[176] G.Strozzi, A. Adinolfi, R.Baratta, *Diritto dell'Unione Europea,* Torino 2017, pag. 383-384.

un deciso ampliamento del regime derogatorio, e più in generale una maggiore elasticità di interpretazione della normativa [177].

Le amministrazioni straordinarie del nostro Paese sono state le prime a beneficiare dell'evoluzione concettuale sopra descritta. Questo dato rappresenta una novità assoluta, dato che, la problematica degli aiuti di Stato si è costantemente presentata dal 1979, anno in cui la Legge Prodi aveva subito gravi critiche soprattutto a livello comunitario che avevano obbligato ad una riflessione che portò poi nel 1999 alla Legge Prodi bis. La più grave obiezione risultante dopo la Legge Prodi faceva riferimento ad un'eccessiva discrezionalità dello Stato che, in sostanza, aveva il potere di decidere se una data impresa dovesse o no fallire. La Prodi bis, invece, portò ad una nuova normativa, nella quale il concetto di insolvenza rappresentava la centralità rispetto a quello di semplice crisi d'impresa, con un almeno parziale riallineamento alla normativa fallimentare comune. Da ciò conseguiva una restituzione all'autorità giudiziaria di alcune funzioni sue tipiche: in particolare a seguito dell'accertamento giudiziale dell'insolvenza, il tribunale acquisiva il potere-dovere di verificare le possibilità di risanamento dell'impresa, e, in caso negativo, di dichiarare il fallimento. Rimangono però determinanti le funzione attribuite all'autorità amministrativa nell'ambito di uno schema a doppio binario: in una prima fase il tribunale accerta l'insolvenza con nomina del commissario e di un giudice delegato; con la seconda fase lo stesso tribunale valuta le concrete prospettive di recupero dell'impresa, e previo parere del ministro, dichiara l'apertura della procedura, o, alternativamente, il fallimento. Nel primo caso il Governo nomina un commissario straordinario cui viene affidata la gestione dell'impresa secondo un

[177] G. Montella, L. Ponti *Le amministrazioni straordinarie e la normativa europea, Le amministrazioni straordinarie fra la salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento*, a cura di G. Rocca e D. Corrado, O.D.C.E.C Milano, 2017, pag. 46-49; G.Strozzi, A. Adinolfi, R.Baratta, *Diritto dell'Unione Europea,* Torino 2017, pag. 403.

preciso programma, e la procedura così avviata è oggetto di vigilanza ad opera sia del ministro che dell'autorità giudiziaria [178] .

Dopo Alitalia, l'istituto delle amministrazioni straordinarie italiane si è trovato ultimamente ad affrontare, nei suoi rapporti con l'Europa, un altro problema gravissimo, il cuore pulsante di questo elaborato, l'Ilva di Taranto. Sembra tuttavia che proprio con Ilva si manifesti appieno quella tendenza della Commissione, di cui sopra si è fatto cenno, ad applicare la normativa sugli aiuti di Stato secondo una prospettiva sociale, e anzi, talvolta, a non applicarla del tutto. L'azione del governo italiano per Ilva, anche attraverso l'amministrazione straordinaria in una sua ulteriore accezione peculiare e dichiaratamente *ad personam,* quale portata dal d.l. 5 gennaio 2015, n.1, convertito con l. 4 marzo 2015, n.20, si è infatti esplicata in una serie di interventi di natura finanziaria, ma anche normativa attraverso, per esempio ampie deroghe specifiche alla legislazione sulla tutela ambientale, e così via, che lasciavano pochi dubbi, a dire il vero, sulla loro incompatibilità con il divieto di aiuti di Stato. E in effetti nel gennaio 2016 la Commissione ha avviato formalmente un'indagine per stabilire se il sostegno dato dallo Stato italiano rispettasse la normativa UE. Però successivamente, per oltre un anno, non sono stati presi provvedimenti, né sono state rilasciate notizie sull'andamento dell'indagine. Nel giugno 2016 il Ministero dello Sviluppo Economico ha autorizzato l'aggiudicazione dell'azienda di Ilva ad un terzo: ciò con un decreto ministeriale che, tra l'altro, dichiara che, una volta perfezionata la vendita, lo Stato otterrà l'integrale rimborso dei finanziamenti erogati ad Ilva durante la procedura di amministrazione straordinaria, una previsione, si direbbe, intesa proprio a prevenire la censura di aiuto di Stato. Nulla è detto, invece, circa le erogazioni precedenti l'avvio della

[178] G. Montella, L. Ponti *Le amministrazioni straordinarie e la normativa europea, Le amministrazioni straordinarie fra la salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento*, a cura di Giannicola Rocca e Diego Corrado, O.D.C.E.C Milano, 2017, pag. 46-49

amministrazione straordinaria. e infatti già nel 2014 due imprese concorrenti avevano richiesto l'attivazione della procedura per aiuti di Stato.

Per concludere il discorso compiuto finora, riportiamo le parole di Galeazzo Montella [179] e Loreana Ponti [180], i quali offrono un focus sulla situazione attuale: « *da ormai un anno e mezzo la Commissione ha, a quanto pare, deciso di non decidere. Sembra evidente che dietro a tutto ciò stia la preoccupazione di non incidere più di tanto in una problematica di enorme valenza sociale: ma proprio tale evidenza induce a ritenere che ormai il problema degli aiuti di Stato, almeno in relazione alle amministrazioni straordinarie, è destinato, nell'ottica stessa delle autorità di Bruxelles, a subire, se non nella forma quantomeno nella sostanza, un notevole allentamento dei freni. Ora, quindi, in attesa di quello che succederà con la crisi della seconda Alitalia, sembra che possiamo concludere questa nostra disamina osservando che l'attenzione, tutta politica, di tutela della concorrenza anche in situazioni, quali quelle che sono soggette all'amministrazione straordinaria nelle sue varie accezioni, un tempo vivissima ed efficacissima anche da parte delle autorità europee, si è negli ultimi anni grandemente stemperata in favore di altre esigenze, prettamente politiche, di agevolazione, nella misura maggiore possibile, dei tentativi di mantenimento delle grandi aziende in crisi. Il problema, beninteso, sul piano normativo sussiste ancora, però sembra evidente che sia a Bruxelles (Commissione) che a Lussemburgo (Corte di giustizia) si preferisce, nei limiti del possibile, turn a blind eye [181]*» .

[179] Avvocato operante nell'Insolvenza transnazionale, docente di Diritto Commerciale Europeo presso l'Università degli Studi di Brescia.

[180] Consulente d'azienda nella gestione della Crisi di impresa, partecipa in qualità di osservatore ai lavori della Commissione Crisi, Ristrutturazione e Risanamento d'Impresa O.D.C.E.C. Milano e del gruppo di lavoro sulle amministrazioni straordinarie.

[181] G. Montella, L. Ponti *Le amministrazioni straordinarie e la normativa europea*, in *Le amministrazioni straordinarie fra la salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento,* a cura di Giannicola Rocca e Diego Corrado, O.D.C.E.C. Milano, 2017, pag 53-54.

Il Tribunale dell'Unione Europea si è recentemente pronunciato in tema di aiuti di Stato, pronunciando le sentenze easyJet/Commissione (T-8/18), Volotea/ Commissione (T-607/17) e Germanwings/Commissione (T-716/17), in data 13 maggio 2020. Il Tribunale ha respinto i ricorsi presentati dalle compagnie aeree EasyJet, Volotea e Germanwings diretti all'annullamento della decisione della Commissione del 29 luglio 2016 che ha dichiarato parzialmente incompatibile col mercato interno l'aiuto concesso dall'Italia a favore di varie compagnie aeree europee che servono la Sardegna, fra cui le tre di cui trattasi [182]. Secondo tale decisione, il regime di sostegno istituito in Italia dalla Sardegna ai fini dello sviluppo aereo, costituiva un aiuto di Stato concesso non già alle società di gestione dei principali aeroporti sardi, bensì direttamente alle compagnie aeree interessate.

Nel 2010 la Legge regionale n. 10/2010 , *Misure per lo sviluppo del trasporto aereo,* autorizzava il finanziamento degli aeroporti dell'isola ai fini dello sviluppo del trasporto aereo, soprattutto attraverso la destagionalizzazione dei collegamenti aerei con la Sardegna. Le misure con le quali è stata attuata tale legge vennero considerate, dalla Commissione in data 29 luglio 2016, incompatibili con il mercato interno e si disponeva il recupero degli aiuti in questione presso le compagnie aeree considerate beneficiarie. Le misure controverse prevedevano in particolare la conclusione di accordi commerciali tra le società di gestione aeroportuale e le compagnie aeree al fine di migliorare il collegamento aereo dell'isola e di garantirne la promozione come destinazione turistica. Esse fissavano, inoltre, le condizioni e le modalità di rimborso, da parte della Regione, alle società di gestione aeroportuale delle somme versate da queste ultime alle compagnie aeree in forza di tali accordi.

---

[182] Decisione (UE) 2017/1861 della Commissione, del 29 luglio 2016, sull'aiuto di Stato SA.33983 (2013/ C) (ex 2012/NN) (ex 2011/N) – Italia – Compensazione agli aeroporti sardi per obblighi di servizio pubblico (SIEG) (GU 2017, L 268, pag. 1).

Il ricorso di annullamento presentato dalle compagnie aeree era fondato su vari motivi vertenti, in particolare, su errori di diritto quanto la nozione di aiuto di Stato, alla possibilità di giustificate l'aiuto concesso nonché all'ordine di recupero dell'aiuto controverso. Il Tribunale ha dichiarato, in primo luogo, che la Commissione aveva correttamente ritenuto che le compagnie aeree fossero beneficiarie del regime di aiuti controverso per via della concessione di un vantaggio mediante risorse statali attraverso pagamenti imputabili alla Regione. Infatti, i pagamenti effettuati dalle società di gestione aeroportuale alle compagnie aeree, in forza degli accordi conclusi, rappresentavano una mobilitazione di risorse statali, in quanto i fondi versati dalla Regione alle società di gestione aeroportuale erano stati utilizzati per effettuare i pagamenti in questione. Inoltre il livello di controllo esercitato dalla Regione sulla concessione dei fondi alle compagnie aeree dimostrava il suo coinvolgimento nello stanziamento dei fondi; mentre le società di gestione aeroportuale sono state correttamente considerate intermediari tra la Regione e le compagnie aeree, poiché avevano trasferito a queste ultime l'integralità dei fondi ricevuti dalla Regione e avevano quindi agito conformemente alle istruzioni ricevute dalla Regione mediante i programmi di attività da essa approvati. Infine il Tribunale ha altresì approvato a conclusione della Commissione secondo la quale le società di gestione aeroportuale non erano beneficiarie del regime di aiuti controverso. Tali società di gestione si erano limitate infatti ad attuare il regime di aiuti controverso instaurato dalla Regione.

Infine, nelle cause EasyJet/Commissione e Volotea/Commissione, il Tribunale ha rilevato che le compagnie aeree non potevano nutrire alcun legittimo affidamento nella legalità dell'aiuto, essendo esso illegale in quanto eseguito senza attendere che la Commissione si fosse pronunciata sulle misure che le erano state notificate. Esse non potevano neanche nutrire alcun legittimo affidamento nella natura commerciale

dei loro rapporti contrattuali con le società di gestione aeroportuale, in quanto non potevano ignorare i meccanismi di finanziamento previsti dalla legge regionale, la quale era stata oggetto di una pubblicazione ufficiale a livello nazionale, e, pertanto, l'origine statale dei fondi in questione [183].

Le compagnie aeree infine, saranno responsabili del rimborso degli aiuti alla Regione Sardegna, dato che, come anticipato, le società di gestione degli aeroporti sardi non sono stati i soggetti beneficiari dell'aiuto ma soltanto degli intermediari.

Questa decisione sottolinea quanto sia tuttora controversa e complessa la materia degli aiuti di Stato, tanto che, il Tribunale UE, ha dovuto nuovamente analizzare e poi chiarire e ribadire, gli elementi costitutivi di un aiuto di Stato.

4.4 Prospettiva comparata

Nella seconda metà del XX secolo, nella maggior parte dei Paesi occidentali, è evidente un vasto processo di riforma, dovuto principalmente alla crisi degli schemi posti alla base delle tradizionali procedure concorsuali. Il nuovo panorama delle leggi fallimentari ha preso piede già negli anni '80 e '90 in alcuni dei più significativi ordinamenti europei, come il Regno Unito, la Francia e la Germania, seguiti dalla Spagna nel 2003 e dall'Italia nel 2006. Ulteriori interventi del primo decennio del XXI secolo sono stati determinati dalla crisi economica mondiale e, ancora più che in passato, seguono direzioni convergenti, segnate dalla necessità di dare risposta a esigenze comuni[184].

---

183 Tribunale UE, *Il Tribunale respinge i ricorsi contro la decisione della Commissione che dichiara illegale l'aiuto concesso dall'Italia a favore di varie compagnie aeree che servono la Sardegna,* comunicato stampa n.59/20, Lussemburgo, 13 maggio 2020.

184 A. Sciumè, I. Queirolo, B.De Donno, diretto da F. Vassalli, F.P. Luiso, E. Gabrielli, *Trattato di diritto fallimentare e delle altre procedure concorsuali, Volume V: Profili storici, comunitari, internazionali e di diritto comparato*, Torino 2014, pag. 700-701.

Dati questi cenni introduttivi, proponiamo ora un approfondimento di natura comparata delle modalità con cui vene affrontata la crisi della grande impresa, con l'intento di evidenziare affinità e differenze tra il sistema italiano e quello dei maggiori Paesi europei.

4.4.1 Le procédures collectives nel sistema francese

Il diritto francese delle procedure concorsuali disciplinato nel *Livre VI, Des difficultés des entreprises del Code de commerce* del 2000 (artt. da L. 610-1 a L. 680-7), i cui primi quattro Titoli sono dedicati rispettivamente alla *prévention des difficultés des entreprises,* alla *sauvegarde*, al *redressement judiciaire* e alla *liquidation judiciaires*, occupa il primo posto di questa analisi.

In linea di principio, le procedure concosrusali che possono essere tra loro concatenate, sono quella di *prévention des difficultés* e le vere e proprie *procédures collectives*. La prima categoria comprende la disciplina rafforzata *sull'information comptable (comptabilité annuel e prévisionnelle), le procédures d'alerte* (avviate dal *commissarie aux comptes,* dal *comité d'entreprise*, dagli *associés* o dallo stesso *président du tribunal* che, venuto a conoscenza delle difficoltà dell'impresa, può convocare i *dirigeants* o nominare un *mandataire* ad hoc) e la *procédure de conciliation,* non giudiziaria né collettiva, che come il precedentemente soppresso *règlement amiable* conserva lo scopo di raggiungere un accordo con i creditori.

Nel sistema fallimentare francese non esiste una procedura equiparabile all'amministrazione straordinaria, ma il dissesto della grande impresa viene affrontato per mezzo di modalità molto simili a quelle dell'amministrazione controllata. Infatti le *procédures collectives*, che comprendono quelle di *sauvegarde* e di *redressement judiciaire*, sono destinate alle imprese risanabili, e la procedura di

liquidation judiciaire, solitamente applicata per la risoluzione della crisi della grande impresa. La procedura di sauvegarde è stata affiancata in seguito, con la *loi n. 2010-1249 du 22 octobre 2010*, da una versione accelerata della stessa, la *sauvegarde financière anticipée* (SFA), destinata alle imprese grandi e molto grandi che hanno già avviato la procedura di *conciliation* e che possono risolvere rapidamente la crisi con l'intervento di creditori finanziari (banche e obbligazionisti) [185].

Ispirata dalla legge americana, la SFA è una procedura fallimentare anticipata riservata alle imprese di grandi dimensioni ad esclusiva iniziativa del debitore, quest'ultimo infatti non si trova ancora in stato di insolvenza. Il tribunale occupa una posizione centrale in quanto si occupa, oltre che della "salvaguardia", anche del piano di risanamento. Il debitore ottiene quindi un equivalente di un credito forzato, con un rischio, perché vengono concessi lui degli stanziamenti a causa dell'apertura intempestiva di tale procedura. Sono state pertanto sollevate controversie in merito ma la Corte di Cassazione ritiene che le sole condizioni giuridiche presuppongano che il debitore conosca difficoltà che non è in grado di superare da solo, senza altre condizioni. Di qui il potere sovrano di valutazione dei giudici del merito. Inoltre, poiché il debitore non è in stato di insolvenza, è libero di non chiederne l'apertura e di ritirarsi in qualsiasi momento. Le sanzioni relative alla cessazione dei pagamenti sono quindi, per ipotesi, escluse.

La procedura classica rimane quella del *redressement judiciaire*, la quale conduce ad un'organizzazione che frena le iniziative dei creditori, nell'interesse generale dell'impresa, se il debitore è in stato di insolvenza. In questo caso la dichiarazione di insolvenza legittima sia creditori sia tribunale a chiederne l'apertura. Come nel

---

185 A. Sciumè, I. Queirolo, B.De Donno, diretto da F. Vassalli, F.P. Luiso, E. Gabrielli, *Trattato di diritto fallimentare e delle altre procedure concorsuali, Volume V: Profili storici, comunitari, internazionali e di diritto comparato*, Torino 2014, pag. 706-709.

sistema italiano, viene designato un amministratore giudiziario a cui il tribunale impartisce precise direttive tra cui assistenza, rappresentanza o semplice sorveglianza del debitore. Anche in questo caso è presente un periodo di osservazione, il quale permette di preparare soluzioni costruttive esaminando la situazione reale dell'impresa. Tutta l'organizzazione ha lo scopo di dare all'impresa mezzi diretti o indiretti per proseguire la sua attività. Al termine del procedimento il Tribunale ha la possibilità di adottare quattro tipi di soluzioni: pronunciare la chiusura per estinzione del passivo, se l'impresa è stata redditizia nel corso del procedimento; adottare in favore del debitore un piano che gli permetta di recuperare la libertà di gestione; proporre un piano di continuazione ma solo parziale, con la cessione a terzi di una parte dell'attività o infine, se la prosecuzione è esclusa, il Tribunale apre la fase di liquidazione che porterà alla cessione dei beni dell'impresa o di uno o più rami della stessa.

Nel caso in cui invece il debitore sia in stato di insolvenza e non ci siano concrete prospettive di recupero dell'attività d'impresa, nel sistema francese, si ricorre alla procedura di *liquidation judiciaire*. Tra le *procédures collectives* quest'ultima è la più drastica poiché conduce alla cessione diretta a terzi dell'attività e dei complessi aziendali. La particolarità è che l'acquirente non sarà responsabile del passivo, egli semplicemente pagherà un prezzo concordato con il Tribunale che, inoltre, si occuperà del contenuto del piano di cessione in ottemperanza degli obiettivi fissati dal legislatore. Anche in questo caso tra gli ipotetici acquirenti si instaurerà una vera e propria gara [186].

[186] A. Sciumè, I. Queirolo, B.De Donno, diretto da F. Vassalli, F.P. Luiso, E. Gabrielli, *Trattato di diritto fallimentare e delle altre procedure concorsuali, Volume V: Profili storici, comunitari, internazionali e di diritto comparato*, Torino 2014, pag. 322-352.

4.4.2 La Insolvenzordnung nel sistema tedesco

Il diritto tedesco occupa il secondo posto di questa analisi, nel quale la *Insolvenzordnung (InsO)* del 5.10.1994 (in vigore dal 1° gennaio 1999) ha sostituito la precedente legge sul fallimento (*Konkursordnung*) del 1877 (già modificata nel 1898 e integrata nel 1935 dalla legge sul concordato preventivo – *Vergleichsordnung*) e la legge della Repubblica democratica tedesca sull'insolvenza civile del 1975 (*Gesamtvollstreckungsordnung*), mantenuta in vigore anche dopo la riunificazione dall'accordo del 31 agosto 1990. La *Insolvenzordnung* è stata accompagnata da una legge di attuazione in pari data (*Einführungsgesetz zur Insolvenzordnung*) che contiene, tra l'altro, la disciplina dell'azione revocatoria, norme di diritto concorsuale internazionale e la disciplina dei contratti a termine. La nuova impostazione del diritto fallimentare tedesco è stata più volte "messa a punto" da una serie di interventi (nel 2001, nel 2003, nel 2008, nel 2011 e nel 2012) diretti a completare o modificare la disciplina della procedura semplificata per l'insolvenza dei consumatori e dei piccoli imprenditori, del fallimento transfrontaliero e delle procedure destinate alle imprese (soprattutto accentuando il ruolo dei creditori e incentivando il ricorso ad accordi stragiudiziali di ristrutturazione). Elemento paradigmatico della disciplina tedesca è l'obiettivo principale delle sue procedure, poiché, facendo probabilmente tesoro dell'esperienza francese, la conservazione dell'impresa è stata considerata uno scopo importante, anche se non da perseguire ad ogni costo, bensì subordinatamente e strumentalmente rispetto alla soddisfazione degli interessi dei creditori.

Modifiche legislative più recenti non hanno cambiato l'impostazione generale dell'*Insolvenzordnung,* hanno invece rafforzato il ruolo dei creditori nella fase iniziale della procedura di insolvenza delle imprese di grandi dimensioni (è ora

possibile nominare il comitato provvisorio dei creditori con poteri di ispezione e di indirizzo sulla procedura, *l'Insolvenzplan* può agevolare l'assunzione da parte dei creditori della posizione di azionisti della società debitrice e può prevedere che gli azionisti siano destinatari dei riparti previsti dal piano) e hanno agevolato la realizzazione di soluzioni concordate (piani di insolvenza *pre-packaged*). Inoltre, il debitore in stato di imminente insolvenza (*drohende Zahlungsunfähigkeit*) o sovraindebitamento (*Überschuldung*) può usufruire di procedure ombrello (*Schutzschirmverfahren*) che, con il consenso del comitato provvisorio dei creditori, gli consentono di conservare l'amministrazione dell'impresa, di sospendere per tre mesi le azioni esecutive e di presentare, con la supervisione di un fiduciario (*Sachwalter*), un piano di insolvenza per la cui realizzazione possono essere create passività di massa (*Masseverbindlichkeiten*) che saranno soddisfatte con priorità. È stato inoltre introdotto un importante strumento, unico in Europa, per consentire la continuazione dell'impresa: durante le procedure preliminari di insolvenza il curatore provvisorio può chiedere la concessione dell'*Insolvenzgeld*, grazie al quale salari e stipendi non sono pagati dal debitore, ma dalla *Bundesagentur für Arbeit* – BA (l'Agenzia Federale del Lavoro) [187].

Uno dei punti chiave della disciplina tedesca dell'insolvenza delle imprese di grandi dimensioni, oltre al carattere unitario della disciplina, è stato l'abolizione dei tradizionali istituti del concordato fallimentare e del concordato preventivo, sostituendoli con una procedura mirante, in primo luogo, al risanamento dell'impresa debitrice. A tale scopo, ampi spazi sono riservati all'autonomia privata dei soggetti, il che consente di programmare la conservazione dell'impresa in capo al debitore (*Sanierungsplan*) o, separando l'impresa dall'imprenditore, la conservazione

[187] A. Sciumè, I. Queirolo, B.De Donno, diretto da F. Vassalli, F.P. Luiso, E. Gabrielli, *Trattato di diritto fallimentare e delle altre procedure concorsuali, Volume V: Profili storici, comunitari, internazionali e di diritto comparato*, Torino 2014, pag. 709-713.

dell'impresa attraverso il suo trasferimento a terzi (*Übertragungsplan*), eventualmente anche ad una società appositamente costituita dopo l'apertura del procedimento, o, infine, la liquidazione dell'attivo secondo regole diverse da quelle legali (*Liquidationsplan*).

L'Insolvenzplan realizza, pertanto, quella finalità di risanamento dell'impresa, che in diritto italiano è propria della procedura di amministrazione controllata, ma senza quelle rigidità che caratterizzano la disciplina degli artt. 187 e ss. l. fall. È indispensabile, infatti, anche in presenza di una crisi reversibile, qualche sacrificio da parte dei creditori, in termini di dilazioni di pagamento, di rinuncia agli interessi e spesso anche a quote di capitale; siccome nell'ordinamento tedesco il risultato del risanamento dell'impresa può essere perseguito anche attraverso la concessione di dilazioni o riduzioni di crediti (§ 224 *InsO*), siamo di fronte ad una maggiore affinità con il concordato preventivo di diritto italiano (artt. 160 ss. l. fall.), anche se occorre ricordare che tale procedura non mira al risanamento dell'impresa. A seconda della sua impostazione, infatti, *l'Insolvenzplan* porta a risultati corrispondenti a quelli conseguibili con le differenti forme del concordato preventivo con garanzia e del concordato preventivo con cessione dei beni ai creditori. Nel concordato preventivo con garanzia, l'esdebitazione collegata alla riduzione concordataria dei crediti non implica necessariamente e, tuttavia, può rendere possibile la conservazione dell'impresa. Il concordato preventivo con cessione dei beni ai creditori, poi, permette sia il trasferimento dell'azienda o di rami di azienda a terzi, sia la liquidazione atomistica del patrimonio del debitore con modalità diverse da quelle della liquidazione fallimentare: i risultati sono dunque paragonabili a quelli delle due varianti dell'*Insolvenzplan*.

La caratteristica più significativa della disciplina dell'I*nsolvenzplan*, è il ruolo dell'autonomia privata. Mentre le procedure concorsuali minori di diritto italiano sono subordinate all'iniziativa del debitore, *l'Insolvenzplan* può essere proposto dal debitore, se del caso anche contestualmente alla richiesta di apertura del procedimento, ma anche dal curatore stesso (§ 218 *InsO*), al quale l'assemblea dei creditori può conferire il mandato di predisporre il piano indicandone le finalità (§ 157 *InsO*); troviamo il debitore in un ruolo piuttosto debole in quanto il suo assenso, è richiesto soltanto quando la sua posizione rimanga in qualche modo pregiudicata (§ 247, comma 2, *InsO*). Né la presentazione del piano né la sua approvazione dipendono dall'arbitrio del debitore [188].

4.4.3 La Ley Organica nel sistema spagnolo

Passando ora all'analisi dell'attuale diritto fallimentare spagnolo, evidenziamo come questo sia frutto della radicale riforma del 2003. La precedente disciplina nasceva da numerose fonti, datate e tra loro non coordinate: il codice civile del 1889 (libro IV, titolo XVII), il codice di commercio del 1829 (parte del quale era rimasta applicabile anche dopo l'entrata in vigore del codice di commercio del 1885), la *Ley de Enjuiciamento Civil* del 1881 (artt. da 1318 a 1396), il codice di commercio del 1885 (libro V) e la *Ley de suspension de pagos* del 26 luglio 1922.

Le procedure concorsuali erano diverse a seconda della natura, civile o commerciale, del debitore. Il debitore civile persona fisica poteva avvalersi del *concurso de acreedores* e della *quita y espera*, l'imprenditore della *suspension de pagos* (un concordato preventivo giudiziale) e della *quiebra* (procedura di liquidazione). Con la *Ley Concursal* 22/2003 del 9 luglio 2003 e la *Ley Organica para la reforma concursal*

[188] A. Sciumè, I. Queirolo, B.De Donno, diretto da F. Vassalli, F.P. Luiso, E. Gabrielli, *Trattato di diritto fallimentare e delle altre procedure concorsuali, Volume V: Profili storici, comunitari, internazionali e di diritto comparato*, Torino 2014, pag. 378-380.

8/2003 del 9 luglio 2003 è stato introdotto un procedimento unico, il *concurso de acreedores*, che sostituisce le precedenti procedure concorsuali civili e commerciali e che, dopo una fase iniziale comune, può perseguire una finalità conservativa (*convenio*, una specie di concordato giudiziale) o liquidatoria.

Il *concurso* è destinato a tutti i debitori, indipendentemente dalla natura civile o commerciale e dallo status di persona fisica o giuridica degli stessi. Il presupposto oggettivo è *l'insolvencia*, intesa come la situazione in cui il debitore non può adempiere regolarmente le sue obbligazioni esigibili indipendentemente dalle cause che l'hanno prodotta (art. 2 Ley Concursal: *«Se encuentra en estado de insolvencia el deudor que no puede cumplir regularmente sus obligaciones exigibles»*). L'insolvenza può essere attuale o imminente (il debitore prevede che non potrà adempiere regolarmente e tempestivamente le proprie obbligazioni). Solo nel primo caso la procedura può essere aperta anche su richiesta del creditore, oltre che del debitore.

Come è avvenuto negli altri ordinamenti europei, come quello francese e tedesco, anche il *concurso* adotta la soluzione di perseguire la conservazione dell'impresa finalizzata alla soddisfazione dei creditori solo qualora tale obiettivo sia concretamente perseguibile. A tale scopo si prevede durante la fase comune del *concurso* la continuazione dell'attività imprenditoriale, l'efficacia dei contratti a prestazioni corrispettive, la paralisi delle azioni esecutive anche dei creditori con garanzie reali e la possibilità di ricorrere alla proposta anticipata di concordato. Anche in questo caso, come nel diritto tedesco, siamo di fronte ad un'unica procedura unitaria.

La riforma è completata dall'introduzione dell*'administracìon concursal*, composta da un revisore contabile, un avvocato con esperienza pluriennale e un creditore chirografario o con privilegio generale non garantito, e dall'istituzione di Tribunali

specializzati nella materia, i *Juzgados de lo Mercantil* [189]. Con riguardo a quest'ultimo punto è bene sottolineare che, l'*administraciòn concorsual*, occupa un ruolo fondamentale quando è un'impresa di grandi dimensioni ad essere sottoposta alla procedura. Insieme al giudice, al cancelliere e al pubblico ministero, è l'organo più importante del *concurso* che si occupa della gestione del patrimonio del debitore, ammette o respinge le richieste dei creditori, esercita le azioni conscorsuali e si occupa della relazione decisiva per la valutazione e soluzione del *concurso*. Questo organo agisce talvolta in favore del debitore, esercitando azioni in difesa del patrimonio, talvolta accogliendo gli interessi dei creditori ammettendo l'inclusione di crediti contro la massa attiva del debitore [190].

La legge concorsuale unitaria spagnola aspira in ogni caso al salvataggio o risanamento dell'impresa, sopratutto se questa è di grandi dimensioni, ovvero alla continuazione dell'attività, cercando di evitare la liquidazione. Queste finalità vengono perseguite tramite due soluzioni alternative: *el convenio* (concordato) o la liquidazione del patrimonio del debitorie. Con il concordato i creditori acconsentono ad una diminuzione dell'importo dei propri crediti, fiduciosi dell'esito positivo della procedura; con la liquidazione i creditori sono soddisfatti riscuotendo una parte dei loro crediti secondo la cosiddetta legge del dividendo, poiché il valore in liquidazione è sempre molto inferiore ai valori contabili di un'impresa attiva.

Il concordato spagnolo è proponibile in via ordinaria o in via anticipata. Il concordato ordinario richiede una proposta del debitore e dei creditori i cui crediti superano, individualmente o congiuntamente, la quinta parte del passivo. I creditori

---

[189] A. Sciumè, I. Queirolo, B.De Donno, diretto da F. Vassalli, F.P. Luiso, E. Gabrielli, *Trattato di diritto fallimentare e delle altre procedure concorsuali, Volume V: Profili storici, comunitari, internazionali e di diritto comparato*, Torino 2014, pag. 713-715.

[190] A. Sciumè, I. Queirolo, B.De Donno, diretto da F. Vassalli, F.P. Luiso, E. Gabrielli, *Trattato di diritto fallimentare e delle altre procedure concorsuali, Volume V: Profili storici, comunitari, internazionali e di diritto comparato*, Torino 2014, pag. 431-433.

possono accettare la proposta o mediante adesione diretta o a mezzo di voto nel comitato dei creditori. La proposta è accettata se registra l'adesione di almeno la metà del passivo, nel quale sono compresi anche i creditori privilegiati che hanno aderito alla proposta o hanno votato a favore della stessa.

Il concordato anticipato è di sola iniziativa del debitore e deve essere preventivamente accettato da creditori ordinari o privilegiati i cui crediti superano la quinta parte del passivo del debitore. Se sussiste questa preventiva accettazione, la proposta è dichiarata procedibile ed è sottoposta all'adesione degli altri creditori. La proposta è poi accettata se riceve l'adesione di almeno la metà del passivo ordinario. Dopo l'accettazione, interviene l'approvazione del giudice e, quindi, si passa alla fase dell'esecuzione. Alla proposta di concordato deve essere solamente allegato un piano di pagamento, non è invece necessario il piano di riorganizzazione, con l'indicazione delle risorse previste per l'adempimento del concordato e, quando si preveda di disporre di risorse generate dalla continuazione aziendale, anche un piano di fattibilità nel quale siano indicate le risorse necessarie, i mezzi e le condizioni per ottenerle e, ove esistenti, le garanzie di terzi. Il concordato viene poi assoggettato all'approvazione del giudice e, all'esito del giudizio, il Tribunale può: approvare la proposta concordataria, se la verifica è stata positiva, oppure, in caso contrario, respingere la proposta. Nel caso in cui il debitore non sia in grado di proporre o di adempiere il concordato, è necessario che si ricorra, senza indugio alla *liquidaciòn* del patrimonio del debitore. In tale ipotesi *l'administraciòn concorsual* deve redigere un *pian de liquidaciòn* che, se possibile, contempli l'alienazione dell'intera azienda o di un suo ramo. Il debitore ed i creditori possono formulare le loro osservazioni sul piano entro quindici giorni[191].

---

[191] A. Sciumè, I. Queirolo, B.De Donno, diretto da F. Vassalli, F.P. Luiso, E. Gabrielli, *Trattato di diritto fallimentare e delle altre procedure concorsuali, Volume V: Profili storici, comunitari, internazionali e di diritto comparato*, Torino 2014, pag. 457-469.

CONCLUSIONI

La disamina della crisi dell'ormai ex Ilva di Taranto si conclude, evidenziando come questa sia un fenomeno davvero straordinario. Da un lato per gli interventi legislativi appositamente emanati nel tentativo di ridurre, o quantomeno limitare, l'enorme portata del dissesto, insieme all'encomiabile lavoro svolto dai commissari; dall'altro per lo scandalo del disastro ambientale e le catastrofiche conseguenze relative all'impatto sulla salute dei cittadini.

Le problematiche che incombono sul polo siderurgico tarantino traggono origine dai primi shock petroliferi degli anni settanta e si protraggono, a causa dell'enorme crisi strutturale della siderurgia europea, fino al 1980, finché non sfociano nella privatizzazione dell'Ilva, a favore del Gruppo Riva, nella prima metà degli anni novanta. Come sappiamo, ancora oggi, dopo numerosi interventi legislativi, denunce, sequestri, acquisizioni, cessioni e accordi, le situazioni di difficoltà non sembrano assolutamente terminate e le procedure sono ancora in corso di svolgimento.

Il sistema legislativo italiano e le procedure fallimentari sono state messe a dura prova, è stato necessario ricorrere nuovamente a leggi provvedimento, come è stato evidenziato nel secondo capitolo del presente elaborato.

Questa piccola ricostruzione storica sottolinea come la tematica oggetto del presente elaborato sia fonte di trattazione da tempo e, ciononostante, non si sia giunti ad una soluzione omogenea, unanime e che porti alla totale chiusura di questa, ormai infinita, vicenda.

Pertanto si propone un approfondimento e ulteriore spunto riflessivo, relativo a una delle soluzioni più discusse: l'ipotetica cessazione dell'attività dell'Ilva.

Il disastro dell'Ilva è paragonabile al fenomeno naturale del terremoto. Dall'epicentro sono partire le gravi ripercussioni sul territorio di Taranto, riassumibili in un generale sentimento di paura e declino. Le onde d'urto, invece, hanno avuto una portata ben più ampia, dato che si sono propagate sull'intera economia italiana. Dagli arresti e dal sequestro del 26 luglio 2012 fino alla lettera di recesso da parte del colosso anglo-indiano ArcelorMittal, il nostro Paese ha subito una perdita di 23 miliardi di euro di Pil, l'1,35 % cumulato della ricchezza nazionale. Il Nord industriale, che si nutre di acciaio, ha visto bruciare 7,3 miliardi di Pil. A quasi otto anni dagli arresti e dal sequestro della fabbrica allora di proprietà dei Riva, il bilancio consolidato degli effetti sull'economia italiana continua a peggiorare. Secondo l'aggiornamento dell'analisi econometrica compiuta dalla Svimez per Il Sole 24 Ore [192], l'impatto sul Pil nazionale è pari ogni anno, fra il 2013 e il 2018, a una perdita fra i 3 e 4 miliardi di euro, circa due decimi di punto di ricchezza nazionale. Nel 2019, questa riduzione viene resa più onerosa dalla decisione di ArcelorMittal di mantenere a 5,1 milioni di tonnellate la produzione di acciaio, anziché i 6 milioni promessi appena arrivati a Taranto: nel 2019 la ricchezza nazionale bruciata è pari a 3,62 miliardi.

Le catastrofiche conseguenze non terminano qui. La Svimez ha inoltre fornito a Il Sole 24 Ore un'analisi degli export persi dall'Ilva [193] a causa della produzione ridotta, rilevando, dal 2013 al 2019, una perdita di 10.38 miliardi di euro.

L'impatto industriale è evidente, e il vuoto produttivo di Taranto si è trasmesso a tutto il resto dell'economia nazionale causando inoltre un vero e proprio problema di fornitura che ha portato all'entrata di nuovi protagonisti, coreani e cinesi, nel nostro Paese, in grado di sostituire il prodotto dell'Ilva. La Svimez ha ulteriormente

[192] Elaborazioni Svimez per Il Sole 24 Ore, 5 Novembre 2019.

[193] Elaborazioni Svimez per Il Sole 24 Ore, 5 Novembre 2019.

fornito i dati relativi al maggiore import di acciaio dall'estero [194], nel periodo 2013-2019, per un ammontare pari a 4,13 miliardi di euro.

Terminata questa premessa riassuntiva riguardante le ripercussioni economiche subite sul nostro Territorio, entriamo nel vivo della questione relativa alla chiusura del polo tarantino, proponendo una dettagliata analisi costi-benefici ottenuta grazie alla collaborazione con i colleghi del Politecnico di Milano, frequentanti il corso magistrale di Management of Built Environment [195].

Gli aspetti primari di questa ricerca riguardano le migliorie e i dati positivi introdotti dal Gruppo ArcelorMittal. L'analisi costi-benefici, in linea di principio, è riconducibile ad una semplice differenza composta dal massimo ammontare di denaro che un individuo è disposto a sacrificare per trarre un beneficio, e dalla somma di denaro massima che un individuo è disposto a pagare per non subire un determinato danno. La disamina che si propone riguarda principalmente l'area di Taranto e gli effetti presi in considerazione fanno riferimento a tre diverse categorie di soggetti portatori di interessi: cittadini, imprenditori e settore pubblico. Sicuramente, per i cittadini, i benefici sono stati rappresentati da un'aumento di opportunità di assunzione ma, dall'altro lato, i costi da sopportare non sono stati indifferenti. Infatti è evidente il pericolo per la propria salute e la diminuzione di valore del mercato immobiliare relativo all'area del polo siderurgico. Attualmente ArcelorMittal impiega 11.700 dipendenti con un salario medio di 24.700 euro [196], pertanto, moltiplicando il numero di lavoratori per il consumo medio pro capite per

---

194 Elaborazioni Svimez per Il Sole 24 Ore, 5 Novembre 2019.

195 D. B. Carlo, S. Alessia, F. Tonelli, *Taranto ex-ILVA: a Cost-Benefit analysis,* School of Architecture, Urban Planning and Construction Engineering MSc Management of Built Environment, Course: Economic Assessment of Urban Transformations Prof: Andrea Antonio Caragliu, Year: 2019-2020, Politecnico Milano.

196 C. Di Zanini, *La classifica degli stipendi della province* 10 Febbraio 2018, La Repubblica.

la città di Taranto, che attualmente è di 1.115 euro al mese [197], per un totale di 12 mesi si ottiene un beneficio pari a 156.546.000 euro.

Con riguardo alla categoria imprenditoriale, i lati positivi dall'arrivo di ArcelorMittal sono riconducibili al settore siderurgico ed allo *spin-off* derivante dallo stesso. Inevitabilmente però abbiamo assistito ad una diminuzione di valore del settore primario e del turismo. Il polo tarantino attualmente produce 4,5 milioni di tonnellate all'anno di acciaio e il prezzo del prodotto oscilla tra i 450 ed i 600 €/Ton, mentre, nel periodo precedente alla pandemia Covid-19 il prezzo si aggirava attorno ai 500 €/Ton[198]. I benefici relativi al settore imprenditoriale possono essere calcolati moltiplicando la quantità di acciaio prodotta per il valore di mercato del prodotto stesso, pertanto, il risultato ottenuto è pari a 2.250.000.000. di euro, con un incremento totale del 5% sul mercato [199].

Le esternalità negative relative all'impatto ambientale del polo tarantino sono state analizzate durante questo elaborato. In questa sede è bene ricordare che la perizia epidemiologica commissionata dalla Procura di Taranto nel 2012 aveva evidenziato un'aumento delle seguenti percentuali fra gli operai dell'Ilva:

a)+107% tumore dello stomaco

b)+ 71% tumore della pleura

c)+50% tumore della prostata

d)+ 69% tumore della vescica

Tra le malattie non tumorali inoltre si registra un aumento del 64% delle malattie neurologiche e del 14% delle malattie cardiache.

---

197 *Conti economici territoriali,* 13 Dicembre 2018, ISTAT.

198 S*teel Price History,* 1 Aprile 2020, steelbenchmarket.com

199 F. Casula, *Piano industriale Mittal: 3200 licenziamenti. E scarica i 1800 operai che aveva promesso di riassumere,* 5 Giugno 2020, Il Fatto Quotidiano.

Per l'analisi economica di questi dati si rimanda alla ricerca compiuta dai colleghi del Politecnico di Milano in allegato al presente elaborato per comodità di consultazione. E' sufficiente evidenziare che le spese affrontate, dai cittadini nella provincia di Taranto, per prodotti farmaceutici al fine combattere il cancro o malattie respiratorie, ammontano a euro 174.182.054 [200].

Dalla ricerca emerge inoltre che l'impatto dell'inquinamento, sia sulla popolazione, sia sull'ambiente, ha generato costi per 500 milioni di euro [201].

Altro settore molto colpito, come abbiamo anticipato, è stato quello del mercato immobiliare, inevitabilmente influenzato dall'inquinamento del polo siderurgico. Nonostante ciò, nel 2018, il mercato residenziale di Taranto ha registrato una crescita sia nell'acquisto che nella vendita. Al fine di percepire l'impatto sul mercato immobiliare si segnala una decisione del giudice Pietro Genovina che, nel 2014, affermava: *«A vivere gomito a gomito con l'Ilva ci si rimettono soldi e salute. Perché i veleni sputati su Taranto da ciminiere e altiforni non solo fanno ammalare e uccidono, come sostiene la procura nell'atto di accusa contro i Riva nell'inchiesta per disastro ambientale. Ma abbattono anche il valore delle case di chi vive nel rione Tamburi. [202]»*

Oltre ad affermazioni di questo tipo, il giudice aveva disposto il risarcimento da parte dei vertici dell' Ilva del 20% dell'immobile perché polveri e fumi, ma soprattutto il pericolo connesso all'inquinamento prodotto dalla grande fabbrica, influenzano il mercato immobiliare di quel rione. Per fornire una percezione prettamente economica, riportiamo quanto contenuto nell'analisi costi benefici che

---

[200] D. B. Carlo, S. Alessia, F. Tonelli, *Taranto ex-ILVA: a Cost-Benefit analysis,* School of Architecture, Urban Planning and Construction Engineering MSc Management of Built Environment, Course: Economic Assessment of Urban Transformations Prof: Andrea Antonio Caragliu, Year: 2019-2020, Politecnico Milano.

[201] D. B. Carlo, S. Alessia, F. Tonelli, *Taranto ex-ILVA: a Cost-Benefit analysis,* School of Architecture, Urban Planning and Construction Engineering MSc Management of Built Environment, Course: Economic Assessment of Urban Transformations Prof: Andrea Antonio Caragliu, Year: 2019-2020, Politecnico Milano.

[202] M. Diliberto, *Casa deprezzata per colpa dell'Ilva, l'azienda risarcisce per il 20 %,* La Repubblica, 16 gennaio 2014.

stiamo esaminando. La perdita subita dal mercato immobiliare a causa dell'ex Ilva è di 80.456.580 euro.

Infine, ulteriore settore oggetto di disamina è quello del turismo. La zona di Taranto, dal 2012, ha accolto un numero di turisti inferiore del 27% rispetto ai precedenti anni che, in termini monetari, ha significato una perdita di 9.000.000. di euro [203].

Attraverso questa analisi costi benefici, si è cercato di valutare l'impatto che la presenza dell'acciaieria ArcelorMittal ha sulle aree circostanti, cercando di valutare se il proseguimento della produzione porti maggiori benefici, ovvero costi. Anche se abbiamo cercato di prendere in considerazione tutti gli indicatori più pertinenti, i risultati di questa analisi sono il risultato di una semplificazione del caso, quindi i calcoli possono essere fatti per specifico, utilizzando più criteri di valutazione, che consentirebbe di sviluppare l'analisi in modo più globale e completo.

Ebbene, la conclusione a cui si è giunti, grazie alla collaborazione con i colleghi del Politecnico, è che, qualora venisse chiuso lo stabilimento di Taranto, l'Italia dovrebbe fare a meno di un'ingente produzione di acciaio, con il conseguente azzeramento delle 4,5 milioni di tonnellate annue. Conti alla mano, verrebbe meno l'1,4% del prodotto interno lordo del Paese, cioè 24 miliardi di euro.

Ai numeri sopra citati devono essere aggiunti anche gli ipotetici mancati investimenti che svanirebbero nel nulla con la ritirata di ArcelorMittal. Il Gruppo si era impegnato a compiere investimenti ambientali dal valore complessivo di 1,1 miliardi di euro, oltre a quelli industriali per 1,2 miliardi e al pagamento dell'azienda di 1,8 miliardi, al netto di canoni di affitto già versati.

Analizzando i risultati è evidente quanto ancora maggiori siano i benefici rispetto ai costi. Infatti il valore attuale netto (*Net Present Value* o *NPV*) ammonta a poco più di

[203] Banca D'Italia, Travelers expenditures (2014-2019).

29 miliardi, mentre il *NPV* dei costi è pari a 8,3 miliardi. Questi risultati derivano sia dell'enorme valore del mercato siderurgico, sia dell'affidabilità dei dati relativi ai benefici, facilmente quantificabili in termini monetari a causa della loro natura economica.

La disamina si conclude con l'affermazione per cui lo stabilimento, conti alla mano, dovrebbe rimanere aperto. Tuttavia, i costi continueranno ad aumentare, mentre i benefici sono strettamente legati alle quantità di acciaio prodotte e al relativo prezzo. Essendo queste variabili non sotto il controllo pubblico o di ArcelorMittal, il progetto potrebbe non essere più sostenibile in futuro.

Rimane aperta la questione della restituzione dello stabilimento allo Stato.

BIBLIOGRAFIA

- Bricola F. , Galgano F. , Santini G. , *Commentario alla legge fallimentare,* in Commentario Scialoja-Branca, Bologna- Milano;

- Castagnola A. , Sacchi R. , *La nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese,* Torino, 2000, G. Giappichelli Editore;

- Celoria C. , Pajardi P. , *Commentario alla legge fallimentare,* Milano-Messina, Giuseppe Principato Editore;

- De Cesari P. , Montella G. , *Diritto Europeo, fallimento e concordato fallimentare,* Torino 2016, G. Giappichelli Editore;

- Di Fuso V. , Pace F. , *La nuova disciplina dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza,* 2001, CEDAM;

- Floreani A. , *L'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi: un'analisi delle procedure dal 1979 al 1996,* in L.Caprio, *Gli strumenti per la gestione delle crisi finanziarie in Italia: un'analisi economica,* Mediocredito Regionale Lombardo, 1997;

- Ghia L. , Piccinini C. , Severini F., *Trattato delle procedure concorsuali , Volume V: l'amministrazione straordinaria e la liquidazione coatta amministrativa,* 2011, UTET;

- Jorio A. , Sassani B. , *Trattato delle procedure concorsuali,* Volume V: *concordato fallimentare, accordi di ristrutturazione, piani di risanamento, amministrazione straordinaria, profili fiscali* , 2017, Giuffrè Editore;

- Lo Cascio G. , *Codice commentato del fallimento,* Milano, 2017, Ipsoa Editore;

- Maffei Alberti A. , *Commentario breve alla legge fallimentare,* quinta edizione, Bologna 2009, CEDAM;

- Nigro A. , Vattermoli D. , *Diritto della crisi delle imprese, le procedure concorsuali,* quarta edizione 2017, Il Mulino;

- Pacchi S., *L'amministrazione straordinaria delle imprese di rilevanti dimensioni*, in *Trattato di diritto delle procedure concorsuali,* a cura di U. Apice, III, Torino, 2011, Giuffrè Editore;

- Pajardi P. , *Manuale di diritto fallimentare, a cura di M. Bocchiola e A. Paluchowsi,* Milano, 1998*,* Giuffrè Editore*;*

- Rocca G., Corrado D., *Le amministrazioni straordinarie fra la salvaguardia della continuità, tutela dei livelli occupazionali ed efficacia delle azioni di risanamento,* Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili Milano, 2017;

- Sciumè A. , Queirolo I. , De Donno B. , diretto da Vassalli F. , Luiso F.P , Gabrielli E. , *Trattato di diritto fallimentare e delle altre procedure concorsuali, Volume V: Profili storici, comunitari, internazionali e di diritto comparato,* Torino 2014, G. Giappichelli Editore-Linea Professionale;

- Strozzi G., Adinolfi A. , Baratta R. , *Diritto dell'Unione Europea*, Torino 2017, G. Giappichelli Editore.

ALLEGATI

D. B. Carlo, S. Alessia, F. Tonelli, Taranto ex-ILVA: a Cost-Benefit analysis, School of Architecture, Urban Planning and Construction Engineering MSc Management of Built Environment, Course: Economic Assessment of Urban Transformations Prof: Andrea Antonio Caragliu, Year: 2019-2020, Politecnico Milano.

POLITECNICO
MILANO 1863

School of Architecture, Urban Planning and Construction Engineering

MSc Management of Built Environment

Course: Economic Assessment of Urban Transformations

Prof: Andrea Antonio Caragliu

Year: 2019-2020

Second Take-home: application of a model to a real case study

"Taranto ex-ILVA: a Cost-Benefit analysis"

Group n. 28

Della Bassa Carlo - 919597

Scorrano Alessia - 927128

Tonelli Federico - 927366

1. Introduction

This report analyzes the Arcelormittal (ex-Ilva) case of Taranto.
The dispute surrounding the most important Italian steel plant concerns the continuation of production activities or the closure of the plant.
At the basis of this debate there is, on the one hand, the fact that the ex-Ilva plant is fundamental for the economy of the city of Taranto (but also of Italy), on the other hand that the company exceeds the limits of pollution causing damage both to the health of people and to the environment.
Through the overview of the historical data the aim of the draft is to perform a cost benefit analysis.

2. History

The publicly owned Italsider of Taranto was founded in July 1960. The plant was built in Taranto in the Tamburi district, with a total area of over 15 million square meters following the industrialization trend. After the crisis in the Eighties, the steel mill was acquired in May 1995 by the Riva group and took the name of Ilva, thus beginning its privatization process[1].
In 2012, the magistracy ordered the seizure of the steel plant for serious environmental violations. After this, the Italian government has adopted both economical and administrative measure to decrees environmental impact such as incentives to decrees Pm10 emission. In the 2013 Monti government issues a decree authorizing the continuation of the company's production and a commissioner was submitted. In 2017 became Arcelormittal[2].

3. Methodology

The methodology used to analyze the effect of Arcelormittal is the Cost-Benefit analysis. “The CB analysis is a method to evaluate policies capable of quantifying in money terms all consequences stemming from a policy on the whole society”.
The aggregate value of a policy is measured by the Net Social Benefits (equal to the difference between Social Benefits and Social Costs) it engenders. “Benefits are the maximum amount of money an individual is willing to pay in order to benefit from the project effects. Costs, instead, may be seen as the maximum amount of money an individual is willing to pay in order not to be damaged by the project effects. In economic terms benefits are evaluated as the increasing in social surplus whereas costs are the decreasing in social surplus”.
The focus of our draft is put on the Taranto’s province area. The wide range of positive and negative effects are detected under the point of view of different stakeholders:

STAKEHOLDERS	PROJECT OUTCOMES	INDICATORS
Citizens	Benefit	Employment rate and consumption
	Cost	Health
		Real Estate

[1] “L’acciaieria più grande d’Europa” - 18th July 2012, il Sole 24 Ore.
[2] “Dall’Italsider all’addio di Arcelormittal: le tappe dell’ex Ilva dal 1960 ad oggi” - 5th November 2019, Sky TG Economia.

Entrepreneur	Benefit	Steel market
		Spin-off
	Cost	Primary sector
		Tourism
Public authority	Cost	Pollution

Table 01: Stakeholders and Indicators

4. Effects of AM

4.1. Positive externalities

Positive externalities are the set of effects generated by an enterprise that bring net private or social benefits to third parties without requiring any compensation from the beneficiaries. With regard to the former Ilva, the positive effects fall within the production and trade of steel, and in general consumption due to the high number of employees.

4.1.1. Employment rate and consumption

The demographic evolution of the city of Taranto is strongly linked to the presence of the ex-Ilva, both in the years of growth, from 1960 until 2011, and of decrease, after the commissioner that took place in 2013 and the acquisition by the ArcelorMittal group in 2017. The criteria for assessing the benefits are the number of workers and the purchasing power of these according to their wages.
Currently there are 8.200 AM employees in the Taranto production site, to which must be added another 3.500 collaborators in the province, who deal with industrial and civil maintenance and services, for a total of 11.700 workers.
Regarding the salary, the acquisition by AM expected the reduction of wages by about 20%, but the workers unions managed to find an agreement to leave them unchanged, so that the salary of a third level basic worker remains at € 23.400, seniority excluded, therefore it can be assumed that the average salary is aligned with that of the city of Taranto, equal to approximately € 24.700 gross[3].
The average per capita consumption for the city of Taranto is € 1.115 per month[4], so that the benefits can be calculated as follows:
Benefit = number of employees * average monthly per capita consumption * 12 months
Benefit = 11.700 x 1.115 x 12 = € 156.546.000.
The policy that is about to be implemented is for layoffs, so we assume a 3% / year job reduction, while the per capita consumption is increasing by a 2% / year[5]. The trend is **-1%**.

[3] "La classifica degli stipendi della province" - 10th February 2018, Cenzio di Zanni, La Repubblica
[4] "Conti economici territoriali" - 13th December 2018, ISTAT
[5] Consumi complessivi per provincia - 2019, osservatorio Findomestic

4.1.2. Steel market

As previously mentioned, Taranto AM plant is the largest steel mill in Europe but nowadays the production is dropped to only 4.5 tons of steel coils, one third of its production capacity.
Steel prices fluctuate a lot based on demand and in the last two years they have fluctuated between 450 and 600 € / ton, while in the pre-Covid period were around 500 € / ton[6].
Even the amount of production itself is highly variable, depending on international demand and prices but also on the political and corporate events that slow down the production plant.
Despite the uncertainties, the benefits for the entrepreneurs are linked to the direct sale of steel can therefore be quantified as:
Benefit = quantity produced * steel commercial value
Benefit = 4.500.000 x 500 = € 2.250.000.000.
As said before prices fluctuates a lot, but are slightly increasing by a yearly 2%, while the Taranto steel mill the production should increase up to 6 million of tons. There is a lot of uncertainty about the time frame and the reliability of this plan, but we can assume a yearly increase of 3%[7]. The global trend for the steel market is so **+5%**.

4.1.3. Spin-off

The spin-off generated by a large company is the set of who produce elementary parts and provide services necessary for the realization of the finished product. Despite recent uncertainties about the former Ilva, the Taranto area is an economy that still largely depends on steel production. The influence of the ex-Ilva on the GDP of Taranto and its province was quantified in 60%, and 10% for the Apulia region[8].
The daily newspaper "Il Sole 24 Ore" in 2015 estimated that the ex-Ilva generates a spin-off of around 1,5 billions, linked to the activities of 4.000 companies that collaborates with it, which are spread all over the country, mainly in the northern regions, while only the 25% of these is located in the Apulia region, mainly in Taranto province.[9]
The current production compared to 2014, the year from which the data for the analysis of the "Il Sole 24 Ore" was extrapolated, fell by 20%, therefore a 20% drop in the spin-off can also be assumed, which would now be worth 1.2 billion for steel-related activities.
Benefit = % Apulian related activities
Benefit = 1.200.000.000 x 25% = € 300.000.000.
The trend for the spin-off activities follow the increase in the production of steel, so it's **+3%**.

4.2. Negative externalities

Negative externalities are the set of effects produced by an enterprise that cause damage to third parties. This paragraph describes the market failures, in the form of phenomena whose social cost is higher than the private one, through the search for available and reliable data. The social costs analyzed include the "direct costs", i.e. all the damage caused by emissions and which directly affect the production of the

[6] "Steel Price History" - 1st April 2020, steelbenchmarket.com
[7] "Piano industriale Mittal: 3200 licenziamenti. E scarica i 1800 operai che aveva promesso di riassumere" - 5th June 2020, Francesco Casula, Il Fatto Quotidiano
[8] Rapporto SVIMEZ 2018: l'economia e la società del mezzogiorno - 8th November 2018, SVIMEZ
[9] "Al palo un indotto italiano da 2.5 miliardi" - 14th February 2015, Matteo Meneghello, Il Sole 24 Ore

primary sector and the health of the inhabitants, and the "indirect costs", i.e. all the losses that emerge as a result of production, defined the "consequences of the consequences": for example, the implications on the tourism sector.

4.2.1. Direct costs

- Human health

Over the past thirty years, numerous initiatives and studies have been carried out to prove the dangerousness of emissions from the Taranto steel plant[10] and request solutions from regional, national and European institutions.[11] Professor Fabrizio Bianchi, Head of the Environmental Epidemiology Unit of the Institute of Clinical Physiology of the CNR of Pisa, underlined how the main scientific evidence on the health anomalies that occurred in the Apulian city and in the neighbourhoods adjacent the ex Ilva[12] are connected to the phenomenon of *environmental exposure*. A general mortality of about 10% higher has been registered, a mortality from cancer causes more elevated by 11% among men and 8% among women other than many cases of death and diseases due to problems of the circulatory, respiratory and digestive systems. Furthermore, in recent times more data on health problems in pediatric age have emerged, with excess mortality from tumors and congenital malformations, 9% more than the regional average.[13]
Two damaged actors need to be considered in this analysis: the private citizen and the public sector. To calculate this phenomenon with regard to the private citizen, the most suitable method is to consider expenses compared to similar realities. From the monitoring of pharmaceutical expenses of the ASL of Taranto, there has been an increase of 1.5 million since 2012, 60% of which for anticancer drugs.[14] In 2018, in Federfarma latest available data, the net pharmaceutical expenditure of the Puglia Region is 580,606,847 million euros.
The pollution generates an insured loss of 174.2 million euros.

Cost = total expenses in drugs * % drugs related to cancer and breath disease

Cost = 580.606.847 * 30% = € 174.182.054

According to estimates, the cost of human health in the coming years will register an increasing yearly trend of about + **2%**.

- Pollution

In the public sector, to assess the environmental impact on the community, is considered the value of the impact of pollution on the province of Taranto, referring to the relationship provided by the European agency for the Environment with a focus on the economic, health and social costs of

[10] Tonelli, F., Short, S.W., Taticchi, p. Case study of ILVA, Italy: The impact of failing to consider sustainability as a driver of business model evolution, Contribution to the 11th Global Conference on Sustainable Manufacturing, 23 – 25 September 2013, Berlin.
[11] Parlamento europeo, Interrogazione con richiesta di risposta scritta alla Commissione, Articolo 138 del regolamento, Rosa D'Amato, Oggetto: Impatto sanitario di Arcelormittal di Taranto
[12] Taranto, Statte, Massafra
[13] Sentieri Fifth report, e&p - Epidemiologia e Prevenzione, n. 2-3, anno 43, Marzo - Giugno 2019, Supplemento 1
[14] Osservatorio nazionale sulla salute nelle regioni italiane" drafted by Walter Ricciardi, director of the Department of Public Health of la Cattolica - Policlinico University of Roma.

pollution.[15] Substitute giant ArcelorMittal would pollute today more than Ilva under commissioner. The calculations developed by environmentalists through the Omniscope software on the data collected in the months of January-February 2018 and 2019 from the monitoring stations installed by ARPA Puglia near the steel plant would confirm this.[16] In fact, these calculations would seem to demonstrate actual percentage increases in the emissions of carcinogens in the first two months of 2019 compared to that of the previous year:

CENTRALINA COKERIA ex ILVA	DATO ARPA MEDIA Gen-feb 2018	DATO ARPA MEDIA dal 01/01/2019 al 20/02/2019	INCREMENTO in µg/m^3	Incremento % da dati ARPA	Incremento % da dati OMNISCOPE
BENZENE	19	25	6	32	160
H2S	5	12	7	140	140
IPA TOT	11	30	19	173	195
PM10 ENV	58	76	18	31	29
PM10 SWAM	64	76	12	19	18
PM2.5 SWAM	36	44	8	22	23
BLACK CARBON	932	871	-61	/	/

Table 02: actual percentage increases in the emissions of carcinogens in the first two months of 2019 compared to that of the previous year

The pollution generated impact both on the human health and on the environment, and it is estimated to be worth around 2.5 billion every 5 years, leading to a yearly cost of **500 million**.

Although production has decreased, recent ARPA studies have shown that the level of pollutants present in the surrounding area is continuously increasing, and some carcinogenic elements such as benzene and other hydrocarbons have reported an increase between 32% and 173 % of their concentration. These levels are extremely high and are probably due to adverse weather conditions. However, the presence of pollutants has been recorded and the increase in production will lead to an increasing trend in costs related to pollution, quantified as **+5%**.

- Primary sector

The three main categories analyzed are: agriculture, breeding and fishing. These sectors are the core business for the Puglia region and the province of Taranto, with a percentage of 23% of workers.
As for agriculture and livestock, the data are those provided by the Taranto Chamber of Commerce. Apparently, the value of production has been increasing in recent years, but the number of business registers is decreasing drastically: around 8.86% every three years. The agricultural sector is experiencing a recession also because of the presence of the steel pole. It is clear how from 2012, the year in which ex-Ilva was commissioned, the economy Taranto has suffered a strong negative impact. In order to estimate the damage generated by Ilva's presence, a good index could be the number of cattle slaughtered or food seizures. Since 2008 over 1000 slaughterhouses have been registered every year and in 2012 the value exceeds 2000: over 5 million euros for years. [17]Confagricultura suggests to consider the problem of the image: it counts to be 10 millions each.[18]
Cost = Monetary value of food seized and cattle slaughter + image damage

Cost = € 10.000.000

[15] European Environment Agency. Revealing the costs of air pollution from industrial facilities in Europe, 2011.
[16] Rapporto 2019 del Registro Tumori Taranto, Centro Salute Ambiente Puglia
[17] Taranto's Chamber of Commerce
[18] "Caso Ilva, Confagricoltura Taranto si costituisce parte civile: 10 mil di danni alle aziende" - Confagricoltura

Fishing industry makes up 4% of Taranto's economy. It is characterized by mussel farming, and, like agriculture, the number of companies involved is decreasing year after year, despite the importance of the products launched on the global market. Plants emerge on bodies of water in public concession of different sizes, between 3000 and 15000 square meters, and count a production of 5000 mussels every year.[19] Confcooperative Taranto estimates that this production is close to 25 million.[20]

Cost = mussel seized in tons / average mussel costs per tons

Cost = € 25.000.000.

This is a small amount compared to the potential of this sector which is experiencing a lack of exploitation due to several factors. However, the main cause is the presence of Ilva which pollutes the air with polychlorinated biphenyls. About 10,000 tons of production are seized each year with a connected loss of 6 million euros.[21]
According to the statistics of the Chamber of Commerce of Taranto, the costs related to the development of the primary sector will tend to increase by a yearly **+5%**.

- Real Estate

In 2018, the residential market in Taranto experienced growth in buying and selling. The demand for purchases has increased uniformly in the city, except in the Drums area near the ex-Ilva[22].
The effect of pollution produced by the chimneys doesn't affect only the Human health but even the price of real estate market close to the firm. In fact the market of dwelling is not only affected by the physical presence of the industry but even by the negative externalities of pollution that influence the liveability of the Tamburi's zone.

SALE PRICES (€/m²)[23]		
	Old	New/Restored
Centre	1.282 €	1.842 €
Semicentre	972 €	1.417 €
Suburbs	772 €	1.115 €
Tamburi	**685 €**	**930 €**

Table 04: Taranto Real Estate prices

In 2014, a sentence stated that: "The phenomenon of serious environmental pollution that has always afflicted the Tamburi district in the last decade has become public knowledge, indelibly permeating the

[19] Irving Angell FieldBiology and Economic Value of the Sea Mussel, Mytilus Eudilus
[20] Taranto's Chamber of Commerce
[21] "Cozze, tra Ilva e diossina a Taranto è allarme rosso", Enrico Cinotti, 29th August 2018 - IlSalvagente
[22] "A Taranto immobiliare in ripresa (a eccezione di Tamburi) - 18th September 2018, Cristina Giua, Il Sole 24 Ore
[23] Osservatorio quotazioni immobiliari: Taranto - Borsinoimmobiliare.it

collective consciousness, with the "secondary" but certainly not negligible effect of making the real estate assets of the district much less attractive". That fall in appeal was quantified by the magistrate, on an equitable basis, in a 20% devaluation[24].
A verdict that paves the way for 149 other cases of the same tenor, which have already been filed in the chancelleries of the Civil Court by lawyer Condemi.
In 2014 the inhabitants in Tamburi area were 17.141 while the number of families were 6.526[25]. Assuming an average dimension of the dwelling of 90 sqm and considering the average price of 685€ we can conclude that the loss in economic terms suffered by the real estate market due to the ex-Ilva is of **80.465.580 €**.
Cost = average apartments' size * price sqm * number of families * devaluation

Cost = € 80.465.580.

For the future, according to what is reported at the beginning of Real estate chapter, we can affirm that the price of building in Tamburi area will remain steady or will slightly decrease by a **-0,5%**.

4.2.2. Indirect costs

- Tourism

By indirect externalities we mean the consequences that do not directly concern the goods or services produced, but which are nevertheless influenced by them. Tourism is one of the main sources of Taranto's economy. The province has a strategic position, but Taranto is the last city in the ranking for tourism in Puglia. Its external perception as a city to visit and appreciate for its beauty and history is polluted by the age-old Ilva question.[26] After 2012 the number of arrivals decrees of 27 % and the monetary losses count for 9 million of euros.[27]
Cost = ∆ travelers expenditure (t1-t2)
Cost = € 9.000.000.
According to the Municipal Councilor for Economic Development and Territorial Marketing Valentina Tilgher, Taranto is penalized, in addition to the presence of the steel industry, also by the absence of intermodal connections with the city: the nearest airport is over 70 km away, the highway ends at 35 km, rail links are scarce, the port of Taranto is gradually acquiring more visibility in the cruise market but continuity is needed.[28]
As stated by some estimates on tourism in Puglia, the places with more presences will undergo an inverse process in favor of less frequented areas and the province of Taranto could enjoy this phenomenon with a positive annual trend with an increase in arrivals and presences of up to +**2%**.[29]

5. Cost-Benefit Analysis

The presence of the ArcelorMittal steel Mill is analyzed through a cost-benefit analysis, a method to evaluate policies capable of quantifying in monetary terms all consequences stemming from a policy

[24] "Casa deprezzata per colpa dell'Ilva, l'azienda risarcisce il 20%" - 16th January 2014, Mario Diliberto, Repubblica
[25] "Piano industriale dei servizi di igiene ambientale per il comune di Taranto" - 2012, Comune di Taranto
[26] Agenzia Regionale del Turismo PUGLIAPROMOZIONE
[27] Banca D'Italia, Travelers expenditures (2014-2019)
[28] "Turismo a Taranto? Si può fare, però…", Giovanni Saracino, 17th April 2019, Corriere di Taranto
[29] "Il turismo resta l'oro della Puglia", Codacons via Gazzetta del Mezzogiorno, 2nd September 2019

on the whole society, both tangible or not. The association to each criteria to a monetary value allows the evaluation of the Net Social Benefit, calculated as the difference between social benefit and costs.

NSB = + Benefits - Costs

The reasons why this method it has been selected for analysis are the possibility of evaluating externalities on the whole society and the possibility, in the case of a positive social benefit, to transfer part of the benefits to those who have suffered negativity, in order to achieve the Pareto efficiency.
The steps followed for running the analysis are:

1. Set the set of alternative projects and the area of influence:

the externalities for the decide if keep the production plant open or close are assessed within the Taranto province.

2. Decide which cost and benefit take into account:

the cost and benefits, due to the wide range of externalities of the plant, are evaluated for a set of stakeholders: entrepreneurial activities and private citizens in the Taranto province and the local institutions.

3. Select the indicators for the evaluation:

these, are shown previously in Table 01.

4. Formalization of the economic value of each impact and discount of costs and benefits:

The cash flow of each indicator it has been determined using the trend rate calculated in the previous paragraphs. Progressing with the estimation of the Net Present Value are obtained the Net Social Benefits. The analysis is performed within a 10 years time frame and the discount rate used are:

- The social discount rate for the economic analysis equal to **5%**, in line with EU wide benchmark set by the Commission.
- CAPM equal to **7,89%** given by risk free rate + Beta * Country risk premium where Risk free rate is 2,94% (Average BTP 10 years), Beta of steel industry 1,6185 and country risk premium 3,06%.

5. Final evaluation.

k	5,00%	Growth rate	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
BENEFITS	Employment and consumption	-1%	156.546.000 €	154.980.540 €	153.430.735 €	151.896.427 €	150.377.463 €	148.873.688 €	147.384.951 €	145.911.102 €	144.451.991 €	143.007.471 €	141.577.396 €
	Steel market	5%	2.250.000.000 €	2.362.500.000 €	2.480.625.000 €	2.604.656.250 €	2.734.889.063 €	2.871.633.516 €	3.015.215.191 €	3.165.975.951 €	3.324.274.749 €	3.490.488.486 €	3.665.012.910 €
	Spin-off	3%	300.000.000 €	309.000.000 €	318.270.000 €	327.818.100 €	337.652.643 €	347.782.222 €	358.215.689 €	368.962.160 €	380.031.024 €	391.431.955 €	403.174.914 €
	TOT		2.706.546.000 €	2.826.480.540 €	2.952.325.735 €	3.084.370.777 €	3.222.919.168 €	3.368.289.426 €	3.520.815.832 €	3.680.849.213 €	3.848.757.764 €	4.024.927.912 €	4.209.765.220 €
COSTS	Health	2%	174.182.054 €	177.665.695 €	181.219.009 €	184.843.389 €	188.540.257 €	192.311.062 €	196.157.283 €	200.080.429 €	204.082.038 €	208.163.678 €	212.326.952 €
	Real estate	0,5%	80.465.580 €	80.867.908 €	81.272.247 €	81.678.609 €	82.087.002 €	82.497.437 €	82.909.924 €	83.324.474 €	83.741.096 €	84.159.801 €	84.580.600 €
	Primary sector	5%	35.000.000 €	36.750.000 €	38.587.500 €	40.516.875 €	42.542.719 €	44.669.855 €	46.903.347 €	49.248.515 €	51.710.941 €	54.296.488 €	57.011.312 €
	Tourism	-2%	9.000.000 €	8.820.000 €	8.643.600 €	8.470.728 €	8.301.313 €	8.135.287 €	7.972.581 €	7.813.130 €	7.656.867 €	7.503.730 €	7.353.655 €
	Pollution	5%	500.000.000 €	525.000.000 €	551.250.000 €	578.812.500 €	607.753.125 €	638.140.781 €	670.047.820 €	703.550.211 €	738.727.722 €	775.664.108 €	814.447.313 €
	TOT		798.647.634 €	829.103.603 €	860.972.356 €	894.322.101 €	929.224.416 €	965.754.422 €	1.003.990.956 €	1.044.016.758 €	1.085.918.663 €	1.129.787.805 €	1.175.719.833 €
	Net Cash Flow		1.907.898.366 €	1.997.376.937 €	2.091.353.378 €	2.190.048.676 €	2.293.694.753 €	2.402.535.004 €	2.516.824.875 €	2.636.832.454 €	2.762.839.101 €	2.895.140.107 €	3.034.045.388 €
	Discounted Cash Flow		1.907.898.366 €	1.902.263.750 €	1.896.919.164 €	1.891.846.389 €	1.887.028.349 €	1.882.449.042 €	1.878.093.473 €	1.873.947.596 €	1.869.998.254 €	1.866.233.127 €	1.862.640.675 €
	NPV		20.719.318.185 €										

Table 05: CBA with k = 5 %

k	7,89%	Growth rate	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
BENEFITS	Employment and consumption	-1%	156.546.000 €	154.980.540 €	153.430.735 €	151.896.427 €	150.377.463 €	148.873.688 €	147.384.951 €	145.911.102 €	144.451.991 €	143.007.471 €	141.577.396 €
	Steel market	5%	2.250.000.000 €	2.362.500.000 €	2.480.625.000 €	2.604.656.250 €	2.734.889.063 €	2.871.633.516 €	3.015.215.191 €	3.165.975.951 €	3.324.274.749 €	3.490.488.486 €	3.665.012.910 €
	Spin-off	3%	300.000.000 €	309.000.000 €	318.270.000 €	327.818.100 €	337.652.643 €	347.782.222 €	358.215.689 €	368.962.160 €	380.031.024 €	391.431.955 €	403.174.914 €
	TOT		2.706.546.000 €	2.826.480.540 €	2.952.325.735 €	3.084.370.777 €	3.222.919.168 €	3.368.289.426 €	3.520.815.832 €	3.680.849.213 €	3.848.757.764 €	4.024.927.912 €	4.209.765.220 €
COSTS	Health	2%	174.182.054 €	177.665.695 €	181.219.009 €	184.843.389 €	188.540.257 €	192.311.062 €	196.157.283 €	200.080.429 €	204.082.038 €	208.163.678 €	212.326.952 €
	Real estate	0,5%	80.465.580 €	80.867.908 €	81.272.247 €	81.678.609 €	82.087.002 €	82.497.437 €	82.909.924 €	83.324.474 €	83.741.096 €	84.159.801 €	84.580.600 €
	Primary sector	5%	35.000.000 €	36.750.000 €	38.587.500 €	40.516.875 €	42.542.719 €	44.669.855 €	46.903.347 €	49.248.515 €	51.710.941 €	54.296.488 €	57.011.312 €
	Tourism	-2%	9.000.000 €	8.820.000 €	8.643.600 €	8.470.728 €	8.301.313 €	8.135.287 €	7.972.581 €	7.813.130 €	7.656.867 €	7.503.730 €	7.353.655 €
	Pollution	5%	500.000.000 €	525.000.000 €	551.250.000 €	578.812.500 €	607.753.125 €	638.140.781 €	670.047.820 €	703.550.211 €	738.727.722 €	775.664.108 €	814.447.313 €
	TOT		798.647.634 €	829.103.603 €	860.972.356 €	894.322.101 €	929.224.416 €	965.754.422 €	1.003.990.956 €	1.044.016.758 €	1.085.918.663 €	1.129.787.805 €	1.175.719.833 €
	Net Cash Flow		1.907.898.366 €	1.997.376.937 €	2.091.353.378 €	2.190.048.676 €	2.293.694.753 €	2.402.535.004 €	2.516.824.875 €	2.636.832.454 €	2.762.839.101 €	2.895.140.107 €	3.034.045.388 €
	Discounted Cash Flow		1.907.898.366 €	1.851.262.473 €	1.796.566.742 €	1.743.723.691 €	1.692.651.257 €	1.643.272.388 €	1.595.514.658 €	1.549.309.924 €	1.504.594.008 €	1.461.306.402 €	1.419.390.000 €
	NPV		18.165.489.909 €										

Table 06: CBA with k = 7,89 %

		k	5%	NPV
ENTREPRENEUR	BENEFITS	Steel Market		24.750.000.000,00 €
		Spin-off		3.003.007.211,43 €
	COST	Primary sector		385.000.000,00 €
		Tourism		78.495.614,36 €
		NSBe	27.289.511.597 €	
INDIVIDUALS	BENEFITS	Employment and consumption		1.305.437.040,01 €
	COST	Health		1.664.460.675,14 €
		Real estate		717.868.481,62 €
		NSBi	-1.076.892.117 €	
PUBLIC AUTHORITY	COST	Pollution		5.500.000.000,00 €
		NSBp	-5.500.000.000 €	

Table 07: Net Social Benefit of each stakeholder

6. Conclusion

Through this Cost Benefit analysis, we tried to evaluate the impact that the presence of the AM steel mill has on the surrounding areas, evaluating whether the continuation of production brings more benefits or costs. Although we have tried to take into consideration all the most relevant indicators, the outcomes of this analysis are the result of a simplification of the case, therefore calculations can be made for specific, using more evaluation criteria, which would allow the analysis to be developed in a more global and comprehensive way.

Analyzing the result, it is evident how bigger are the benefits with respect to the costs, generating a positive NPV and so a positive Net Social Benefit, in both the cases with different cost of capital. This because the NPV of Benefits is slightly more than 29 billion, while the NPV of Costs only 8.3 billion.

These outcomes are results of both the huge value of steel market (the value of AM production in Taranto represent the 70% of the PIL of the city and the 12% of the one of the whole Apulia region) and the reliability of the data relating the Benefits, that are easily quantifiable in monetary terms due to their economic nature, with respect to the consistency of the one related to the Cost, in particular regarding pollution, that are estimated with less precision and so can be underestimated.

From the analysis of Table 07, we have evidence of how the cost and benefits are not evenly distributed among all stakeholders. Due to the aforementioned value of the steel market, and being Taranto the main Italian steel center, the entrepreneur, both ArcelorMittal itself and all the companies and artisans that collaborate with it, have a Net Social Benefit for the 10 years of the analysis of 27 billion euros. Private citizens instead have 1 billion euros of Costs, due to the loss of value of the real estates and the cost for healthcare. These are partly mitigated by the employment rate, being employed the 5% of Taranto workers. Public authority is the stakeholder that has the highest Cost due to the pollutant emitted into the environment.

A Pareto efficient allocation could be obtained if some benefits were directed from the entrepreneurs to the other stakeholder, thus minimizing their cost. Public Authorities are trying to do so, without avoiding layoffs from ArcelorMittal and forcing the company to act in a more sustainable way, but the opposition is strong because this would reduce the company's profits.

This analysis shows that the production plant should remain open. However, the costs will continue to increase, while the benefits are strictly related to the quantities of steel produced and its price. Being these variables not under public or AM control, the project may no longer be sustainable in the future.

7. Bibliography

1. “Ilva, ArcellorMittal se ne va. I numeri e i dati dell'acciaieria più grande d’Europa” - 5th November 2019, Alessandro Speranzio, EnergiaOltre
2. “L’ecocompatibilità come equilibrio tra esternalità positive e negative: analisi costi- benefici della produzione dello stabilimento Ilva di Taranto” - 2015, Andrea Imperatore, Luiss Roma
3. Ida Galise,1 Maria Serinelli,1 Angela Morabito,1 Tiziano Pastore,1 Annalisa Tanzarella,1 Vito Laghezza,1 Alessandra Nocioni,1 Roberto Giua,1 Lisa Bauleo,2 Vito Bruno,1 Carla Ancona,2 Andrea Ranzi,3 Lucia Bisceglia,4 Gruppo Collaborativo VDS, The Integrated Environmental Health Impact of emissions from a steel plant in Taranto and from a power plant in Brindisi, (Apulia Region, Southern Italy), e&p - Epidemiologia e prevenzione, anno 43 (5-6), settembre-dicembre 2019
4. Martinelli D, Mincuzzi A, Minerba S et al. (2009) Malignant cancer mortality in province of Taranto (Italy): Geographic analysis in an area of high environmental risk. Journal of Preventive Medicine Hygiene.
5. Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects: Economic Appraisal tool for Cohesion policies 2014-2020, December 2014, European Commission.