

L'Ilva ha acquisito privilegi ulteriori, rafforzati da burocrazie e da procedure pseudo pianificatorie, invece di essere coinvolta in un quadro di rapporti economico-sociali coerenti con i principi della Costituzione.

di **Salvatore d'Albergo**

Ilva: dalla crisi di Taranto ai privilegi dei Riva

LO SCHERMO DELL'“INTERESSE STRATEGICO NAZIONALE”, SIA SE ADOPERATO IN MODO SURRETTIZIO (COME NEL CASO “ALITALIA”), SIA SE ANTEPOSTO IN MODO OSTENTATO (COME NEL CASO ILVA), NON PUÒ ESSERE UTILIZZATO COME UNA SORTA DI SPOT IDONEO A LEGITTIMARE VIOLAZIONI CRESCENTI DI NORME COSTITUZIONALI ANCORA FORMALMENTE IN VIGORE, COME GLI ARTT. 41 E 43 DELLA COSTITUZIONE.

Ie considerazioni sul “caso Ilva” pubblicate nei numeri precedenti di questa rivista¹, conservano validità anche a seguito della conversione del Decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61².

Il governo – sorretto da un'ambigua maggioranza parlamentare – ha confermato l'intento di eludere una soluzione costituzionalmente coerente dei problemi provocati dalle irresponsabilità incancrenite del gruppo dirigente di un'impresa monopolistica privata, che continua a violare tutti i valori soggettivi ed oggettivi del territorio (diritti dei cittadini-lavoratori, salute, ambiente e occupazione).

La situazione drammatica provocata dalla gestione incontrollata dell'Ilva-SpA, rappresenta l'esito eclatante del processo di ristrutturazione che, sin dalla seconda metà degli anni settanta, ha puntato a rimuovere ogni forma di controllo pubblico-sociale dell'economia e, in specie, ogni ipotesi di

programmazione “generale” che avrebbe consentito, quantomeno, di contenere i danni cagionati da un sistema delle imprese sempre più propenso a massimizzare i margini di profitto.

La dialettica pubblico/privato economico/sociale burocratico/democratico nella storia contemporanea

Per comprendere le cause strutturali del disastro sociale ed ambientale in cui è sprofondata il territorio tarantino e le ragioni del conflitto lacerante insorto tra gli organi deputati a garantire la tenuta organica dei valori costituzionali, risulta necessario ricostruire le vicende che hanno contrassegnato la dialettica fra “pubblico” e “privato”, fra “economico” e “sociale” e fra “burocratico” e “democratico” nelle varie fasi della storia contemporanea. Si tratta di analizzare, in specie, le diverse conformazioni norma-

tivo-istituzionali conferite ai rapporti fra “diritto” ed “economia” nello stato liberale, nello stato fascista-corporativo e nello stato democratico-sociale.

Questo approccio ermeneutico risulta indispensabile, non solo per sviluppare considerazioni di respiro più ampio, ma anche per valutare se le normative di “diritto pubblico dell'economia”, adottate nel sessantennio repubblicano, si siano adeguate, o no, al modello di governo dell'economia delineato dalla Costituzione.

Seguendo il suddetto metodo d'indagine, si può comprendere come i Decreti Legge adottati per fronteggiare la vicenda dell'Ilva-SpA, segnino il ritorno a forme di intervento pubblico analoghe a quelle realizzate nella fase della crisi dello stato liberale e nella fase dello stato fascista-corporativo. Essi rappresentano, infatti, il culmine del processo controriformatore – avviato nella seconda metà degli anni

settanta – che ha determinato l’abbandono della “programmazione globale”, lo smantellamento delle “partecipazioni statali” (di cui l’Ilva è stata componente), il passaggio alla “programmazione settoriale” e l’avvio delle “privatizzazioni”.

Disattesa e poi rovesciata la disposizione dell’art. 41 sulla programmazione generale

La disposizione relativa alla “programmazione generale” (art. 41, 3° co., C.) è stata, dapprima, disattesa a causa di un aspro conflitto teorico circa la natura delle sue prescrizioni (“precettive” o “indicative”) e, in seguito, rovesciata con l’adozione della Legge n. 287 del 1990³ e della legislazione “economica” dell’ultimo trentennio.

La dottrina che ha coadiuvato il processo di ristrutturazione neoliberalista, ha sostenuto, dapprima, che il principio della “concorrenza nel libero mercato” fosse desumibile dai *Principi fondamentali* e dalle norme concernenti i *Rapporti economico-sociali* e costituisse, in specie, un valore “sociale” espressivo dei principi contenuti nel secondo e nel terzo comma dell’art. 41 C.

Si è evidenziato, in seguito, come il valore sociale del “mercato concorrenziale” abbia ricevuto una consacrazione formale nelle norme dei Trattati europei ispirati alla prospettiva dell’“economia sociale di mercato” e si è rilevato, altresì, come sia in corso un processo di osmosi fra l’ordinamento interno e quello comunitario.

In coerenza con tali assunti, l’art.1 della L. 287/1990 ha connesso la “tutela della concorrenza e del mercato” alle previsioni

dell’art. 41 C., ponendo le premesse per alterazioni profonde, non rilevate dalla dottrina dominante.

Si deve osservare, tuttavia, come, da un lato, l’art. 41 C. non possa – *per la contraddizione che non consente* – essere utilizzato come norma idonea a legittimare, nel contempo, la *programmazione economica* (art. 41, 3° co., C.) e la *concorrenza del mercato*, e come, dall’altro, una legge ordinaria non possa porsi come nuovo criterio di conformazione della legislazione economica al principio del “mercato concorrenziale”.

Muovendo da una prospettiva indifferente ai vincoli di rigidità, posti a garanzia dei principi contenuti nell’art. 41 C., si è venuta ad affermare, quindi, una concezione dei rapporti *economia-diritto* antitetica a quella espressa dalla Costituzione e sviluppata dalla dottrina nella fase 1948-1990.

Questa visione è stata convalidata, altresì, dalla giurisprudenza costituzionale incline a secondare le necessità “congiunturali” di un’*economia di mercato aperta e in libera concorrenza*.

È prevalsa, inoltre, un’interpretazione arbitraria della normativa sull’*amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi*⁴, che ha posto le premesse per un capovolgimento radicale dei principi economico-sociali contenuti nella Costituzione⁵.

I commenti alle leggi in materia, pur caratterizzati da un’esegesi minuziosa della disciplina procedurale, si limitano, infatti, a registrare i termini delle controverse suscitate dagli interventi

governativi o giudiziari (anche alla luce delle questioni sollevate dagli organi comunitari relative al contrasto tra la normativa statale e i principi comunitari concernenti gli “aiuti di stato”), senza valutare in termini “reali” le vicende dei rapporti tra “democrazia sociale” e “politica industriale”.

Si è affermata una concezione dei rapporti tra economia e diritto antitetica a quella espressa dalla Costituzione e sviluppata dalla dottrina nella fase 1948-1990. La giurisprudenza costituzionale ha assecondato le necessità congiunturali di un’economia di mercato aperta e in libera concorrenza.

Basti pensare al fatto che, pur in assenza di conforto legislativo, si è rimarcata la “rilevanza strategica per l’economia nazionale” di interventi “clamorosi” (come quelli concernenti Cirio e Parmalat). I commentatori hanno evidenziato, però, come fra i fini perseguiti dalle leggi sopramenzionate vi sia anche quello della tutela dell’occupazione. Non si può non considerare, tuttavia, come l’intitolazione delle varie leggi in materia faccia riferimento esplicito alla necessità di fronteggiare la “crisi” o l’“insolvenza” delle “grandi imprese” e tradisca, pertanto, l’intento prioritario

rio di garantire la stabilità dei loro profitti, sicché l'obiettivo della salvaguardia dei posti di lavoro svolge una mera funzione di copertura/contenimento dell'impatto sociale della "crisi".

La Costituzione non prevede che i pubblici poteri possano fronteggiare la crisi di un'impresa esercente un'attività di "pubblico servizio" (come Alitalia) mediante la cessione della stessa ai privati.

Ritorno alle concezioni dominanti nella fase precedente l'entrata in vigore della Costituzione. Il caso Alitalia

Gli interventi previsti segnano, comunque, un ritorno alle concezioni dominanti nella fase precedente l'entrata in vigore della Costituzione e il conseguente avvento scientifico del "diritto pubblico dell'economia".

Basti pensare, a questo proposito, al modo in cui è stato affrontato il caso Alitalia.

Se si può, infatti, comprendere che l'intervento dei pubblici poteri nella crisi delle grandi imprese private è stato sempre motivato, pur apoditticamente, con ragioni di "pubblico interesse", non si può non rilevare come, nel caso in esame, la considerazione della funzione di "flotta aerea di bandiera" e, quindi, della natura di "servizio pubblico essenziale" dell'attività esercitata, avrebbero

dovuto giocare un ruolo non presuntivo, ma reale.

Non si comprende, pertanto, quale motivazione specifica abbia indotto a considerare legittimo un tipo di intervento che – riguardando un'impresa di servizio pubblico essenziale – avrebbe dovuto essere impostato sulla base degli artt. 41 e 43 della Costituzione e non – come sostenuto dalla Corte Costituzionale (v. sent. 270/2010) – sulla base della normativa antitrust e, in specie, dell'art. 25 della Legge 287/1990, che disciplina un meccanismo specifico per la tutela di interessi diversi dalla concorrenza⁶.

Se – come sostenuto dalla giurisprudenza della Corte⁷ e dalla dottrina conforme⁸ – il principio di concorrenza può subire deroghe allorché sussistano "preminenti interessi generali" connessi alla necessità di garantire la "continuità" di un'"impresa" che versa in "una situazione di gravissima crisi" e che svolge funzioni di "servizio pubblico essenziale [...] in un settore particolare [...] di importanza strategica per l'economia nazionale", la disciplina applicabile sarebbe dovuta essere quella dell'art. 43 C., che indica una gamma di interventi non suscettibili, oltretutto, di collidere con i principi della libera concorrenza.

La dottrina e i giudici costituzionali hanno speso, invece, sin troppe parole per fornire sostegno teorico agli interventi realizzati sulla base della normativa ordinaria, senza rilevare che la Costituzione non prevede che i pubblici poteri possano fronteggiare la crisi di un'impresa esercente un'attività di "pubblico servizio" (come Alitalia) me-

dante la cessione della stessa ai privati.

La divaricazione tra Prima parte C. e apparato legislativo raggiunge l'acme nel caso Ilva

Nella fase successiva a quella del potenziamento delle "partecipazioni statali" e della nazionalizzazione dell'industria elettrica e, in specie, con l'avvento di formule di governo d'ispirazione antitetica a quella degli anni 1946-1976 e 1977-1992, si è assistito, pertanto, ad un approfondimento della divaricazione tra i principi della *Prima parte* della Costituzione e l'apparato legislativo, che ha raggiunto l'acme nel caso Ilva, sicché oggi il quadro dei rapporti fra gli artt. 41 e 43 C. e la normativa ordinaria risulta completamente disintegrato.

Le deviazioni contenute nei due decreti-legge emanati nel 2012 e nel 2013 hanno alterato, infatti, i termini di una questione che avrebbe dovuto essere affrontata in coerenza con la disciplina dei rapporti economico-sociali contenuta nella Costituzione.

Con il primo decreto-legge si è "inventata" la sussistenza di un "interesse strategico nazionale" connesso alla produzione dell'acciaio e l'Ilva SpA è stata considerata portatrice di tale interesse. Prescindendo da ogni giudizio sulla fondatezza di tali assunti, non si può non evidenziare come il Governo, nel caso di specie, avrebbe dovuto applicare, coerentemente, le disposizioni dell'art. 43 C., poiché ricorrevano i presupposti di "utilità generale" che legittimano il trasferimento della titolarità di

un'impresa monopolistica "privata" – la cui attività rivesta caratteri di "servizio pubblico essenziale" – allo Stato (statizzazione) o a enti pubblici (pubblicizzazione) o a "comunità di lavoratori-utenti".

Uso distorto degli articoli 41 e 43

L'art. 43 C. è stato utilizzato, invece, distortamente, per legittimare – unitamente alla "prosecuzione dell'attività produttiva" (art. 1 D.L. 207/2012) – la continuità della titolarità e della gestione privata dello stabilimento siderurgico tarantino (art. 2 D.L. 207/2012).

Con il secondo decreto-legge, sono state istituite strutture organizzative e disciplinate procedure pianificatorie che perseguono fini difforni da quelli indicati negli artt. 41 e 43 C. Nel preambolo del decreto si è richiamato, tuttavia, artatamente l'art. 41 C., per giustificare il conferimento del requisito di "pubblica utilità" all'attività di gestione di un'impresa⁹, contestata dall'autorità giudiziaria per i danni gravi all'integrità della salute e dell'ambiente, causati dalle croniche inosservanze delle disposizioni costituzionali e ordinarie¹⁰.

Si è pervenuti, pertanto, al culmine del processo di stravolgimento del programma di trasformazione economico-sociale recepito dalla Costituzione (art. 3, comma 2, C.), dato che gli artt. 41 e 43 C. sono stati utilizzati, inopinatamente, come fondamenti di una "pubblicizzazione" fittizia. L'Ilva non è stata sottratta alla gestione dei poteri privati, ma è stata sottoposta ad una disciplina anomala paragonabile a quella dell'"amministra-

zione straordinaria delle grandi imprese in crisi", pur in presenza di differenti presupposti.

Nel caso Ilva la "crisi" non riguarda i profitti dell'impresa, ma il territorio tarantino devastato da un'attività "incontrollata"

In riferimento alle vicende dell'Ilva, occorre rilevare, infatti, come la "crisi" riguardi non i profitti dell'impresa monopolistica privata, ma il territorio tarantino che ha subito – in ogni sua dimensione (politica, economica e sociale) – gli effetti dannosi di un'attività "incontrollata", inserita, peraltro, nel più ampio piano europeo di *produzione di ferro e acciaio*, considerato dalla Commissione europea come comparto chiave per tutte le attività manifatturiere¹¹.

L'Ilva non avrebbe dovuto, pertanto, acquisire privilegi ulteriori, rafforzati da burocrazie¹² e da procedure pseudo pianificatorie¹³, ma essere coinvolta in un quadro di rapporti economico-sociali coerenti con i principi della Costituzione (artt. 3, comma 2, 41 e 43 C.).

Con il D.L. 61/2013, si è operata, invece, una subdola ripartizione di poteri tra il *Commissario straordinario* e i titolari dell'impresa, in guisa tale che al centro dei piani affidati alle competenze del Ministro dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare e del Ministro dello sviluppo economico¹⁴, agisce un Commissario esonerato dalle "eventuali diseconomie dei risultati"¹⁵ e nella cui "disponibilità [...] restano [...] i proventi derivanti dall'attività dell'impresa commissariata"¹⁶. La

fattibilità dei piani previsti dai commi 5 e 6 dell'art. 1 del D.L. 61/2013 resta affidata, quindi, ad un sistema farraginoso di competenze – affidate a organi tecnici¹⁷ e a comitati ristretti di esperti¹⁸ – che relega il Parlamento nel ruolo di spettatore ed estranea i soggetti sociali e politici, rappresentativi del territorio, da ogni decisione che li riguarda.

L'Ilva non è stata sottratta alla gestione dei poteri privati, ma è stata sottoposta ad una disciplina anomala paragonabile a quella dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, pur in presenza di differenti presupposti.

Per rendersi conto dell'abnormità dell'impostazione teorica oggi dominante, basti richiamare le posizioni espresse dagli studiosi più accreditati che, nella fase del secondo dopoguerra, hanno elaborato una concezione del "diritto pubblico dell'economia" coerente con i fondamenti della Costituzione.

Nell'analizzare le peculiarità dell'attività di produzione di energia elettrica nel mondo contemporaneo, si è evidenziato, infatti, come essa abbia acquisito una natura pubblicistica, che implica l'esercizio di poteri autoritativi nei confronti dell'autonomia dei soggetti che, determinando la quantità del prodotto e del prezzo, incidono sullo sviluppo economico del Paese¹⁹.

Si comprende, pertanto, come lo schermo dell'*interesse strategico nazionale*, sia se adoperato in modo surrettizio (come nel caso "Alitalia"), sia se anteposto in modo ostentato (come nel caso "Ilva"), non possa essere utilizzato come una sorta di "spot" idoneo a legittimare violazioni crescenti di norme costituzionali ancora formalmente in vigore,

come, appunto, gli artt. 41 e 43 della Costituzione.

Le previsioni contenute in queste norme sono state, invece, aggirate e, addirittura, capovolte come è avvenuto nel caso del "monopolio privato" dell'Ilva-SpA, che – lungi dall'essere stato coinvolto in processi di "nazionalizza-

zione" – è stato trasformato in "monopolio para-pubblico" nel contesto di una collusione neo-corporativa fra poteri pubblici e privati, finalizzata a neutralizzare sia gli interessi sociali gravitanti sul territorio tarantino, sia quelli diffusi in larga parte del territorio nazionale, interessato dalla produzione industriale del ferro e dell'acciaio.

NOTE

¹ v. S. D'ALBERGO, *L'Ilva tra disastro ambientale e conflitto di potere*, in *Marx Ventuno*, fasc. 2/2013.

² v. L. 3 agosto 2013, n. 89, concernente: «Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale».

³ V. L. 10 ottobre 1990, n. 287 concernente: «Norme per la tutela della concorrenza e del mercato».

⁴ v. Legge Prodi (L. 3 aprile 1979 n. 95); Legge Prodi bis (D. Lgs. 8 luglio 1999, n. 270), Legge Marzano (L. 18 febbraio 2004, n. 39 e mod. succ.). Queste leggi hanno introdotto "deroghe" alla normativa "fallimentare", prevedendo la possibilità di attivare una procedura sostitutiva di quella fallimentare, che consente – in presenza di determinate circostanze – la prosecuzione dell'attività d'impresa. Sul punto, v. di recente, D. STANZIONE, «Preminenti interessi generali» e «tutela della concorrenza» nell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, Tesi di Dottorato di ricerca in Diritto pubblico dell'economia, A.A. 2012/2013, Facoltà di Economia, Università degli Studi di Roma.

⁵ Come testimoniato dal primo decreto-legge sull'Ilva, che ha utilizzato, fraudolentemente, le previsioni dell'art. 43 C.

⁶ L'art. 25 della L. 287/1990 (*Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*) dispone che: «Il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Industria, del commercio e dell'artigianato», possa «eccezionalmente autorizzare, per rilevanti interessi generali dell'economia nazionale nell'ambito dell'integrazione europea, operazioni di concentrazioni vietate [...], sempreché esse non comportino la eliminazione della concorrenza dal mercato o restrizioni alla concorrenza non strettamente giustificate dagli interessi generali predetti».

⁷ v. par. 9, quinto capoverso, sent. Corte cost. 22 Luglio 2010, n. 270.

⁸ cfr., per tutti, D. STANZIONE, cit., p. 216.

⁹ cfr. art. 1, comma 10, D. L. 61/2013.

¹⁰ v. art.1, comma 1, D.L. 61/2013.

¹¹ cfr. decisione di esecuzione n. 2012/135/UE della Commissione, 28 febbraio 2012; direttiva 2010/75/UE.

¹² Il riferimento è alla previsione dell'istituzione di un'apposita struttura commissariale straordinaria finalizzata a garantire la continuità produttiva ed occupazionale di "stabilimenti di interesse strategico nazionale" (v. art. 1, comma 1, D. L. 61/2013).

¹³ cfr. art. 1, commi 5 e 6, D. L. 61/2013.

¹⁴ v. art.1, comma 7, art.1 D. L. 61/2013.

¹⁵ L'art. 1, comma 10, del D.L. 61/2013, dispone che: «[...] il commissario non risponde delle eventuali disconomie dei risultati, tranne che abbia agito con dolo e colpa grave».

¹⁶ L'art. 1, comma 12, del D. L. 61/2013, dispone che: «i proventi derivanti dall'attività dell'impresa commissariata restano nella disponibilità del commissario nella misura necessaria all'attuazione dell'AIA e alla gestione dell'impresa nel rispetto delle previsioni del presente decreto».

¹⁷ Il riferimento è alle figure del «commissario nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri» e del «sub commissario nominato dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare» previste dall'art. 1, comma 1, D.L. 61/2013.

¹⁸ L'art. 1, comma 5, D.L. 61/2013 dispone che «contestualmente alla nomina del commissario straordinario, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nomina un comitato di tre esperti, scelti tra soggetti di comprovata esperienza e competenza in materia di tutela dell'ambiente e della salute che, sentito il commissario straordinario, predispone e propone al Ministro [...] il piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria dei lavoratori e della popolazione e di prevenzione del rischio di incidenti rilevanti».

¹⁹ G. GUARINO, *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, 1962, pp. 334-335.