

dossier

XIX Legislatura

16 gennaio 2023

Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale

D.L. 2/2023 - A.S. 455



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 41



SERVIZIO STUDI

Dipartimento attività produttive

TEL. 066760-9574 st_attprod@camera.it -  [@CD_attProd](https://twitter.com/CD_attProd)

Progetti di legge n. 19

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

SCHEDE DI LETTURA	5
Articolo 1 (<i>Modifiche alle misure di rafforzamento patrimoniale</i>)	7
Articolo 2 (<i>Amministrazione straordinaria delle società partecipate</i>)	10
Articolo 3 (<i>Compensi degli amministratori straordinari delle grandi imprese in crisi</i>).....	14
Articolo 4 (<i>Compensi degli amministratori giudiziari</i>)	16
Articolo 5 (<i>Modifiche al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231</i>).....	17
Articolo 6 (<i>Disposizioni in materia di sequestro</i>)	25
Articolo 7 (<i>Disposizioni in materia di responsabilità penale</i>).....	31
Articolo 8 (<i>Disposizione transitoria</i>)	33
Articoli 9 e 10 (<i>Clausola di invarianza finanziaria. Entrata in vigore</i>)	37

SCHEDE DI LETTURA

Articolo 1 *(Modifiche alle misure di rafforzamento patrimoniale)*

L'**articolo 1** modifica le **misure di rafforzamento patrimoniale** previste dall'articolo 1, commi *1-ter* e *1-quinquies* del decreto legge n. 142 del 2019, volte ad **assicurare la continuità del funzionamento produttivo dell'impianto siderurgico di Taranto della Società ILVA S.p.A.**

In particolare, viene **specificato che gli interventi di cui al comma 1-quinquies sono autorizzati anche in costanza di provvedimenti di sequestro o confisca degli impianti dello stabilimento siderurgico** e viene eliminato il riferimento al fatto che gli stessi debbano essere effettuati nell'anno 2022. Viene inoltre modificata la definizione degli strumenti di intervento specificando che (sia ai sensi del comma *1-ter* che del comma *1-quinquies*) Invitalia è autorizzata a **sottoscrivere, aumenti di capitale sociale e a erogare finanziamenti in conto soci secondo logiche, criteri e condizioni di mercato, da convertire in aumento di capitale sociale su richiesta della medesima.**

L'articolo 1 del decreto in esame modifica l'articolo 1 del decreto legge n. 142 del 2019, che consente all'**Agenzia Nazionale per l'attrazione investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. - Invitalia** di realizzare interventi di politica industriale, nella forma, tra l'altro, di **misure di rafforzamento patrimoniale** volte ad **assicurare la continuità del funzionamento produttivo dell'impianto siderurgico di Taranto della Società ILVA S.p.A.**, qualificato stabilimento di interesse strategico nazionale.

Più in particolare, l'articolo 1 del decreto legge n. 142 del 2019, al **comma 1-ter**, autorizza Invitalia a **sottoscrivere ulteriori apporti di capitale** (rispetto a quelli previsti dal comma 1 nei confronti della Banca del Mezzogiorno - Mediocredito Centrale S.p.A.) e a **erogare finanziamenti in conto soci**, nel limite massimo di **705 milioni di euro**, per assicurare la **continuità del funzionamento produttivo del citato impianto siderurgico.**

Le modifiche previste dal comma 1, lettera *a*) dell'articolo in esame specificano che **i finanziamenti in conto soci sono concessi secondo logiche, criteri e condizioni di mercato, e devono contenere una clausola che ne consenta la conversione in strumenti di capitale su richiesta di Invitalia.**

Il successivo **comma 1-quinquies** ha **autorizzato Invitalia** a effettuare **ulteriori interventi di rafforzamento patrimoniale** rispetto a quelli previsti dal comma *1-ter*, sino all'importo complessivamente **non superiore a 1 miliardo di euro** per il 2022. Il **primo periodo** della disposizione viene integralmente sostituito dal comma 1, lettera *a*) dell'articolo in esame, per effetto del quale:

- viene **specificato che gli interventi sono autorizzati anche in costanza di provvedimenti di sequestro o confisca degli impianti dello stabilimento siderurgico;**
- viene **eliminato il riferimento all'anno 2022;**
- viene **allineata la definizione degli strumenti di intervento a quanto previsto dal comma 1-ter**, per cui Invitalia è autorizzata a sottoscrivere, aumenti di capitale sociale e a erogare finanziamenti in conto soci secondo logiche, criteri e condizioni di mercato, da convertire in aumento di capitale sociale su richiesta della medesima.

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

Come reso noto con il [comunicato stampa](#) del 14 aprile 2021, **Invitalia ha sottoscritto l'aumento di capitale di AM InvestCo Italy S.p.A.**, la società affittuaria dei rami di azienda di ILVA in Amministrazione Straordinaria (per una ricostruzione sulla vicenda dell'amministrazione straordinaria si rinvia alla scheda di lettura relativa all'**articolo 2** del decreto in esame). La sottoscrizione del capitale è avvenuta in attuazione dell'**accordo di co-investimento tra Arcelor Mittal Holding S.r.l., Arcelor Mittal S.A. e Invitalia**, già [comunicato](#) al mercato nel dicembre 2020, finalizzato ad avviare una nuova fase di sviluppo ecosostenibile dell'ILVA di Taranto. In particolare, Invitalia, su incarico del Governo italiano, ha sottoscritto, con i contributi in conto capitale assegnati dal MEF, **azioni ordinarie per un importo di 400 milioni di euro** e, a seguito dell'adesione all'aumento di capitale, **ha acquisito il 50 per cento dei diritti di voto di AM InvestCo Italy** che ha assunto la denominazione "**Acciaierie d'Italia Holding S.p.A.**".

La situazione di Acciaierie d'Italia è stata oggetto di diversi **incontri**, nell'ambito dei **tavoli di crisi** attivati presso il Ministero delle imprese e del *made in Italy* (MIMIT). Nel corso dell'[incontro](#) del 13 dicembre 2021, il presidente del Consiglio di Amministrazione e l'amministratore delegato (A.D.) di Acciaierie d'Italia S.p.A. hanno illustrato le linee guida del nuovo **piano industriale** che ha l'obiettivo decennale di arrivare alla **completa decarbonizzazione dello stabilimento di Taranto**. La società ha rappresentato lo stato di "sospensione della *governance* aziendale, posto che Arcelor ha ceduto il 50 per cento dei diritti di voto a Invitalia (che detiene una quota azionaria del 40 per cento circa)", specificando che, per esercitare pienamente il proprio diritto di voto, Invitalia

riteneva necessario che si realizzassero una serie di condizioni sospensive, tra cui, *in primis*, il **dissequestro degli impianti**.

Il successivo 23 giugno 2022 le parti sono tornate a [incontrarsi](#) e, in tale contesto, l'A.D. di Invitalia ha precisato che a società aveva siglato un **accordo** con i soci Arcelor Mittal che prevede, nel maggio 2024, la modifica dell'assetto azionario con il **passaggio della maggioranza a Invitalia** (60 per cento) al verificarsi di alcune **condizioni**: a) il **dissequestro degli impianti**; b) la sottoscrizione di un **accordo tra azienda e organizzazioni sindacali**; c) **l'ottenimento dell'Autorizzazione integrata ambientale (AIA)**. Per una ricostruzione sulla vicenda dello stabilimento ILVA di Taranto con particolare riferimento all'**attuazione del Piano Ambientale e all'esonero da responsabilità** si rinvia alla scheda di lettura relativa alle disposizioni transitorie dettate dall'**articolo 8** del decreto in esame.

Nell'incontro del 23 giugno 2022 la società ha manifestato inoltre le proprie difficoltà nell'accesso al credito, che sono state oggetto del successivo incontro, svolto il [3 agosto 2022](#), nel quale il MIMIT ha comunicato che era in corso un approfondimento con il MEF su come **supportare l'azienda con la liquidità necessaria a rilanciare le produzioni**, in considerazione dei costi delle materie di approvvigionamento e dei costi energetici, a tutela dei lavoratori e delle imprese dell'indotto, annunciando che a tal fine il Consiglio dei Ministri avrebbe discusso di uno specifico intervento strumento, che si è poi concretizzato nell'articolo 30 del decreto legge n. 115 del 2022, pubblicato il successivo 9 agosto, con cui è stato inserito nell'articolo 1 del decreto legge 142 del 2019 il comma 1-*quinquies*, che autorizza Invitalia a sottoscrivere strumenti ulteriori rispetto a quelli già effettuati.

L'**ultimo incontro** del tavolo di crisi per il quale risulti la pubblicazione di un [verbale](#) si è svolto il 17 novembre 2022. In tale contesto il MIMIT ha aperto la riunione ricordando la **decisione improvvisa dell'azienda di fermare 145 aziende appaltatrici** con implicazioni ritenute gravi per l'indotto e per il territorio. Il ministero ha auspicato un **ripensamento** da parte dell'azienda, considerando prioritaria la continuità produttiva strettamente connessa allo sviluppo del territorio. Le organizzazioni sindacali hanno rappresentato che sussistono pessime relazioni sindacali con il *management* aziendale, chiedendo la revoca della decisione di sospendere i contratti con le aziende fornitrici. Hanno evidenziato che la produzione è scesa a 3 milioni di tonnellate, chiedendo un intervento diretto dello Stato a sostegno dello stabilimento.

Articolo 2 *(Amministrazione straordinaria delle società partecipate)*

L'**articolo 2** interviene sulla **procedura speciale di ammissione immediata** (cd. **accesso diretto**) all'**amministrazione straordinaria** delle grandi imprese in crisi, prevedendo che – per le **imprese** che gestiscono uno o più **stabilimenti di interesse strategico nazionale non quotate** – l'ammissione immediata alla procedura possa avvenire **su istanza del socio pubblico detentore di almeno il 30 per cento delle quote societarie**, qualora questi abbia segnalato all'organo amministrativo la ricorrenza dei requisiti per l'accesso e l'organo amministrativo abbia omesso di presentare l'istanza nei quindici giorni successivi.

Più in dettaglio, l'**articolo 2 integra il comma 2 dell'articolo 2 del decreto legge n. 347 del 2003** (convertito, con modificazioni, in L. n. 39/2004, cd. "Legge Marzano") di un ulteriore periodo, il quale prevede che nei casi di società partecipate dallo Stato, ad eccezione di quelle quotate, l'ammissione immediata alla procedura di amministrazione straordinaria di **imprese che gestiscono uno o più stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale** ai sensi dell'articolo 1 del decreto legge n. 207 del 2012 (cd. **D.L. ILVA**, convertito, con modificazioni in L. n. 231/2012), può avvenire, **su istanza del socio pubblico** che detenga **almeno il 30 per cento delle quote societarie**, quando il socio stesso abbia segnalato all'organo amministrativo la ricorrenza dei requisiti per l'accesso immediato (indicati dall'articolo 1 del decreto 347) e l'organo amministrativo, ricorrendo i suddetti requisiti, abbia omesso di presentare l'istanza di accesso entro i successivi quindici giorni.

L'**amministrazione straordinaria** è la procedura concorsuale della grande impresa commerciale insolvente, con **finalità conservative** del patrimonio produttivo, mediante prosecuzione, riattivazione o riconversione delle attività imprenditoriali. La disciplina è contenuta nel decreto legislativo n. 270 del 1999, cd. "Legge Prodi-bis" e nel decreto legge n. 347 del 2003 (cd. "Legge Marzano").

Rispetto alla procedura ordinaria di ammissione all'amministrazione straordinaria delineata nel decreto legislativo n. 270 del 1999¹, la Legge Marzano ha previsto una

¹ Il **decreto legislativo n. 270 del 1999** prevede invece una procedura a **struttura bifasica** secondo la quale il Tribunale dispone l'**ammissione del debitore all'amministrazione straordinaria** (fase cd. giudiziale), **previa verifica** dei presupposti, tra i quali, in particolare, le prospettive di recupero dell'equilibrio economico dell'attività imprenditoriale (fase cd. di osservazione). L'ambito dei soggetti ammessi alla procedura viene circoscritto alle imprese, anche individuali, soggette al **decreto legislativo n. 14 del 2019, Codice della crisi e dell'insolvenza** e in possesso dei seguenti requisiti: un numero di lavoratori subordinati non inferiore alle 200 unità (inclusi quelli che eventualmente fruiscono del trattamento di integrazione guadagni); debiti per un ammontare complessivo non inferiore ai due terzi, tanto del totale dell'attivo dello stato patrimoniale, che dei ricavi provenienti dalle vendite e dalle prestazioni dell'ultimo esercizio (articolo 2); presenza di concrete prospettive di recupero da realizzarsi, alternativamente, mediante "la cessione dei complessi aziendali, sulla base di un programma di prosecuzione dell'esercizio dell'impresa di durata non superiore ad un anno" ("programma di cessione dei complessi aziendali") ovvero "tramite la ristrutturazione economica e finanziaria dell'impresa, sulla

procedura speciale, di ammissione immediata - cd. accesso diretto - all'amministrazione straordinaria, operante, ai sensi di quanto previsto dall'**articolo 1** del decreto legge, per imprese², con **almeno 500 lavoratori** subordinati e **debiti** per un **ammontare complessivo non inferiore a 300 milioni** di euro³. Tale disciplina speciale, adottata per far fronte al "*crack* Parmalat", è stata ripetutamente modificata e implementata, anche per consentirne l'applicazione ad altri casi con requisiti diversi, come ad esempio Alitalia e, in particolare, ILVA.

Quanto specificamente all'**accesso immediato**, l'**articolo 2, comma 1**, del decreto dispone che l'impresa che si trovi nelle condizioni di cui all'articolo 1 possa richiedere l'ammissione alla procedura al Ministro delle imprese e del *made in Italy* (presentando contestuale ricorso per la dichiarazione dello stato di insolvenza al tribunale competente). Ai sensi del **comma 2**, il Ministro, valutata la sussistenza dello stato di insolvenza e dei requisiti occupazionali e debitori richiesti, può **procedere immediatamente**, con proprio decreto, all'ammissione dell'impresa alla procedura di amministrazione straordinaria e alla nomina del commissario straordinario, (che assume dunque *ab initio* l'amministrazione dell'impresa).

Per le società operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali, nonché per le **imprese che gestiscono almeno uno stabilimento industriale di interesse strategico nazionale ai sensi dell'articolo 1 del decreto legge n. 207 del 2012 (cd. D.L. ILVA)**, l'ammissione immediata alla procedura di amministrazione straordinaria, la nomina del commissario straordinario e la determinazione del relativo compenso, incluse le altre condizioni dell'incarico anche in deroga alla vigente normativa in materia, sono disposte con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro delle imprese e del *made in Italy*, con le modalità di cui all'articolo 38 del decreto legislativo n. 270, in quanto compatibili, e in conformità ai criteri fissati dal medesimo decreto. Tale decreto può prescrivere il compimento di atti necessari al conseguimento delle finalità della procedura.

• *Amministrazione straordinaria delle società del gruppo ex ILVA*

Con **Decreto del Ministro dello sviluppo economico del 21 gennaio 2015**, ILVA S.p.A. è stata **ammessa alla procedura di amministrazione straordinaria** a norma dell'articolo 2, comma 2 del **decreto legge n. 347 del 2003** (cd. "Legge Marzano"); ai sensi dell'articolo 4 del medesimo decreto, la società è stata dichiarata **insolvente** con sentenza del Tribunale di Milano.

Con successivi **decreti del Ministero dello Sviluppo Economico** in data **20 febbraio 2015** e **17 marzo 2015** e con **D.M. 5 dicembre 2016** sono state ammesse alla procedura

base di un programma di risanamento di durata non superiore a due anni" ("programma di ristrutturazione") (articolo 27).

² Si deve trattare di imprese soggette alle disposizioni sulla **liquidazione giudiziale (decreto legislativo n. 14 del 2019, Codice della crisi e dell'insolvenza)** in stato di insolvenza che intendono avvalersi della procedura di ristrutturazione economica e finanziaria o il programma di cessione dei complessi aziendali (di cui all'articolo 27, comma 2, lettere *b*) e *a*), del decreto legislativo n. 270 del 1999).

³ La Legge Marzano ha, in sostanza, introdotto una semplificazione dell'ammissione alla procedura conservativa con un rafforzamento dei poteri riconosciuti all'autorità amministrativa e specifiche **funzioni del commissario straordinario** (o dei **commissari, fino a tre**, nei casi di particolare complessità). Si consideri che, **per quanto non disposto diversamente** dalla Legge Marzano, **si applicano le norme relative alla procedura ordinaria**, di cui al **decreto legislativo n. 270 del 1999**, in quanto compatibili,

di amministrazione straordinaria e dichiarate insolventi con sentenze del Tribunale di Milano ai sensi della Legge Marzano, una serie di società facenti parte del gruppo societario: Ilva Servizi Marittimi S.p.A.; Ilvaform S.p.A.; Innse Cilindri S.r.l.; Sanac S.p.A.; Taranto Energia S.r.l.; Socova S.a.s.; Tillet S.a.s. Partecipazioni industriali S.p.A. (già Riva Fire S.p.A. in liquidazione)

Sono stati **nominati i medesimi Commissari Straordinari** nominati per ILVA S.p.A. **ILVA S.p.A.** dunque, in ragione dei suoi requisiti dimensionali occupazionali e di indebitamento, è stata assoggettata, e così le sopra citate altre società del gruppo, alla **procedura speciale di ammissione immediata all'amministrazione straordinaria** (cd. accesso diretto) prevista dalla Legge Marzano.

Secondo quanto poi disposto dall'articolo 2, comma 1 del **decreto legge n. 1 del 2015**, l'ammissione di ILVA S.p.A. alla procedura concorsuale dell'amministrazione straordinaria ha determinato la **cessazione dalla carica del commissario straordinario** del governo disposto con **decreto legge n. 61 del 2013 per lo svolgimento delle azioni di bonifica ambientale**. L'organo commissariale **nominato per la procedura di amministrazione straordinaria è, dunque, subentrato anche 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 (vedi *infra*).

In ragione della peculiare situazione di ILVA, le operazioni inerenti la **cessione dei beni aziendali**, nell'ambito della procedura di amministrazione straordinaria sono state dunque **strettamente connesse**, soprattutto a seguito dell'adozione del decreto legge n. 98 del 2016, **alla realizzazione delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria** e sono state oggetto di ripetuti interventi legislativi. Al riguardo, si fa presente che – ai sensi della normativa vigente – il termine del programma dei Commissari straordinari coinciderà con il termine di ultimazione del [Piano ambientale di ILVA \(23 agosto 2023\)](#). In questo lasso di tempo, le attività dei Commissari e le attività del soggetto gestore promissario acquirente si intersecano.

Per un approfondimento sulla situazione economica e finanziaria del Gruppo ILVA in A.S. si rinvia alle relative [relazioni trimestrali](#), l'ultima delle quali riguarda il [II trimestre 2022](#).

Quanto alla cessione dei beni aziendali, in data 5 giugno 2017, è stato firmato dal Ministro dello Sviluppo Economico il decreto che autorizza i Commissari straordinari a procedere alla aggiudicazione dei complessi aziendali del gruppo ILVA S.p.A. ad **Am Investco Italy S.r.l.**, società controllata dalla società indiano-lussemburghese **ArcelorMittal**⁴. Come si legge nel comunicato del MISE, l'offerta di Am Investco Italy S.r.l. prevedeva la realizzazione entro il 2023 degli interventi rientranti nel piano ambientale. **AM InvestCo**, società controllata da ArcelorMittal, ha quindi sottoscritto, il **28 giugno 2017**, un **contratto di affitto con obbligo di acquisto** dei rami d'azienda ILVA.

L'[11 dicembre 2020](#) è stato firmato, tra la Società **AM InvestCo** e Invitalia, un accordo vincolante ("Accordo di Investimento") per formare una *partnership* pubblico-privata tra le parti.

Su queste premesse, come già ricordato nell'ambito della scheda di lettura dell'articolo 1 del decreto in esame, il [decreto legge n. 103 del 2021 \(L. n. 125/2021\)](#) ha autorizzato

⁴ Il capitale di **Am Investco Italy S.r.l.** risultava al tempo così composto: Arcelor Mittal Italy Holding S.r.l. (51%), ArcelorMittal S.A. (34%) e Marcegaglia Carbon Steel S.p.A. (15%).

Invitalia a sottoscrivere apporti di capitale e ad erogare finanziamenti in conto soci nel limite massimo di **705 milioni** di euro (articolo 3, comma *4-bis*).

Con il [decreto legge n. 115 del 2022](#) Invitalia è stata poi autorizzata a sottoscrivere ulteriori aumenti di capitale o diversi strumenti, comunque idonei al rafforzamento patrimoniale, anche nella forma di finanziamento soci in conto aumento di capitale, sino all'importo complessivamente non superiore a **1 miliardo** di euro per l'anno 2022 (art. 30, co. 1 [L. n. 142/2022](#)). Anche su tale punto incide l'articolo 1 del decreto legge in esame, il quale sopprime il richiamo ai “diversi strumenti, comunque idonei al rafforzamento patrimoniale” e prevede che Invitalia possa procedere, a valere sulle predette risorse, ad aumenti di capitale sociale o finanziamento soci, secondo logiche, criteri e condizioni di mercato, da convertire in aumento di capitale sociale su sua stessa richiesta, anche in costanza di provvedimenti di sequestro o confisca degli impianti dello stabilimento siderurgico.

Come già ricordato, il [14 aprile 2021](#), su incarico del Governo italiano, Invitalia ha quindi sottoscritto, con i contributi assegnati dal MEF, azioni ordinarie per un importo di **400 milioni di euro** e, a seguito dell'adesione all'aumento di capitale, ha acquisito una **partecipazione del 38 per cento del capitale sociale** (cui **corrisponde il 50 per cento dei diritti di voto**) di **AM InvestCo Italy** che ha assunto la denominazione "**Acciaierie d'Italia Holding S.p.A.**".

Il *closing* dell'acquisto (e, dunque, il termine del periodo di affitto) da parte di AM InvestCo dei rami d'azienda Ilva, inizialmente previsto al 31 maggio 2022, è stato [prorogato](#) al **31 maggio 2024**, ciò al fine di consentire a ILVA di chiedere la revoca dei provvedimenti giudiziari che gravano sullo stabilimento di Taranto.

Articolo 3

(Compensi degli amministratori straordinari delle grandi imprese in crisi)

L'articolo 3 modifica i criteri per la determinazione e le modalità di corresponsione del compenso ai commissari straordinari delle grandi imprese in stato di insolvenza; prevede, infatti, che il **compenso remunerativo dell'attività gestionale** sia **parametrato al fatturato** dell'impresa **solo ove non siano prodotte ulteriori perdite**; inoltre, condiziona il riconoscimento del **25 per cento** del compenso complessivamente spettante alla verifica del raggiungimento di specifici **obiettivi** di efficacia, efficienza ed economicità. Infine, si prevede la corresponsione di **acconti** sul compenso spettante al commissario straordinario **nella sola fase di esercizio dell'impresa**.

L'articolo 3 reca **modifiche al decreto legislativo n. 270 del 1999**, che disciplina l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza.

Le modifiche, in particolare, incidono sulle modalità e sui criteri indicati all'articolo 47 per la determinazione e la corresponsione del **compenso spettante al commissario straordinario**.

Tali modifiche, chiarisce la relazione illustrativa, sono volte a introdurre **meccanismi incentivanti e disincentivanti** miranti a provocare una **riduzione della durata delle procedure** di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi, nonché una **maggiore efficacia** delle stesse.

Nel dettaglio, il **comma 1, lettera a)**, prevede che la **parte del compenso riconosciuto al commissario straordinario remunerativa dell'attività gestionale** sia **parametrata al fatturato** dell'impresa **solo ove non siano prodotte ulteriori perdite rispetto alla situazione esistente al momento della dichiarazione dello stato di insolvenza**.

Si rammenta che l'articolo 47, comma 1, lettera *b)* prevede che il compenso del commissario straordinario si articola in:

- un compenso remunerativo dell'attività gestionale, parametrato al fatturato dell'impresa;
- un compenso remunerativo dell'attività concorsuale, da liquidarsi in rapporto all'attivo realizzato al netto dei costi sostenuti per l'attività concorsuale e al passivo della procedura, secondo aliquote individuate in misura non superiore all'80 per cento di quelle vigenti per la determinazione dei compensi dei curatori fallimentari e modulate sulla base di criteri predeterminati di apprezzamento della economicità, efficacia ed efficienza della procedura.

La relazione illustrativa precisa che, con la modifica in oggetto si intende consentire la liquidazione delle somme paramtrate al fatturato dell'impresa in amministrazione straordinaria «solo ove non siano state prodotte ulteriori perdite rispetto alla situazione esistente al momento della dichiarazione dello stato di insolvenza». Tuttavia, si segnala che, non essendo stata anteposta la virgola prima della locuzione introdotta, il testo risultante dalla modifica prevede la corresponsione di «un compenso remunerativo dell'attività gestionale, parametrato al fatturato dell'impresa solo ove non siano prodotte ulteriori perdite rispetto alla situazione esistente al momento della dichiarazione dello stato di insolvenza». La disposizione, quindi, si presta ad essere interpretata in modo da prevedere comunque la corresponsione del compenso per l'attività gestionale, salvo subordinarne la determinazione sulla base del fatturato alla mancata realizzazione di nuove perdite. Si valuti, pertanto, l'opportunità di chiarire il contenuto della norma inserendo il segno di interpunzione « , » prima delle parole «solo ove non siano prodotte ulteriori perdite».

La successiva **lettera b)** integra i criteri elencati al medesimo articolo 47 del decreto legislativo n. 270 del 1999, prevedendo:

- la corresponsione di **acconti** sul compenso spettante al commissario straordinario **nella sola fase di esercizio dell'impresa;**
- la **subordinazione del 25 per cento del compenso complessivamente spettante** al commissario straordinario **alla verifica** da parte dell'Autorità vigilante del conseguimento **degli obiettivi** di efficacia, efficienza ed economicità; in particolare:
 - o per il **10 per cento**, avendo riguardo a:
 - adempimento, sotto il profilo della tempestività e completezza, della trasmissione delle **relazioni e comunicazioni obbligatorie;**
 - adeguato **soddisfacimento del ceto creditorio** anche con riferimento ai creditori chirografari;
 - adozione di **iniziative volte al mantenimento dei livelli occupazionali;**
 - **restituzione dell'eventuale importo della garanzia dello Stato** concessa sui debiti dell'impresa in amministrazione straordinaria con istituzioni creditizie per il finanziamento della gestione corrente e per la riattivazione ed il completamento di impianti, immobili ed attrezzature industriali.
 - o per il rimanente **15 per cento** avendo riguardo al **completamento del programma senza** il beneficio di alcuna **proroga**, anche se disposta per effetto di legge, salvo diversa previsione della stessa.

Articolo 4 *(Compensi degli amministratori giudiziari)*

L'**articolo 4** prevede che, con riguardo ai **commissari giudiziari**, il giudice, nell'utilizzare le tabelle e i parametri per la liquidazione dei compensi ad essi spettanti debba osservare un **tetto massimo di 500.000 euro** anche in caso di incarico collegiale.

Più nel dettaglio, **l'articolo 4** aggiunge un ulteriore comma all'articolo 8 del decreto legislativo n. 14 del 2010.

Tale disposizione demanda ad un Regolamento il compito di stabilire le **modalità di calcolo e di liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari** dei beni sottoposti a misure reali di prevenzione, dettandone nel contempo i principi ai quali la disciplina secondaria si deve attenere. Si tratta dei seguenti principi:

a) previsione di tabelle differenziate per singoli beni o complessi di beni, e per i beni costituiti in azienda;

b) previsione che, nel caso in cui siano oggetto di sequestro o confisca patrimoni misti, che comprendano sia singoli beni o complessi di beni sia beni costituiti in azienda, si applichi il criterio della prevalenza, con riferimento alla gestione più onerosa, maggiorato di una percentuale da definirsi per ogni altra tipologia di gestione meno onerosa;

c) previsione che il compenso sia comunque stabilito sulla base di scaglioni commisurati al valore dei beni o dei beni costituiti in azienda, quale risultante dalla relazione di stima redatta dall'amministratore giudiziario, ovvero al reddito prodotto dai beni;

d) previsione che il compenso possa essere aumentato o diminuito, su proposta del giudice delegato, nell'ambito di percentuali da definirsi e comunque non eccedenti il 50 per cento, sulla base di una serie di elementi (dalla complessità dell'incarico alle concrete difficoltà di gestione; dalla possibilità di usufruire di coadiutori alla qualità dell'opera prestata e dei risultati ottenuti);

e) previsione della possibilità di ulteriore maggiorazione a fronte di amministrazioni estremamente complesse, ovvero di eccezionale valore del patrimonio o dei beni costituiti in azienda oggetto di sequestro o confisca, ovvero ancora di risultati dell'amministrazione particolarmente positivi;

f) previsione delle modalità di calcolo e liquidazione del compenso nel caso in cui siano nominati più amministratori per un'unica procedura.

In attuazione di quanto disposto dall' articolo 8 è stato adottato il [D.P.R. 7 ottobre 2015, n. 177](#).

Il decreto legge in esame **aggiunge un comma 2-bis all'articolo 8**, ai sensi del quale **gli esiti liquidatori non possono comunque eccedere il limite massimo complessivo di euro 500.000**, anche in caso di incarico collegiale.

Ciò, come precisa la relazione illustrativa, al fine di assicurare la prevedibilità e ragionevolezza delle liquidazioni.

Articolo 5

(Modifiche al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231)

L'articolo 5 reca modifiche al [decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231](#) (disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica), in materia di **sanzioni interdittive, misure cautelari e sequestro preventivo**, al fine di limitare l'applicazione alle imprese di interesse strategico nazionale di misure che impediscano la prosecuzione dell'attività delle imprese medesime.

L'articolo 5 reca modifiche al decreto legislativo n. 231 del 2001 (disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica), in particolare introducendo disposizioni volte a **restringere l'ambito di applicazione delle sanzioni interdittive** (comma 1, lettere *a* e *b*), delle **misure cautelari** (comma 1, lettera *c*) e del **sequestro preventivo** (comma 1, lettera *d*), al fine di consentire la **prosecuzione dell'attività delle imprese di interesse strategico nazionale**.

Il decreto legislativo n. 231 del 2001 introduce e disciplina la **responsabilità amministrativa derivante da reato, degli enti collettivi**. In base al citato decreto legislativo, l'ente è punito con una sanzione di natura amministrativa, in quanto risponde di un illecito amministrativo, ma il sistema sanzionatorio è fondato sul sistema normativo penale. Riguardo alla natura della **responsabilità degli enti**, le Sezioni Unite della Cassazione hanno affermato che «il sistema normativo introdotto dal D.lgs. 231/2001, coniugando i tratti dell'ordinamento penale e di quello amministrativo, configura un "tertium genus" di responsabilità compatibile con i principi costituzionali di responsabilità per fatto proprio e di colpevolezza» (Cass. pen., sez. un., 24/04/2014, n. 38343). Il campo di applicazione del decreto riguarda tutti gli enti forniti di personalità giuridica, le società, le associazioni anche prive di personalità giuridica, gli enti pubblici economici e gli enti privati concessionari di un pubblico servizio. La normativa non è invece applicabile allo Stato, agli enti pubblici territoriali, agli enti pubblici non economici, e agli enti che svolgono funzioni di rilievo costituzionale.

Ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 231, l'Ente può essere ritenuto responsabile in presenza di due **presupposti oggettivi**: 1) la realizzazione di un reato, compreso tra quelli tassativamente indicati dal Legislatore, da parte di una persona fisica legata all'Ente da un rapporto funzionale (apicale o sottoposto); 2) il fatto che il reato sia commesso nell'interesse dell'Ente o a suo vantaggio. Se il reato è stato commesso da un soggetto apicale, la responsabilità dell'Ente si presume, in quanto si ritiene che l'illecito sia espressione di una consapevole politica societaria finalizzata alla massimizzazione del profitto. Tale **presunzione può essere superata**, ai sensi dell'art. 6 comma 1 lettere *a*), *b*) e *c*) del decreto 231, se l'Ente dimostra: di aver adottato ed efficacemente attuato un **modello di organizzazione idoneo a prevenire illeciti** della stessa specie di quello verificatosi (tale modello deve essere sottoposto a verifica periodica relativa al rispetto delle procedure previste e deve essere modificato e corretto al verificarsi di significative violazioni delle prescrizioni in esso contenute); di aver adeguatamente controllato l'applicazione del modello, attraverso l'istituzione di un organismo di vigilanza; che gli

autori del reato hanno eluso fraudolentemente il modello organizzativo e il controllo dell'organismo di vigilanza.

Il **comma 1, lettera a)**, modifica il comma 1 dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 231/2001, introducendo un ulteriore caso, rispetto a quelli già previsti dalle lettere *a* e *b* del predetto comma, in cui il giudice, se sussistono i presupposti per l'applicazione di una sanzione interdittiva, dispone, in luogo dell'applicazione della sanzione, la **prosecuzione dell'attività dell'ente da parte di un commissario** per un periodo pari alla durata della pena interdittiva.

L'accertamento della responsabilità di cui al decreto legislativo n. 231/2001 determina l'applicazione, in capo all'ente, **di sanzioni**. Sotto il profilo patrimoniale, dall'accertamento dell'illecito dipendente da reato discende sempre l'applicazione di una sanzione pecuniaria e la confisca del prezzo o del profitto del reato, anche per equivalente. In via cautelare, può essere disposto il sequestro delle cose che, costituendo prezzo o profitto del reato o loro equivalente monetario, sono suscettibili di confisca. In vista della confisca, può essere disposto il **sequestro preventivo**: a norma dell'articolo 53 comma 1-bis (v. *scheda relativa all'articolo 6*).

Nei casi previsti dalla legge, il giudice penale può applicare **le sanzioni interdittive, che riguardano l'attività svolta dall'ente** (disciplinate dal capo I, sezione I, del decreto legislativo n. 231/2001). L'articolo 9, comma 1, individua le seguenti sanzioni interdittive (che, ai sensi dell'articolo 14, comma 3, possono essere applicate anche congiuntamente):

- l'interdizione dall'esercizio dell'attività (da applicarsi, ai sensi dell'art. 14, c. 4, in via residuale, quando le altre sanzioni risultino inadeguate);
- la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito;
- il divieto di contrattare con la P.A.;
- l'esclusione da agevolazioni, contributi, finanziamenti o sussidi e la revoca di quelli eventualmente già concessi;
- il divieto di pubblicizzare beni o servizi.

Ai sensi dell'articolo 13 le sanzioni interdittive si applicano - per un periodo non inferiore a tre mesi e non superiore a due anni - in relazione ai reati per i quali sono espressamente previste, qualora l'ente abbia tratto dal reato un profitto di rilevante entità e/o il reato sia stato commesso da soggetti in posizione apicale (o anche da soggetti in posizione non apicale quando la commissione del reato è stata determinata o agevolata da gravi carenze organizzative). È esclusa l'applicazione delle sanzioni interdittive nei casi previsti dall'articolo 12, comma 1 (il reato è stato commesso nel prevalente interesse dell'autore o di terzi e l'ente non ne ha ricavato vantaggio o ne ha ricavato un vantaggio minimo o il danno patrimoniale cagionato è di particolare tenuità).

Le lettere *a* e *b* del comma 1 dell'articolo 15, prevedono che il giudice disponga **la prosecuzione dell'attività da parte del commissario** in luogo dell'interdizione rispettivamente qualora l'ente svolga un pubblico servizio o un servizio di pubblica utilità la cui interruzione può provocare un grave pregiudizio alla collettività o qualora l'interruzione dell'attività sia suscettibile di determinare rilevanti ripercussioni sull'occupazione.

La nuova lettera *a-bis*) del comma 1 dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 231/2001, introdotta dalla disposizione in commento, prevede che il giudice

disponga la **prosecuzione dell'attività da parte di un commissario in luogo dell'interdizione** qualora l'attività sia svolta in stabilimenti o parti di essi **dichiarati di interesse strategico nazionale** ai sensi dell'articolo 1 del decreto legge n. 207/2012. Si precisa, inoltre, che nel caso di imprese che, dopo il verificarsi dei reati che danno luogo all'applicazione della sanzione, siano state ammesse alla procedura di amministrazione straordinaria, anche in via temporanea *ex art. 1 del decreto legge n. 187/2022*, la prosecuzione dell'attività è affidata al commissario già nominato nell'ambito della procedura di amministrazione straordinaria (sull'amministrazione straordinaria *v. scheda di lettura relativa all'articolo 2*).

Per quanto riguarda l'articolo 1 del decreto legge n. 187/2022, esso impone alle imprese, operanti nel settore della raffinazione di idrocarburi, che gestiscono attività di rilevanza strategica per l'interesse nazionale, di garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e la continuità produttiva. Qualora le medesime imprese manifestino, entro il 30 giugno 2023, rischi di continuità produttiva, sono tenute a darne tempestiva comunicazione al Ministero delle imprese e del *made in Italy*, al fine dell'urgente attivazione delle misure di sostegno e tutela previste dalla legge. Nel caso in cui il rischio per la continuità produttiva sia imminente, l'impresa interessata può altresì richiedere di essere ammessa alla procedura di amministrazione temporanea, disposta con decreto del Ministro delle imprese e del *made in Italy*, che ne stabilisce termini e modalità, per un periodo massimo di 12 mesi, prorogabile una sola volta fino a ulteriori 12 mesi. L'amministrazione temporanea prevede la sostituzione degli organi di amministrazione e controllo e la nomina di un commissario che subentra nella gestione, per la quale può avvalersi anche di società a controllo o a partecipazione pubblica operanti nei medesimi settori. In caso di grave ed imminente pericolo di pregiudizio all'interesse nazionale alla sicurezza nell'approvvigionamento energetico, l'amministrazione temporanea può essere disposta con decreto del Ministro delle imprese e del *made in Italy*, del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro dell'ambiente, anche indipendentemente dall'istanza di parte.

Il **comma 1, lettera b)**, aggiunge il comma 1-*bis* all'articolo 17 del decreto legislativo n. 231/2001, prevedendo un ulteriore caso di **inapplicabilità delle sanzioni interdittive** rispetto a quelli ivi previsti.

Il comma 1 dell'art. 17 citato prevede che le sanzioni interdittive non si applichino quando, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, concorrano le seguenti condizioni: l'ente ha risarcito il danno e ha eliminato le conseguenze dannose o pericolose del reato o si è comunque efficacemente adoperato in tal senso; l'ente ha eliminato le carenze organizzative che hanno determinato il reato; l'ente ha messo a disposizione il profitto conseguito ai fini della confisca. Sul punto, la giurisprudenza ha precisato che "... diversamente da quanto è previsto per le sanzioni pecuniarie all'art. 12 del decreto legislativo n. 231/2001, con riferimento alle sole sanzioni interdittive, l'art. 17 prevede che l'Ente possa evitarne l'applicazione, e dunque essere assoggettato alle sole sanzioni pecuniarie, attraverso il risarcimento integrale del danno, la eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato, l'eliminazione delle carenze organizzative che hanno agevolato la commissione del reato, l'adozione e l'attuazione dei modelli organizzativi idonei a prevenire i reati, la messa a disposizione del profitto conseguito illecitamente. Orbene, è pacifico che solo la contestuale ricorrenza

di queste condizioni (“... le sanzioni interdittive non si applicano quando, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, concorrono le seguenti condizioni:..”), e non la sola predisposizione di un modello organizzativo idoneo alla prevenzione dei reati, determina l’inapplicabilità delle sanzioni interdittive” (Cass. Pen., Sez. III, 4 marzo 2020 n. 8785).

Il comma 1-*bis* dell’articolo 17 del decreto legislativo n. 231/2001, introdotto dalla disposizione in commento, prevede che in ogni caso le sanzioni interdittive non possano essere applicate quando pregiudicano l’attività svolta in stabilimenti o parti di essi **dichiarati di interesse strategico nazionale** ai sensi dell’articolo 1 del decreto legge n. 207/2012, qualora l’ente abbia **eliminato le carenze organizzative** che hanno determinato il reato **mediante l’adozione di modelli organizzativi idonei a prevenire reati della stessa specie**.

Si rammenta, a tal proposito, che l’articolo 17 del decreto legislativo n. 231/2001, al comma 1, lettera *b*), già prevede che le sanzioni interdittive non si applichino quando, prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, l’ente abbia eliminato le carenze organizzative che hanno determinato il reato mediante l’adozione e l’attuazione di modelli organizzativi idonei a prevenire reati della specie di quello verificatosi. *Si valuti pertanto l’opportunità di coordinare la disposizione di cui al comma 1-bis, introdotto con il decreto-legge in commento, con il succitato comma 1, lett. b) o di chiarirne la portata innovativa.*

Il secondo periodo del medesimo comma 1-*bis* introduce una **presunzione di idoneità** del modello organizzativo. “Il modello organizzativo si considera sempre idoneo [...]” qualora, **nell’ambito della procedura di riconoscimento dell’interesse strategico nazionale ai sensi dell’articolo 1 del decreto legislativo n. 207/2012, siano stati adottati provvedimenti diretti a realizzare, anche attraverso l’adozione di modelli organizzativi, il necessario bilanciamento** tra le esigenze connesse alla continuità dell’attività produttiva e alla salvaguardia dell’occupazione, da un lato, e quelle connesse alla tutela della sicurezza sul lavoro, della salute, dell’ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi, dall’altro.

L’articolo 1 del DL 207/2012 dispone che, con D.P.C.M. può essere definito uno **stabilimento** di interesse strategico nazionale **quando** presso di esso **sono occupati un numero di lavoratori** subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni, **non inferiore a duecento** da almeno un anno e vi sia una **assoluta necessità di salvaguardia dell’occupazione e della produzione**; in tal caso, il **Ministro dell’ambiente può autorizzare, in sede di riesame dell’autorizzazione integrata ambientale (AIA), la prosecuzione dell’attività produttiva** per un periodo di tempo determinato non superiore a 36 mesi ed a **condizione che vengano adempiute le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame della medesima autorizzazione**, secondo le procedure ed i termini ivi indicati, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell’ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili (comma 1).

Nei casi di cui al comma 1, le **misure volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività** produttiva sono **esclusivamente** e ad ogni effetto **quelle contenute nel provvedimento di autorizzazione integrata ambientale, nonché** le prescrizioni contenute **nel provvedimento di riesame dell'AIA**. È fatta comunque salva l'applicazione delle disposizioni del d.lgs. n. 152 del 2006 in materia di **riesame dell'AIA** (art. 29-*octies*, c. 4), modifica degli impianti o variazione del gestore (art. 29-*nonies*) e rispetto delle condizioni dell'AIA (art. 29-*decies*).

La norma precisa inoltre che le disposizioni di cui al comma 1 trovano applicazione anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento. In tale caso i provvedimenti di sequestro non impediscono, nel corso del periodo di tempo indicato nell'autorizzazione, l'esercizio dell'attività d'impresa (comma 4).

Si rammenta come la **Corte Costituzionale**, nel giudizio di legittimità costituzionale sull'articolo 1 e 3 del D.L. n. 207/2012 (la Corte ha dichiarato non fondate le questioni), abbia avuto modo di osservare come "la ratio della disciplina (..) consiste nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione (..) e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso"**(sentenza n. 85/2013)**. Il punto di equilibrio, afferma la Corte, è dinamico e non prefissato in anticipo, e deve essere valutato - dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo - secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale.

Nella successiva **sentenza n. 58/2018**⁵ la Corte torna sulla sua precedente pronuncia, affermando che con la citata sentenza n. 85 del 2013, essa rigettò la questione di legittimità costituzionale, ritenendo che il legislatore avesse effettuato un ragionevole e proporzionato bilanciamento predisponendo la disciplina di cui al citato art. 1, comma 4, del D.L. n. 207 del 2012. In quella ipotesi, infatti, la prosecuzione dell'attività d'impresa era condizionata all'osservanza di specifici limiti, disposti in provvedimenti amministrativi relativi all'autorizzazione integrata

⁵ In quella sede la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittime tutte le norme (art. 3, D.L. 4 luglio 2015, n. 92 e artt. 1, comma 2, e 21-*octies*, legge 6 agosto 2015, n. 132) che consentono la prosecuzione dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale nonostante il provvedimento di sequestro dell'impianto (emesso dal pubblico ministero nel corso di un procedimento penale a carico dei responsabili dello stabilimento di Taranto di Ilva Spa, in relazione ai reati di cui agli artt. 110 e 437, commi 1 e 2, c.p., per aver in concorso omesso di predisporre cautele volte a prevenire la proiezione di materiale incandescente e strumentazioni idonee a garantire l'incolumità dei lavoratori, da cui è derivato l'infortunio mortale di un operaio) in quanto lesive diritti costituzionali inviolabili legati alla tutela della salute e della vita, cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso e neppure rispettose dei limiti che la Costituzione impone all'attività d'impresa. L'articolo 3 del D.L. n. 92/2015 impugnato e censurato dalla Corte, in particolare, disponeva che "l'esercizio dell'attività di impresa degli stabilimenti di interesse strategico nazionale non è impedito dal provvedimento di sequestro ... quando lo stesso di riferisca ad ipotesi di reato inerenti alla sicurezza dei lavoratori" (art. 3, comma 1). Essa era stata adottata al dichiarato fine di "garantire il necessario bilanciamento tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva, di salvaguardia dell'occupazione, della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente salubre, nonché delle finalità di giustizia" (art. 3, comma 1).

ambientale, e assistita dalla garanzia di una specifica disciplina di controllo e sanzionatoria.

Orbene, nella norma qui in commento, si prevede ora che “il modello organizzativo si considera sempre idoneo a prevenire i reati (della specie di quello verificatosi) “qualora, **nell’ambito della procedura di riconoscimento dell’interesse strategico nazionale**” (dunque, in sede di adozione del **DPCM**), “**siano stati adottati provvedimenti diretti a realizzare, anche attraverso l’adozione di modelli organizzativi, il necessario bilanciamento**” tra le esigenze implicate (continuità dell’attività produttiva e salvaguardia dell’occupazione, da un lato, e tutela della sicurezza sul lavoro, della salute, dell’ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi, dall’altro). *Si valuti l’opportunità di precisare a quali provvedimenti la disposizione si riferisce.*

Il **comma 1, lettera c)**, interviene sull’articolo 45 del decreto legislativo n. 231/2001 in materia di **misure cautelari interdittive**.

L’art. 45 citato prevede l’applicazione delle sanzioni interdittive previste dall’art.9, c. 2, del medesimo D. Lgs. (*vedi sopra*) quali misure cautelari, qualora sussistano gravi indizi di responsabilità dell’ente e il concreto pericolo di reiterazione degli illeciti. Le misure sono applicate dal giudice con ordinanza, su richiesta del pubblico ministero. Ai sensi del comma 3, in luogo della misura cautelare interdittiva il giudice può nominare un commissario giudiziale per la prosecuzione dell’attività a norma dell’art. 15 (*vedi sopra*) per un periodo pari alla durata della misura che sarebbe stata applicata.

La disposizione in commento aggiunge un secondo periodo al comma 3 dell’art. 45 del decreto legislativo n. 231/2001, al fine di prevedere che in luogo dell’applicazione di una misura cautelare interdittiva sia sempre disposta la **nomina di un commissario giudiziale per la prosecuzione dell’attività** qualora la misura cautelare possa pregiudicare la continuità dell’attività svolta in stabilimenti o parti di essi **dichiarati di interesse strategico nazionale** ai sensi dell’art. 1 del DL 207/2012.

Infine, la **lettera d)** aggiunge un nuovo **comma 1-ter** all’articolo 53 del [decreto legislativo n. 231 del 2001](#), in materia di sequestro preventivo.

L’articolo 53 del decreto legislativo n. 231 del 2001, al comma 1, prevede che il giudice possa disporre il **sequestro delle cose** di cui è consentita la confisca (a norma dell’articolo 19 dello stesso decreto legislativo). In quanto applicabili, si osservano le disposizioni del codice di procedura penale di cui agli articoli 321, commi 3, 3-*bis* e 3-*ter* in materia di sequestro preventivo, 322 per il riesame del decreto di sequestro preventivo, **322-bis** per l’appello (**per il quale si veda la scheda** relativa all’**articolo 6** che segue) e 323 in relazione alla perdita di efficacia del sequestro preventivo.

Il successivo comma 1-*bis* prevede che ove il sequestro, eseguito ai fini della confisca per equivalente, abbia ad oggetto società, aziende ovvero beni, ivi compresi i titoli, nonché quote azionarie o liquidità anche se in deposito, il custode amministratore giudiziario ne consente l’utilizzo e la gestione agli organi societari

esclusivamente al fine di garantire la continuità e lo sviluppo aziendali, esercitando i poteri di vigilanza e riferendone all'autorità giudiziaria.

In caso di violazione della predetta finalità, l'autorità giudiziaria adotta i provvedimenti conseguenti e può nominare un amministratore nell'esercizio dei poteri di azionista. Con tale nomina si intendono eseguiti gli adempimenti di esecuzione del sequestro preventivo di cui all'articolo 104 disp. att. c.p.p..

In caso di sequestro in danno di società che gestiscono **stabilimenti di interesse strategico nazionale** e di loro controllate, si applicano le disposizioni di cui al [decreto-legge n. 61 del 2013](#), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89 del 2013.

Il DL 61 del 2013

Il **DL 61/2013**, recante nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale **ha disciplinato e disposto**, con riguardo allo stabilimento (ex) ILVA S.p.A. di Taranto, **il commissariamento straordinario** di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale la cui attività produttiva comporta pericoli gravi e rilevanti all'ambiente e alla salute **a causa dell'inottemperanza alle disposizioni dell'autorizzazione** integrata ambientale (AIA).

In particolare, **l'art. 1, comma 5**, del **decreto-legge n. 61 del 2013** dispone che, **contestualmente alla nomina del commissario straordinario, il Ministro dell'ambiente**, sentiti i Ministri della salute e dello sviluppo economico, **nomina un comitato di tre esperti**, scelti tra soggetti di comprovata esperienza e competenza in materia di tutela dell'ambiente e della salute e di ingegneria impiantistica, **che**, sentito il commissario straordinario, **predispone e propone al Ministro**, entro sessanta giorni dalla nomina, in conformità alle norme dell'Unione europea e internazionali nonché alle leggi nazionali e regionali, **il 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'A.I.A.

Ai sensi del comma 7 dell'articolo 1, il piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria è **approvato con D.P.C.M.**, previa delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente sentito il Ministro della salute, entro quindici giorni dalla proposta e comunque **entro il 28 febbraio 2014**. Il Ministro dell'ambiente, al fine della formulazione della proposta di cui al periodo precedente, acquisisce sulla proposta del comitato di esperti di cui al comma 5, il parere del Commissario straordinario e quello della regione competente.

In attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 5 e 7 del decreto-legge n. 61 del 2013 è stato adottato il [D.P.C.M. 14 marzo 2014](#), **con il quale è stato approvato il piano** delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria e, successivamente, [il D.P.C.M. 29 settembre 2017](#), **con il quale sono state approvate le modifiche** apportate al predetto piano.

La novella in esame, introducendo un nuovo comma 1-ter all'articolo 53 del decreto legislativo n. 231 del 2001 dispone che **quando il sequestro abbia ad oggetto stabilimenti** industriali che siano stati dichiarati **di interesse strategico nazionale** ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge n. 207 del 2012, **o loro parti**,

ovvero impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva, si applicano i nuovi commi 1-*bis*.1 e 1-*bis*.2 introdotti all'articolo 104-*bis* disp.att.c.p.p. dall'articolo 6 del provvedimento in esame, alla cui scheda si fa rinvio.

Articolo 6 *(Disposizioni in materia di sequestro)*

L'**articolo 6** integra l'articolo 104-*bis* delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, introducendo due nuovi commi, i quali specificano gli **effetti** del provvedimento di **sequestro** che abbia ad oggetto **stabilimenti** industriali o parti di essi dichiarati **di interesse strategico nazionale** ai sensi dell'art. 1 del decreto-legge n. 207 del 2012.

L'**articolo 6** **inserisce due nuovi commi** all'articolo 104-*bis* delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, in materia di **amministrazione** dei **beni sottoposti a sequestro** preventivo e a sequestro e confisca in casi particolari, nonché in materia di tutela dei terzi nel relativo giudizio.

Le **modifiche**, in particolare, incidono sulla **disciplina sostanziale** concernente gli **effetti** del provvedimento di **sequestro** degli stabilimenti industriali dichiarati di interesse strategico nazionale (nuovo comma 1-*bis*.1), nonché sulla relativa disciplina processuale in punto di legittimazione ad agire e giudice competente (nuovo comma 1-*bis*.2).

La relazione illustrativa che accompagna il disegno di legge di conversione chiarisce che tali modifiche sono state introdotte in una logica di **bilanciamento tra i valori giuridici** protetti dalle norme **penali e l'interesse nazionale all'approvvigionamento** dei beni e servizi prodotti dall'impresa oggetto di sequestro che riguardano tutto il territorio nazionale, nel rispetto dei principi fissati dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 85 del 2013 e 58 del 2018. Nella stessa logica, si è introdotta una **disciplina processuale volta a valorizzare** non soltanto la posizione dell'indagato o del soggetto che avrebbe diritto alla restituzione del bene, ma **anche l'interesse dello Stato alla continuità dell'attività** tramite la legittimazione processuale dei soggetti preposti alla tutela dell'interesse strategico nazionale dello stabilimento (Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero delle imprese e del *made in Italy*), ma anche alla tutela dell'ambiente (Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica).

Le pronunce della Corte costituzionale sui c.d. decreti ILVA

Con la sentenza n. [85 del 2013](#), nel dichiarare in parte inammissibili ed in parte infondate le questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Taranto con riguardo al decreto-legge n. 207 del 2012 (che aveva dichiarato l'ILVA stabilimento di interesse strategico nazionale e dettato specifiche misure per garantire la continuità produttiva aziendale), si afferma il principio secondo il quale il **legislatore**, pur in presenza di sequestri dell'autorità giudiziaria, **può** intervenire per **consentire** la **prosecuzione dell'attività** in stabilimenti di interesse strategico nazionale, ma **a condizione che** vengano tenute in adeguata considerazione, e tra loro **bilanciate**, sia le esigenze di **tutela dell'ambiente**, della **salute** e dell'**incolumità dei lavoratori**, sia le esigenze

dell'iniziativa economica e della continuità occupazionale. In quell'occasione, la Corte ritenne che tali principi fossero stati rispettati.

In applicazione degli stessi principi enunciati nella sentenza n. 85 del 2013, con la successiva sentenza n. [58 del 2018](#) la Corte ha ritenuto che, **a differenza** di quanto avvenuto con il citato decreto ILVA **del 2012, con i successivi decreti ILVA del 2015** (con l'art. 3 del decreto-legge n. 92 del 2015 non convertito in legge, nonché con l'articolo 21-*octies* del decreto-legge n. 83/2015, convertito con modificazioni nel decreto-legge n. 83 del 2015), nel subordinare la prosecuzione dell'attività d'impresa esclusivamente alla predisposizione unilaterale di un "piano" ad opera della stessa parte privata colpita dal sequestro dell'autorità giudiziaria, ha **finito col privilegiare in modo eccessivo** l'interesse alla **prosecuzione dell'attività** produttiva, **trascurando del tutto** le esigenze di diritti costituzionali inviolabili legati alla **tutela della salute e della vita** stessa (artt. 2 e 32 Cost.), cui deve ritenersi inscindibilmente connesso il diritto al lavoro in ambiente sicuro e non pericoloso (art. 4 e 35 Cost.).

Le pronunce della CEDU sul caso ex ILVA

Si ricorda inoltre che il **5 maggio 2022**, la **Corte europea** dei diritti dell'uomo è **tornata a pronunciarsi sulla situazione** relativa all'inquinamento causato dall'attività industriale del sito "**ex-ILVA**" di Taranto.

Lo ha fatto attraverso **quattro sentenze** ([Ardimento e altri c. Italia](#); [Briganti e altri c. Italia](#); [A.A. e altri c. Italia](#); [Perelli e altri c. Italia](#)) i giudici di Strasburgo hanno condannato nuovamente lo Stato italiano **per violazione** degli **articoli 8** (diritto alla vita privata) e **13** (diritto ad un ricorso effettivo) della Convenzione.

Tali pronunce fanno seguito a quella relativa al caso [Cordella e altri c. Italia](#), del 24 gennaio 2019, **la cui procedura di esecuzione risulta ancora pendente** dinanzi al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

Nel caso *Cordella e altri in materia di diritto al rispetto della vita privata* centoottanta ricorrenti avevano adito la Corte EDU denunciando la violazione del loro diritto alla vita e al rispetto della vita privata, nonché del diritto ad un rimedio effettivo (*effective remedy*), in conseguenza delle emissioni nocive dell'Ilva di Taranto. **La Corte ha dichiarato sussistente la violazione dell'art. 8 CEDU, in quanto le autorità nazionali hanno omesso di adottare tutte le misure necessarie per assicurare la protezione effettiva del diritto** degli interessati **al rispetto della loro vita privata**. L'Italia è stata, **altresì** ritenuta responsabile della violazione dell'**art. 13**, in quanto **l'ordinamento interno non offre rimedi effettivi per** l'attivazione di misure efficaci per **la bonifica dell'area**.

Nel suo [rapporto dell'8-10 giugno 2022](#) il Comitato dei Ministri, **preso atto** con soddisfazione delle informazioni fornite dalle autorità in merito ai **progressi compiuti nel 2021 nell'attuazione del piano ambientale** adottato dal governo nel 2014, ha invitato le stesse a garantire il rapido completamento delle opere rimanenti e a fornire informazioni dettagliate e aggiornate (punto 5 del rapporto).

Il Comitato ha inoltre preso atto con interesse, per quanto riguarda la questione di un **rimedio efficace che consenta ai singoli di ottenere ordinanze preventive e correttive nei confronti di attività industriali inquinanti**, delle informazioni fornite dalle autorità

sulla possibilità per i giudici di emettere tali ordinanze nel contesto di procedimenti civili; **ha ricordato che l'esistenza di un rimedio effettivo** o di una combinazione di rimedi **deve essere sufficientemente certa, non solo in teoria ma anche in pratica**; ha invitato pertanto le autorità a fornire informazioni esaurienti sulla portata di questo rimedio e ad accertare se gli sviluppi giurisprudenziali possano dimostrare che questo o qualsiasi altro rimedio può affrontare la violazione dell'articolo 13 della Convenzione accertata nel caso *Cordella e altri* e, in assenza di tali sviluppi, **ha invitato le autorità competenti ad adottare rapidamente misure per colmare questa lacuna, ad esempio concedendo l'accesso diretto ai tribunali amministrativi alle persone che chiedono l'adozione di misure disinquinanti.**

Infine, il Comitato ha chiesto alle autorità di fornire **informazioni sul predetto rimedio entro il 20 ottobre 2022 e su tutte le restanti questioni** in sospeso non appena disponibili e **non oltre il 20 giugno 2023.**

Più nel dettaglio, il **nuovo comma 1-bis.1** inserito nell'articolo 104-*bis* disp. att. c.p.p. prevede che quando il sequestro abbia ad oggetto **stabilimenti industriali o parti di essi dichiarati di interesse strategico nazionale** ai sensi dell'articolo 1 del [decreto-legge n. 207 del 2012](#) (c.d. Decreto ILVA), convertito, con modificazioni, dalla [legge n. 231 del 2012](#), **ovvero impianti o infrastrutture necessari ad assicurarne la continuità produttiva**, il giudice disponga la **prosecuzione dell'attività** avvalendosi di un **amministratore giudiziario** nominato ai sensi del comma 1 dello stesso articolo 104-*bis* disp. att. c.p.p.

Per la ricostruzione della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale di cui all'articolo 1 del DL 207/2012 si rinvia alla scheda del presente dossier relativa all'articolo 5 che precede.

In caso di **imprese che, dopo il verificarsi dei reati** che danno luogo all'applicazione del provvedimento di sequestro, sono state **ammesse all'amministrazione straordinaria**, anche in via temporanea, la prosecuzione dell'attività è **affidata al commissario già nominato** nell'ambito della procedura di amministrazione straordinaria.

La disposizione specifica inoltre che, **ove necessario per realizzare un bilanciamento tra** le esigenze di **continuità dell'attività** produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la **tutela della sicurezza** sul luogo di lavoro, della **salute, dell'ambiente** e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi, il giudice detti le **prescrizioni necessarie, tenendo altresì conto** del contenuto **dei provvedimenti amministrativi** a tal fine adottati dalle competenti autorità.

A tale riguardo, si ricorda che l'articolo 1 del decreto-legge n. 207 del 2012, richiamato dalla disposizione qui in commento, fa espressamente riferimento soltanto alle **prescrizioni** contenute nel **provvedimento di autorizzazione** integrata ambientale, **nonché** in quelle contenute nel provvedimento **di riesame** della medesima autorizzazione.

Si valuti l'opportunità di specificare quali sono i provvedimenti amministrativi di cui il giudice deve tenere conto nel dettare le prescrizioni necessarie.

L'AIA dello stabilimento ILVA di Taranto e il piano ambientale

Con il **decreto direttoriale del 15 marzo 2012** del Ministero dell'ambiente è stato disposto d'ufficio l'**adeguamento** dell'autorizzazione integrata ambientale (**AIA**), **rilasciata con decreto del 4 agosto 2011**, alle conclusioni delle migliori tecniche disponibili europee (BAT - *Best Available Techniques*) relative al settore siderurgico. Successivamente il Ministero dell'ambiente ha concluso il riesame dell'AIA (decreto prot. DVA/DEC/2012/0000547 del 26 ottobre 2012) per l'esercizio dello stabilimento siderurgico ubicato nei comuni di Taranto e di Statte.

Con il successivo D.L. n. 207 del 2012, 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. Con il successivo decreto-legge n. 61/2013 sono state dettate disposizioni volte a disciplinare – in via generale (all'art. 1) e con specifico riguardo allo stabilimento ILVA di Taranto (all'art. 2) – 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 addvenire 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](#), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 105 dell'8 maggio 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.

Successivamente (in particolare con i decreti-legge n. 191/2015 e n. 98/2016), sono state dettate disposizioni principalmente finalizzate alla cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA, nonché a porre in stretta correlazione la procedura di scelta del contraente con quella della realizzazione del "piano ambientale".

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 AM 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](#) (pubblicato nella G.U. del 30 settembre 2017) di approvazione delle **modifiche al "piano ambientale"** di cui al D.P.C.M. 14 marzo 2014.

L'art. 2, comma 2, del D.P.C.M. 29 settembre 2017, ricorda che il **termine ultimo per la realizzazione degli interventi del piano è fissato** – dall'art. 6 del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244 – **alla scadenza dell'AIA** dello stabilimento ILVA di Taranto, ossia al **23 agosto 2023**.

In relazione al monitoraggio degli adempimenti previsti dall'AIA e dal piano ambientale, nella [risposta all'interrogazione 5/00120](#), resa nella seduta del 14 dicembre 2022, è stato sottolineato che "l'AIA del siderurgico, oltre a prevedere numerosi adempimenti ai fini dell'adeguamento ambientale dello stabilimento, ha introdotto un **sistema di verifiche** da parte dell'Autorità di controllo (ISPRA) e da parte del Gestore (autocontrolli) molto più rigoroso di quello previsto per le altre installazioni soggette ad

AIA: infatti le verifiche svolte da ISPRA e gli esiti degli autocontrolli trasmessi dal Gestore hanno una frequenza trimestrale e non annuale come previsto per le altre installazioni. Oltre alla intensificazione della frequenza dei controlli e degli autocontrolli previsti dall'AIA, il D.P.C.M. del 2017 ha previsto anche un apposito Osservatorio per il **monitoraggio** permanente dell'attuazione del Piano ambientale di cui al D.P.C.M. medesimo, cosiddetto Osservatorio ILVA, che si riunisce periodicamente per analizzare lo stato d'avanzamento dei prescritti interventi di adeguamento ambientale. In tale contesto ISPRA conduce anche specifici sopralluoghi, complementari alle ispezioni ordinarie, volti a certificare lo stato dei luoghi e il completamento nei tempi dei citati interventi. Anche gli esiti di tali verifiche sono resi disponibili al pubblico per la consultazione sul portale di questo Ministero nella sezione dedicata all'Osservatorio ILVA, al link: <https://osservatorioilva.mite.gov.it>".

Come sostenuto nella relazione illustrativa, questa procedura garantirebbe il pieno rispetto dei principi fissati dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 85 del 2013 e 58 del 2018.

Le disposizioni di cui al nuovo comma 1-*bis*.1 **non si applicano quando** dalla prosecuzione può derivare un **concreto pericolo** per la **salute** o l'**incolumità pubblica** ovvero per la **salute o la sicurezza** dei lavoratori **non evitabile** con alcuna prescrizione.

Al di fuori di questi casi di concreto pericolo non altrimenti evitabile con alcuna prescrizione, **il giudice autorizza la prosecuzione** dell'attività **se, nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale**, sono state **adottate misure con le quali si è ritenuto realizzabile il bilanciamento** tra le esigenze di continuità dell'attività produttiva e di salvaguardia dell'occupazione e la tutela della sicurezza sul luogo di lavoro, della salute e dell'ambiente e degli altri eventuali beni giuridici lesi dagli illeciti commessi.

In ogni caso, il **provvedimento del giudice** adottato ai sensi del nuovo comma 1-*bis*.1, anche se negativo, è **trasmesso, entro** il termine di **quarantotto ore**, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, al Ministero delle imprese e del *made in Italy* e al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

L'esito negativo del provvedimento, cui fa riferimento l'ultimo periodo del comma 1-*bis*.1 sembrerebbe concretarsi nei casi cui fa riferimento il successivo comma 1-*bis*.2.

Il **nuovo comma 1-*bis*.2** inserito nell'articolo 104-*bis* disp. att. c.p.p. dispone che il **provvedimento** del giudice **che abbia escluso o revocato l'autorizzazione** alla prosecuzione dell'attività produttiva, **o negato la stessa** in sede di istanza di revoca, modifica o rivalutazione del sequestro precedentemente disposto, **nonostante le misure di bilanciamento** adottate nell'ambito della procedura di riconoscimento dell'interesse strategico nazionale, **può essere oggetto di impugnazione** ai sensi dell'articolo 322-*bis* c.p.p., anche da parte della Presidenza

del Consiglio dei ministri, del Ministero delle imprese e del *made in Italy* o del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica.

Sull'appello avverso il provvedimento di cui al primo periodo **decide**, in composizione collegiale, **il tribunale di Roma**.

L'articolo 322-bis. c.p.p. prevede che, fuori dei casi di riesame del decreto di sequestro preventivo di cui all'articolo 322, il pubblico ministero, l'imputato e il suo difensore, la persona alla quale le cose sono state sequestrate e quella che avrebbe diritto alla loro restituzione, possono proporre **appello contro le ordinanze in materia di sequestro preventivo e contro il decreto di revoca del sequestro** emesso dal pubblico ministero (comma 1).

Sull'appello decide, in composizione collegiale, **il tribunale del capoluogo della provincia** nella quale ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento (comma 1-*bis*).

L'appello **non** ha **efficacia sospensiva** dell'esecuzione del provvedimento impugnato. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni previste dall'articolo 310 c.p.p. in materia di appello avverso i provvedimenti cautelari personali.

Si introduce inoltre la legittimazione processuale della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero delle imprese e del *made in Italy* e del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ad esperire l'impugnazione di cui all'articolo 322-*bis* c.p.p. nei casi previsti dal nuovo comma in esame.

In deroga a quanto previsto dal **comma 1-bis dell'articolo 322-bis c.p.p.**, si stabilisce inoltre la competenza del Tribunale di Roma (in luogo del tribunale del capoluogo della provincia nella quale ha sede l'ufficio che ha emesso il provvedimento), nel dichiarato intento - esplicitato nella relazione illustrativa - di mantenere unitarietà di indirizzi applicativi su tutto il territorio nazionale e anche il maturare di una specializzazione nella gestione di un profilo di intervento di certo delicato e complesso.

Articolo 7 *(Disposizioni in materia di responsabilità penale)*

L'articolo 7 prevede la **non punibilità** della condotta dei soggetti che agiscono al fine di dare **esecuzione a provvedimenti** che autorizzano la **prosecuzione dell'attività produttiva** di uno stabilimento industriale dichiarato di interesse strategico nazionale.

Più specificamente, l'articolo 7 prevede che **chiunque** agisca al fine di dare **esecuzione ad un provvedimento** che autorizza la **prosecuzione dell'attività** di uno stabilimento industriale o parte di esso dichiarato di **interesse strategico nazionale, non è punibile per i fatti** che derivano dal **rispetto delle prescrizioni dettate dal provvedimento** dirette a tutelare i beni giuridici protetti dalle norme incriminatrici, se ha agito in conformità alle medesime prescrizioni.

La disposizione, sulla falsariga di quanto previsto dall'articolo 2 del decreto legge n. 1 del 2015 con riguardo all'Ilva (si veda articolo 8), introduce uno "scudo penale", sancendo una sorta di presunzione assoluta di diligenza a favore delle condotte attuative dei provvedimenti che autorizzano la prosecuzione dell'attività produttiva. Occorre peraltro rilevare come l'articolo 7 si differenzi per vari aspetti dalla esimente prevista per l'Ilva. A ben vedere infatti la disposizione non solo non precisa l'ambito soggettivo di applicazione dello scudo (autore della condotta può essere "chiunque") ma non identifica le incriminazioni, rispetto alle quali è esclusa la responsabilità penale (con riguardo all'Ilva, a ben vedere, il decreto legge del 2015, pur non precisando quali siano i reati rispetto ai quali debba ritenersi esclusa la responsabilità penale, tuttavia identifica le incriminazioni facendo riferimento alla macro materia ambientale).

In proposito la relazione illustrativa osserva come l'articolo 7, in ragione del fatto che la prosecuzione dell'attività nei casi predetti è frutto di un bilanciamento complesso e delicato tra l'interesse nazionale sotteso alla produzione industriale strategica e gli altri valori giuridici protetti dall'ordinamento, si ponga come norma di raccordo che assicuri omogeneità di valutazione da parte dell'ordinamento, in omaggio ai principi di razionalità e certezza del diritto, in ordine alle condotte compiute da chi sia incaricato di attuare i provvedimenti giudiziari o amministrativi relativi alla prosecuzione dell'attività d'impresa. L'articolo 7 - prosegue sempre la relazione - costituisce esplicitazione del principio generale per cui il soggetto che abbia riposto legittimo affidamento in un'autorizzazione amministrativa non risulta rimproverabile per le condotte poste in essere in esecuzione del provvedimento amministrativo, anche in conformità al principio di cui all'articolo 51 c.p. (scriminante dell'adempimento del dovere).

Le prescrizioni dell'autorizzazione amministrativa costituiscono, dunque - conclude la relazione - regole cautelari idonee alla protezione dei beni giuridici oggetto del provvedimento amministrativo, con conseguente non configurabilità di condotte omissive penalmente punibili in capo al soggetto che abbia protetto il bene giuridico affidato alla sua tutela eseguendo tutti gli adempimenti prescritti dal provvedimento amministrativo. Il tutto, naturalmente, salvo i casi di concorso dell'agente in eventuali reati commessi in sede di rilascio del provvedimento amministrativo stesso.

Come si evidenzia sempre nella relazione, in virtù del principio del *favor rei*, la norma deve ritenersi **applicabile** anche ai **procedimenti in corso**.

Articolo 8 *(Disposizione transitoria)*

L'articolo 8 dispone che sia **prorogata** per tutto il periodo di vigenza del Piano Ambientale approvato con il D.P.C.M. 14 marzo 2014, l'**esclusione** sia della **responsabilità amministrativa** (derivante da reati) a carico della persona giuridica società ILVA S.p.A., sia della **responsabilità penale o amministrativa** del commissario straordinario, dell'affittuario o acquirente e dei soggetti da questi funzionalmente delegati.

L'articolo 8 estende fino alla data di perdita di efficacia del Piano Ambientale (e quindi **fino al 23 agosto 2023**) l'applicazione del cosiddetto scudo penale previsto per l'Ilva di Taranto dall'**articolo 2, comma 6**, del decreto legge n. 1 del 2015.

Il comma 6 dell'articolo 2 del decreto legge n. 1 del 2015 equipara, ai fini della valutazione delle condotte strettamente connesse all'attuazione dell'**autorizzazione integrata ambientale (AIA)**, l'**osservanza** delle **disposizioni** contenute nel **Piano Ambientale** alla adozione ed efficace attuazione dei modelli di organizzazione e gestione previsti dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 231 del 2001 (vedi *supra*, scheda di lettura relativa all'articolo 5). Inoltre, la norma specifica che le condotte poste in essere in attuazione del predetto Piano Ambientale, nel rispetto dei termini e delle modalità ivi stabiliti, non possano dare luogo a **responsabilità penale o amministrativa** del commissario straordinario, dell'affittuario o acquirente e dei soggetti da questi funzionalmente delegati, in quanto integrano esecuzione delle migliori regole preventive in materia ambientale.

L'attuazione del Piano Ambientale dello stabilimento ILVA di Taranto e il relativo l'esonero da responsabilità

L'**emergenza ambientale** nell'area dell'ILVA di Taranto è stata affrontata inizialmente con l'emanazione del decreto legge n. 129 del 2012, 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**. Per un approfondimento sulle criticità connessi a tale emergenza si fa rinvio alla relazione sul documento di valutazione del danno sanitario, sullo stato di salute della popolazione coinvolta e sulle misure di cura e prevenzione messe in atto e i loro benefici, concernente lo stabilimento ILVA di Taranto ([DOC. CCIV-bis](#)).

In precedenza, con decreto direttoriale del 15 marzo 2012 del Ministero dell'ambiente, era stato disposto d'ufficio l'adeguamento dell'**AIA, rilasciata con decreto del 4 agosto 2011**, alle conclusioni delle migliori tecniche disponibili europee (BAT - *Best Available Techniques*) relative al settore siderurgico. L'AIA rappresenta appunto il provvedimento che autorizza l'esercizio di uno stabilimento produttivo a **determinate condizioni** che garantiscono la **conformità ai requisiti di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento** (requisiti IPPC) di cui al Titolo III-bis alla Parte seconda del decreto

legislativo n. 152 del 2006, relativa alle emissioni industriali, e alle prestazioni ambientali associate alle **migliori tecniche disponibili** (BAT).

Successivamente il Ministero dell'ambiente ha concluso il riesame dell'AIA (decreto prot. DVA/DEC/2012/0000547 del 26 ottobre 2012) per l'esercizio dello stabilimento siderurgico. Al riguardo, si fa rinvio alla **relazione** al Parlamento **sull'ottemperanza** delle prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame dell'AIA concernente lo stabilimento ILVA di Taranto, nonché sullo stato e sull'adeguatezza dei controlli ambientali concernenti il medesimo stabilimento ([DOC. CCIV](#)). L'ultima relazione disponibile è quella aggiornata al 31 gennaio 2016 ([DOC. CCIV, n. 6](#)).

Con il decreto legge n. 207 del 2012, 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. Con il successivo decreto legge n. 61 del 2013 sono state dettate disposizioni volte a disciplinare – in via generale (all'articolo 1) e con specifico riguardo allo stabilimento ILVA di Taranto (all'articolo 2) – 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](#), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 105 dell'8 maggio 2014) **ha previsto le azioni e i tempi necessari per garantire il rispetto delle prescrizioni di legge e delle due AIA approvate** nonché, in attuazione dell'articolo 7 del decreto legge n. 136 del 2013, la conclusione di tutti i procedimenti di riesame derivanti dalle stesse (AIA del 4 agosto 2011 e AIA del 26 ottobre 2012).

Con il decreto legge n. 1 del 2015 è stata perseguita, inoltre, la finalità di **estendere alle imprese dichiarate di interesse strategico nazionale**, quali l'ILVA, la disciplina **dell'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in crisi** (recata dal decreto legge n. 347 del 2003). In attuazione di tali norme stati **nominati i commissari straordinari della procedura di amministrazione straordinaria**.

A tali 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 Piano Ambientale**, in virtù della disposizione introdotta dall'articolo 2, comma 6, del decreto legge n. del 2015.

Successivamente all'emanazione di tale atto, con il decreto legge n. 191 del 2015 sono state dettate **disposizioni principalmente finalizzate alla cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA**, nonché, tra l'altro, è stato fissato al 30 giugno 2017 il termine ultimo per l'attuazione del Piano Ambientale (articolo 1, comma 7). Tali disposizioni sono state modificate (articolo 1, comma 8) e integrate (nuovi commi 8.1 e 8.3 dell'articolo 1) con il successivo decreto legge n. 98 del 2016 che ha introdotto disposizioni volte a **porre in stretta correlazione la procedura di scelta del contraente con quella della realizzazione del Piano Ambientale**.

Inoltre, il comma 4 dell'articolo 1 ha consentito la **proroga di ulteriori 18 mesi del termine ultimo per l'attuazione del Piano Ambientale** (lettera a) **ed esteso all'affittuario o all'acquirente**, nonché ai soggetti da questi delegati, **l'esclusione dalla responsabilità penale o amministrativa a fronte di condotte poste in essere in attuazione del medesimo Piano**, con il limite temporale delle condotte poste in essere fino al 30 giugno 2017 ovvero fino all'ulteriore termine di 18 mesi eventualmente

concesso (lettera b). La decorrenza dei 18 mesi è stata poi fissata, dall'articolo 6, comma 10-ter, del decreto legge n. 244 del 2016, con riferimento alla data di entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di approvazione delle modifiche del Piano Ambientale.

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 AM 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** (pubblicato nella G.U. del 30 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, tuttavia, lo stesso è stato successivamente prorogato, 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'articolo 2, comma 6, del decreto legge 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 DPCM del 2017 (marzo 2019). 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'articolo 2, comma 6 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)".

È quindi intervenuto **l'articolo 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 Piano Ambientale, escludendo l'impunità per la violazione delle disposizioni a tutela della salute e della sicurezza sul lavoro e **ha individuato nel 6 settembre 2019 il termine ultimo di applicazione dell'esonero da responsabilità.**

Successivamente, sulla disposizione di cui al comma 6 dell'articolo 2 del decreto legge n. 1 del 2015 è intervenuto **l'articolo 14 del decreto legge n. 101 del 2019**, 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 (e per i soggetti da questi delegati), **viene prorogata dal 6 settembre 2019 alla scadenza delle singole prescrizioni del Piano ambientale** alle quali la condotta è riconducibile.

Tuttavia, in sede di conversione in legge (l. 2 novembre 2019, n. 128) la proroga disposta dal citato articolo 14 è stata stralciata, venendo lo stesso cancellato del decreto convertito e, conseguentemente, è stata ripristinata la disciplina dell'esonero di responsabilità previgente (con scadenza al 6 settembre 2019).

Si ricorda, infine, che il tema dell'esonero da responsabilità e della sua durata è stato oggetto di recenti pronunce giurisprudenziali, anche da parte della **Corte costituzionale**. In particolare, si richiama l'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale emessa in data 8 febbraio 2019 dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Taranto (pubblicata nella G.U. 1a Serie Speciale - Corte Costituzionale n. 17 del 24 aprile 2019), è stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, commi 5 e 6, del decreto legge n. 1 del 2015, nella formulazione antecedente al decreto legge n. 34 del 2019, nella parte in cui prorogano alla scadenza dell'AIA (ad oggi fissata al 23 agosto

2023) i termini per l'attuazione del Piano Ambientale e escludono la responsabilità penale per le condotte attuative del Piano.

Secondo il GIP, la fissazione della **scadenza al 2023** e l'introduzione della **scriminante** supererebbero i paletti fissati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 85 del 2013.

Si ricorda che in tale pronuncia la Corte aveva affermato che "è considerata lecita la continuazione dell'attività produttiva di aziende sottoposte a sequestro, a condizione che vengano osservate [...] le regole che limitano, circoscrivono e indirizzano la prosecuzione dell'attività stessa" secondo un percorso di risanamento – delineato nella specie dalla nuova autorizzazione integrata ambientale – ispirato al bilanciamento tra tutti i beni e i diritti costituzionalmente protetti, tra cui il diritto alla salute, il diritto all'ambiente salubre e il diritto al lavoro. Il bilanciamento deve essere condotto senza consentire "l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe "tiranno" nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona". Nel novembre 2019, la Corte Costituzionale, preso atto dell'intervenuta abrogazione dello scudo penale, **ha restituito gli atti al GIP** di Taranto sollecitandolo a riconsiderare la rilevanza della questione di costituzionalità (C. Cost., ord. 9.10.2019 n. 230).

Articoli 9 e 10
(Clausola di invarianza finanziaria. Entrata in vigore)

L'**articolo 9** reca la clausola di **neutralità finanziaria del provvedimento**, prevedendo che le disposizioni del decreto legge non debbano comportare costi aggiuntivi a carico della finanza pubblica. All'attuazione delle misure previste dal decreto si provvede, pertanto, con l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie già previste a legislazione vigente.

L'**articolo 10** dispone che il decreto legge entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

Il decreto legge è dunque vigente dal **6 gennaio 2022**.