

## IL CASO BAGNOLI TRA ORDINAMENTO COSTITUZIONALE E DIMENSIONE SOVRANAZIONALE\*.

di Teresa Esposito \*\*

Sommario. 1. Premessa. – 2. Profili storico-giuridici dell’impianto siderurgico di Bagnoli: dal risorgimento economico di Napoli al Piano Marshall. – 3. Dal boom economico alla crisi della siderurgia. – 4. La bonifica. – 5. Il caso Bagnoli tra «tutela dell’ambiente» e «governo del territorio» nella sentenza della Corte costituzionale n. 126/2018. – 6. La disciplina attualmente in vigore. – 7. Osservazione conclusive. – 7.1. Bagnoli come caso di studio e riflessione sull’intervento pubblico in economia.

160

### 1. Premessa.

Oggetto del presente lavoro è lo studio della vicenda del centro siderurgico di Bagnoli.

L’acciaieria nasce come strumento di riscatto della città partenopea<sup>1</sup> successivamente all’inchiesta Saredo<sup>2</sup> e viene concepita “almeno in parte, come vaccino contro la locale mala società. Una fabbrica-medicina, una fabbrica-terapia” e “fu un grand’uomo, un grande meridionalista, ad architettare il disegno: Francesco Saverio Nitti”<sup>3</sup>.

La storia di Bagnoli non è solo una vicenda che si svolge in un arco temporale considerevole, ma coinvolge un numero altrettanto notevole di questioni, istanze, valori, diritti.

Per descriverla si farà ricorso, in questa sede, alle parole di Ermanno Rea che ne “La dismissale”, ne fornisce una lucida rappresentazione.

“Bagnoli [...] rappresentava mille cose insieme, ma prima di tutto [...] una salutare controcartolina della città [...] che trasformava in alacrità l’indolenza, in precisione l’approssimazione, in ordine il caos [...] introduceva in una città inquinata – la Napoli della

---

\* *Sottoposto a referaggio.*

\*\* Dottoranda di ricerca in Diritti umani. Teoria, storia e prassi – Università degli Studi di Napoli, Federico II.

<sup>1</sup> Sul ruolo della storia nello studio del diritto costituzionale si rinvia ad A. Lucarelli, *Costituzionalismo e storia. Riflessioni sulle dimensioni epistemologiche del senso della tradizione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022; O. Roselli, *Un problema di natura costituzionalistica: la ricerca di che cos’è diritto oltre le sole disposizioni. Il contributo di scienze ed arti*, in *Rivista AIC*, n. 2/2022.

<sup>2</sup> “Il governo fu costretto a promuovere un’inchiesta su Napoli – l’inchiesta Saredo – che si può considerare in maniera legittima, anche se figurata, il primo atto costitutivo dell’ILVA, il primo passo che doveva poi condurre all’edificazione materiale dell’acciaieria.”, così E. Rea, *La dismissale*, Milano, 2002.

<sup>3</sup> *Ivi*, p. 62.

guerra fredda, dell'abusivismo selvaggio, del contrabbando – valori inusuali: la solidarietà, l'orgoglio di chi si guadagna la vita esponendo ogni giorno il proprio torace alle temperature dell'altoforno; l'etica del lavoro, il senso della legalità"<sup>4</sup>.

Ma “a volte la storia sa essere capricciosa e imprevedibile. Di rado, ma capita” e l'ILVA che, tutto sommato, “non faceva morire di fame nessuno”<sup>5</sup>, viene investita dalla grave crisi della siderurgia degli anni ottanta.

L'acciaieria di Bagnoli finisce nel programma presentato dall'Italia alla Commissione della Comunità europea, volto alla privatizzazione del gruppo ILVA e con cui se ne dispone “lo smantellamento con vendita al di fuori dell'Europa”<sup>6</sup>.

Da qui si apre la fase, non ancora volta al termine, dei “tormenti di Bagnoli”, in cui quel luogo sarebbe stato “trasformato in un morto triangolo di periferia”, in un contesto in cui “tutta la vecchia ossatura industriale napoletana era in via di smantellamento” e in cui, “secondo i dati del censimento del 1991 il tasso di disoccupazione totale della popolazione di Bagnoli quell'anno era stato superiore al 42%”<sup>7</sup>.

La morte dell'ILVA non ha avuto contropartite: una riqualificazione mai realizzata; l'infiltrazione della camorra, con il racket che investe le stesse operazioni di smantellamento del centro e che si è servita della perdita di prospettiva delle persone del luogo e della mancanza di lavoro per ingrossare le sue fila<sup>8</sup>.

L'emergere di valori, quali la tutela del territorio e del paesaggio, la salubrità degli ambienti, ingenerano, poi, la convinzione secondo cui “fu un'autentica follia collocare la fabbrica in questo sito di vulcaniche bellezze e di acque benedette”<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> *Ibidem.*

<sup>5</sup> *Ibidem.*

<sup>6</sup> Decisione della Commissione CE del 12 aprile 1994 – relativa alla concessione da parte dell'Italia di aiuti di Stato alle imprese siderurgiche del settore pubblico (gruppo siderurgico ILVA – (94/259/CECA). “La trasformazione dello Stato sociale, il progressivo deterioramento e depauperamento delle risorse comuni, la *privatizzazione* dei beni pubblici (dismissione e gestione privatistica) e il conseguente indebolimento dei diritti fondamentali a essi riconducibili, rende necessaria una riflessione giuridica sui beni comuni o risorse comuni, da svolgere all'interno di un quadro politico-istituzionale, in grado di fissare principi e regole”, così A. Lucarelli, *Note minime per una teoria giuridica dei beni comuni*, in *Quale Stato*, n. 3-4/2007, p. 87.

<sup>7</sup> E. Rea, *La dismissione*, cit.

<sup>8</sup> “Nel clan gli stipendi sono sicuri. Le cifre sono fornite dal pentito Esposito che parla di un fisso settimanale di 400.000 lire per i nuovi affiliati. I più anziani, invece, ricevono un milione. In totale fanno quattro milioni al mese. E tutto arriva dalle estorsioni, il totonero, il gioco d'azzardo”, *Ibidem*, p. 192.

<sup>9</sup> *Ibidem.*

A partire dalla seconda metà degli anni sessanta, infatti, “lo scandalo delle polveri rosse e di tutte le altre forme aggressive di inquinamento mandò in mille pezzi il matrimonio fabbrica-quartiere”.

Basti pensare che da numerosi studi risulta che nell'ex area industriale di Bagnoli-Fuorigrotta si registra una maggiore incidenza di mesotelioma e tumore vescicale, sia rispetto all'area di Napoli che all'Italia. Si tratta di un incremento determinato, tra i diversi fattori di rischio, dall'esposizione all'amianto (per il mesotelioma) e ad inquinanti ambientali di origine industriale e non<sup>10</sup>.

La storia del quartiere flegreo è, dunque, una rappresentazione emblematica della complessità. Uno sviluppo secolare, ancora irrisolto che va dalla legge per il *Risorgimento economico della città di Napoli*, al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, passando per il Piano Marshall. Bagnoli rappresenta, perciò, un banco di prova per lo studio del costituzionalismo, delle sfide vecchie e nuove che il diritto costituzionale, in quanto strumento, soprattutto, di limitazione del potere, ha affrontato e deve affrontare.

A partire da una ricostruzione storico-giuridica della vicenda si procederà, con metodo induttivo, alla sussunzione dei vari fatti nelle categorie costituzionalistiche di volta in volta coinvolte per osservarne affermazione, mutamenti e torsioni.

Per il tramite della storia di Bagnoli, si può osservare l'affermazione della forma di Stato democratico-sociale, la sua consacrazione nella Costituzione del 1948 ma anche il livello di sofferenza di questo paradigma con l'affermazione, a livello sovranazionale, di un'idea di economia di mercato imperniata sul *principio* della tutela della concorrenza<sup>11</sup> e del divieto di aiuti di Stato, difficilmente compatibili con un modello come quello italiano basato sull'intervento pubblico nell'economia.

Invero, il modello c.d. misto previsto dal nostro costituente e realizzato essenzialmente attraverso “una particolare commistione di intervento pubblico ed economia di mercato che ha avuto negli enti di gestione delle partecipazioni statali, e in special modo nell'IRI, il suo principale strumento”<sup>12</sup> subisce, intorno agli anni '90 del secolo scorso, una torsione.

---

<sup>10</sup> IARC-International Agency for Research on Cancer-Conferenza di Lione 2013. Analisi dati di incidenza e prevalenza per principali sedi tumorali nella Municipalità 10 e Napoli, pubblicata il 26 novembre 2013 e realizzata dal Consorzio Nazionale delle Cooperative Mediche (CNCM).

<sup>11</sup> Sul tema della trasformazione della regola della concorrenza in principio, A. Lucarelli, *Scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli, 2016, *passim*.

<sup>12</sup> F. Scuto, *L'intervento pubblico nell'economia tra Costituzione economica e Next Generation EU*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, p. 917.

“L’azionariato di Stato e, più in generale, l’idea stessa di un ampio intervento pubblico nell’economia passarono dall’essere considerati come i fattori decisivi per il miracolo italiano a simbolo di inefficienza e mal funzionamento del sistema di economia sociale di mercato”<sup>13</sup>.

Rispetto a questo assetto, la risposta dell’Unione alla recente emergenza sanitaria potrebbe rappresentare un cambio di passo, incentivando il prosieguo della riflessione intorno a un diritto pubblico europeo dell’economia.

Sembrerebbe, come osservato, che le nuove modalità di intervento predisposte dall’Unione per fronteggiare l’evento pandemico, siano riconducibili ai classici pilastri dello Stato sociale, essendo volti a sostenere la tutela dei diritti sociali e del *welfare*, creando “per la prima volta dalla nascita della costruzione comune europea, le condizioni per una saldatura tra la disciplina europea in materia economica e l’anima sociale della Costituzione economica italiana”<sup>14</sup>.

L’intervento pubblico è stato, infatti, imprescindibile nel fronteggiare la pandemia.

Ciò sembrerebbe suffragato, inoltre, dal modo in cui istituzioni sovranazionali e nazionali stanno affrontando le ripercussioni economiche della aggressione russa all’Ucraina.

La Commissione europea ha, infatti, disposto un’ulteriore sospensione della disciplina sul divieto degli aiuti di Stato e il nostro Paese, sulla base del *Quadro temporaneo predisposto dalla Commissione*, è intervenuto (proprio) sugli impianti di interesse strategico nazionale con un provvedimento (un decreto-legge) “finalizzato a salvaguardare determinati contesti industriali”, provvedendo “al rafforzamento patrimoniale della gestione dell’impianto siderurgico di Taranto”<sup>15</sup>.

## 2. Profili storico-giuridici dell’impianto siderurgico di Bagnoli: dal risorgimento economico di Napoli al Piano Marshall.

Tra il 1800 e il 1900, la cultura giuridica e costituzionale europea raggiunge uno dei momenti di maggiore splendore. Risalgono a questo periodo i due caratteri essenziali del diritto moderno: l’istituzionalità dell’amministrazione weberiana e il riconoscimento del sovrano di Hobbes<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 14, del 28 dicembre 2022.

<sup>16</sup> La prima si sostanzia in una serie di attributi da associare all’amministrazione affinché essa sia capace operare secondo prevedibilità e razionalità; il secondo, rappresenta la *conditio sine qua non* dell’affermazione dell’ordine

Al netto delle diversità che connotano i regimi politici europei di quei decenni, si riscontra un sostrato di cultura costituzionale comune “che può dirsi senz’altro [...] europea”<sup>17</sup>. In questo contesto, nonostante i “processi evolutivi della forma di Stato liberale [...] stavano conducendo, seppur tra mille complessità, alla sua democratizzazione”<sup>18</sup>, “la funzione del diritto pubblico [...] era sostanzialmente finalizzata a regolare l’organizzazione dello Stato e a tutelare le libertà individuali della borghesia, in particolare quelle riconducibili alla sicurezza, alle libertà economiche, all’esercizio e alla tutela del diritto di proprietà”<sup>19</sup>. Per ciò che concerne l’Italia, fino al 1861, essa è stata politicamente disunita e oggetto di scontro tra potenze straniere, nonché tra queste e gli Stati preunitari<sup>20</sup>. Sin dall’inizio, l’economia italiana si è caratterizzata per un divario tra la zona settentrionale e quella meridionale<sup>21</sup>. Questo dislivello è stato ascritto alle scelte istituzionali post-unitarie – di omogeneizzazione normativa e amministrativa<sup>22</sup> –, nonché, soprattutto, al culto della spontaneità del mercato<sup>23</sup>. Si fa strada la consapevolezza che, per realizzare una unificazione sostanziale, sia necessario predisporre misure che incidano sul mercato esistente, che rendano convenienti investimenti che, in caso contrario, non avrebbero luogo. Si ritiene che il dislivello tra le zone del Paese non possa essere riferito esclusivamente al mancato accumulo di capitale e alla inconsistenza dei salari, ma che debba essere, principalmente, ricondotto alla carenza delle condizioni tecnologiche e infrastrutturali di sviluppo. In quest’ottica si giustificano i provvedimenti con cui lo Stato, a partire dalla prima

---

politico, cfr. M. Fioravanti, (voce) *Stato (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano 1990, vol. XLIII; Id., *Stato e Costituzione. Materiali per una storia delle dottrine costituzionali*, Torino 1993.

<sup>17</sup> Id., *La Costituzione democratica. Modelli e itinerari del diritto pubblico del ventesimo secolo*, Milano, 2018, p. 255 e ss. che si riferisce espressamente al secondo Reich tedesco, alla Terza Repubblica francese e ad un parlamentarismo mutato per l’emersione della figura del Premier, in Inghilterra. Essa coincide con la cultura dello Stato liberale di diritto, forma di stato dominante in Europa tra la fine dell’Ottocento e il Novecento, e che precede l’esperienza delle Costituzioni democratiche

<sup>18</sup> A. Lucarelli, *La dimensione giuspubblicista di Presutti tra democrazia della rappresentanza e democrazia governante: il caso del regolamento indipendente*, in *Nomos*, n. 1/2022, p. 2.

<sup>19</sup> Id., *La democrazia dei beni comuni*, Lecce, 2013, p. 3.

<sup>20</sup> F. Barbagallo, *Nazione, Stato e Costituzione in Italia dall’unità alla Repubblica*, in *Studi storici, Rivista trimestrale della Fondazione Antonio Gramsci*, n. 1/2011, p. 6, sostiene che, in relazione si possa parlare sia di “carattere multinazionale” della storia italiana antecedente al processo di unificazione, sia di “dimensione fortemente regionale della storia politico-sociale del Paese”.

<sup>21</sup> P. Saraceno, *La mancata unificazione economica italiana a cento anni dall’unificazione politica*, in *L’economia italiana dal 1861 al 1961*, Milano, 1961, p. 692 ss. Sul tema cfr. S. Staiano, *La frattura Nord-Sud. L’asimmetria territoriale come questione democratica*, in *Il Politico*, n. 2/2019, pp. 268-307.

<sup>22</sup> I governi sabaudi, infatti, avevano esteso alle province annesse al Piemonte il sistema amministrativo-burocratico piemontese. Il regime di tassazione imposto alle popolazioni dei luoghi annessi, l’abolizione degli usi e delle terre comuni, la coscrizione obbligatoria e l’occupazione militare determinarono la diffusione di un generale sentimento di malcontento nel territorio del sud Italia da cui insorsero fenomeni quali il brigantaggio, la mafia e l’emigrazione al nord Italia o all’estero. Cfr. R.P. di Magliano, *Il Mezzogiorno d’Italia: discontinuità per uno sviluppo responsabile*, in [www.ces.uc.pt](http://www.ces.uc.pt).

<sup>23</sup> Sul tema cfr., tra gli altri, N. Irti, *L’ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1998.

metà del 1900, interviene nei processi economici con misure volte a ridurre il *gap* tra Nord e Mezzogiorno<sup>24</sup>. In tale – sia pur brevemente esposto – contesto politico-istituzionale nasce il centro siderurgico di Bagnoli. Più precisamente, l'impianto viene realizzato nel 1910 grazie agli importanti incentivi introdotti dalla l. n. 351/1904 recante *Provvedimenti per il risorgimento economico della città di Napoli*, che deve a Francesco Saverio Nitti i principali contributi per la sua elaborazione. Essa introduce misure di carattere economico e tributario volte a incentivare lo sviluppo industriale di Napoli, come la riduzione o finanche l'abolizione dei «dazi concernenti materie prime delle arti e delle industrie» (art. 1)<sup>25</sup>. All'art. 6, comma 1, della suddetta legge, si dichiarano di pubblica utilità le opere necessarie «alla costruzione di stabilimenti industriali per la cui esecuzione (ivi comprese le attività volte ad espropriare), si autorizza “la Cassa dei depositi e prestiti a concedere al Comune di Napoli (con l'interesse del 3.50 per cento) una serie di mutui fino alla concorrenza di L. 5,000,000 ed estinguibili nel termine di 50 anni». Ai fini della determinazione dell'indennità eventualmente dovuta in caso di espropriazione<sup>26</sup>, il suindicato art. 6 richiama l'art. 13 l. n. 2892/1885 con cui si era già intervenuti per *risanare* la città di Napoli. Quest'ultima disposizione è molto importante in quanto stabilisce che l'importo da corrisondersi a titolo di indennità di esproprio non debba essere calcolato in virtù del (solo) valore di mercato, con ciò implicando una sostanziale riduzione dello stesso rispetto a quanto si era previsto con la precedente l. n. 2359/1865<sup>27</sup>.

La disciplina dell'espropriazione per pubblica utilità – in quanto punto di incontro più drammatico tra l'autorità dello Stato e l'autonomia privata<sup>28</sup> – può essere uno strumento utile all'analisi del ruolo dello Stato nel governo dei processi economici, nonché alla ricostruzione

---

<sup>24</sup> S. Lieto, *Mezzogiorno e solidarietà nel dibattito costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2019, p. 20. Si assiste, invero, all'emanazione di una serie di leggi speciali, tra cui: la l. n. 140/1904 con cui si adottano provvedimenti a favore della Regione Basilicata; la l. n. 383/1906 per la Calabria; nonché la l. n. 445/1908 recante disposizioni relative ad entrambe le Regioni. Sotto il profilo amministrativo, tuttavia, la legislazione speciale prevede il ricorso ad organi di diretta emanazione statale mostrando una chiara scelta accentratrice. Ne costituisce un esempio l'attribuzione, nella legge per la Basilicata, dei poteri attuativi al c.d. *Commissario civile*, ossia un Prefetto dotato di peculiari compiti e poteri. In generale, anche l'istituzione del Commissariato e di altri organi speciali per il Mezzogiorno, in quanto emanazione del potere centrale, sembrerebbero esprimere questa scelta. Cionondimeno, al riguardo, la l. n. 351/1904, che in questa sede ci occupa, potrebbe rappresentare un'eccezione, nella misura in cui essa prevede l'istituzione di un Ente municipale per l'energia elettrica (il Volturmo).

<sup>25</sup> Ciò consentiva di ricevere forniture di materie prime a prezzo agevolato e di godere di forti barriere doganali tali da proteggere dalla concorrenza delle imprese siderurgiche straniere.

<sup>26</sup> Sull'espropriazione per pubblica utilità cfr. U. Nicolini, (voce) *Espropriazione per pubblica utilità (storia)*, in *Enc. dir.*, vol. XV, Milano, 1966, p. 802 ss.; cfr., altresì, D. Sorace, (voce) *Espropriazione per pubblica utilità*, in *Noviss. Dig. it., App. III*, Torino, 1982, p. 526 ss.

<sup>27</sup> Cfr. art. 39, l. n. 2359/1865 «Ne' casi di occupazione totale, la indennità dovuta all'espropriato consisterà nel giusto prezzo che a giudizio de' periti avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compra-vendita».

<sup>28</sup> U. Nicolini, (voce) *Espropriazione per pubblica utilità (storia)*, cit., p. 802.

dello stesso percorso evolutivo della forma di Stato italiana<sup>29</sup>. Ed invero, mentre nella forma di Stato liberale il diritto di proprietà è un «*droit inviolable et sacré*»<sup>30</sup> la cui ablazione è circondata da garanzie massime, nello Stato sociale, le emergenti istanze di benessere collettivo incidono sul diritto in questione e sui criteri di determinazione dell'indennità dovuta all'espropriando. Lo Statuto albertino, all'art. 29, riflette pienamente la forma di stato liberale allorquando asserisce che «Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili». È, dunque, illegittimo ogni atto limitativo-estintivo del diritto posto in essere dall'autorità in assenza di una precisa base legale<sup>31</sup>. L'attributo dell'invulnerabilità, tuttavia, non è tale da escludere in radice la possibilità per lo Stato di procedere all'espropriazione della proprietà privata: ove lo richieda l'interesse pubblico anche il diritto reale *par excellence* può essere sacrificato dietro corresponsione di una indennità. Al riguardo, la legge del 1865 – recante la *Disciplina delle espropriazioni forzate per causa di pubblica utilità* – esprime una tutela particolarmente rigorosa della proprietà privata: l'interesse pubblico da soddisfare attraverso il provvedimento ablatorio è solo quello di vincere le resistenze del privato, mentre non sono contemplate esigenze di contenimento della spesa pubblica. Per tale ragione, l'art. 39 della legge *de qua* stabilisce che «la indennità dovuta all'espropriato consisterà nel giusto prezzo che a giudizio dei periti avrebbe avuto l'immobile in una libera contrattazione di compravendita», facendo sostanzialmente coincidere l'indennizzo con il valore venale del bene. Questa disposizione consente di ribadire il carattere pieno, assoluto ed illimitato del diritto di proprietà in quanto il bene viene valutato “nella sua realtà ontologica per le caratteristiche che gli sono proprie”<sup>32</sup>. L'indennità di esproprio, dunque, viene intesa “quale reintegrazione patrimoniale del bene, coincidente con il prezzo di mercato del bene espropriato”<sup>33</sup>. La successiva legge del 1885 viene emanata per realizzare un intervento urbanistico volto a risanare la città di Napoli dalle conseguenze della grave epidemia di colera che ne aveva colpito il territorio. Ciò conduce all'introduzione di un nuovo criterio di determinazione dell'indennizzo consistente nella «media del valore venale dei fitti coacervati dell'ultimo decennio» (art. 13, comma 3, l. n.

<sup>29</sup>«Sin dall'unificazione del Regno, l'espropriazione ha sempre significativamente riflesso i caratteri (dell'ordinamento italiano), nell'evoluzione dello stato liberale così come nell'affermazione dello stato sociale e nelle vicende della sua attuazione, nonché in quelle, più recenti, dell'integrazione sovranazionale europea», L. Azzena, *L'espropriazione per pubblica utilità*, Torino, 2021, p. XIII.

<sup>30</sup> Art. 17, Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1978.

<sup>31</sup> M. S. Giannini, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Politica del diritto*, 1971, p. 444 ss.

<sup>32</sup> M. A. Ciocia, *L'indennizzo di esproprio e la ponderazione degli interessi nel dialogo delle Corti*, in *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino, Studi*, n. 9/2020, p. 3.

<sup>33</sup> F. Lucarelli, *La proprietà pianificata*, in P. Perlingieri (a cura di), *Ristampe della Scuola di specializzazione in diritto civile dell'Università di Camerino*, Napoli, 2010, p. 363.

2892/1885). Come sottolineato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 15/1976, il sistema delineato dalla l. n. 2892/1885 sul risanamento della città di Napoli (in deroga parziale ai criteri latamente discrezionali di cui all'art. 39, l. n. 2359/1865) «è stato altresì ispirato, in una certa misura, all'opportunità di tenere presenti alcune esigenze della pubblica finanza in materia». Ed invero esso «ha trovato successivamente applicazione in numerose altre disposizioni legislative riguardanti opere dirette a conseguire finalità di pubblico interesse (opere ferroviarie, stradali, di edilizia popolare)». Ciò consente, secondo quanto asserito dalla Consulta, di trarre agevolmente una «conseguenza positiva di ordine generale circa la indubbia razionalità del sistema di determinazione degli indennizzi in esame, che, per gli esposti motivi, risponde ad esigenze apprezzabili dal punto di vista logico ed economico, e si armonizza con le prospettive di crescente impegno dell'intervento pubblico in materia»<sup>34</sup>. Per sfruttare, dunque, i benefici introdotti dalla legge speciale del 1904, il primo febbraio 1905 nasce, nel capoluogo ligure, la società ILVA – dal nome latino dell'isola d'Elba – che darà vita allo stabilimento a ciclo integrale di Bagnoli, operativo dal 1910 e con circa 1200 operai. Durante il primo conflitto mondiale L'ILVA è tra le prime industrie private a essere dichiarata *ausiliaria* rientrando tra quelle che, pur non producendo materiali necessari per il rifornimento dell'esercito, potevano essere a ciò adibite<sup>35</sup>. Da questa dichiarazione l'impianto ricava vantaggi notevoli – come la stabilità delle maestranze, la concessione di esoneri e manodopera o l'intervento arbitrare dei Comitati regionali nelle vertenze economiche<sup>36</sup> – di cui costituisce riprova l'incremento del numero di addetti, che raddoppia rispetto a quello iniziale. Il quadro giuridico riportato – sia pur nei limiti di ciò che afferisce alla vicenda oggetto di studio – consente di riscontrare che, in tale momento storico, lo Stato interviene nell'economia predisponendo misure volte a incentivare l'insediamento industriale nel Mezzogiorno, nell'ottica di ridurre il divario esistente con il Nord, rivolgendosi alla medesima industria privata – sia pur con i suindicati vantaggi per la stessa – anche per affrontare il momento bellico. Cionondimeno, le sorti dello stabilimento di Bagnoli sono segnate dalla crisi che l'industria siderurgica subisce nel periodo successivo al

<sup>34</sup> Corte cost., sent. n. 15/1976. Sottolinea, invece, l'intenzione di tutelare i proprietari espropriandi L. Azzena, *L'espropriazione*, cit., p. 8 richiamando, altresì, Corte cost., sent. n. 348/2007.

<sup>35</sup> In particolare, l'art. 13 del d.lgt. n. 1277/1915 conferiva al Ministero della Guerra, di concerto con il Ministero della marina e quello del tesoro, il potere di dichiarare l'ausiliarietà che, in relazione all'ILVA – Alti Forni di Bagnoli – è contenuta nel r. d.l. n. 2/1915.

<sup>36</sup> A.G. Ricci e F.M. Scardaccione (a cura di), *Ministero per le armi e munizioni, Decreti di ausiliarietà, Inventario*, in *Pubblicazioni degli Archivi di Stato, Strumenti CXV, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici*, 1991, p. 10 ss.

conflitto mondiale e nel 1921 – anno in cui la Banca commerciale italiana (Comit)<sup>37</sup>, in quanto primo creditore della società ILVA, ne acquisisce la proprietà – il centro viene chiuso per poi essere riaperto solo nel 1924 per volere del Governo fascista. La presenza pubblica nell'economia si fa ancora più evidente nel primo dopoguerra allorquando, con la costituzione dell'IRI<sup>38</sup>, la Banca commerciale italiana e tutte le imprese ad essa riconducibili, passano sotto il controllo pubblico. L'incremento delle lavorazioni belliche spinge l'Istituto per la Ricostruzione Italiana ad indirizzarsi verso la meccanica pesante ed, in particolare, verso la siderurgia a ciclo integrale<sup>39</sup> che, per il tramite dell'ente, sarà gestita completamente dallo Stato e, con essa, anche l'altoforno di Bagnoli<sup>40</sup>. Coerentemente alle direttive del piano regolatore del 1936 (*id est* corporativismo, concentrazione delle iniziative industriali, autarchia, sfruttamento dei territori d'oltremare e preparazione al conflitto), l'IRI viene autorizzato ad assumere nuove partecipazioni per coadiuvare o sostituire l'iniziativa privata nel perseguimento di taluni specifici obiettivi tra cui «la risoluzione dei problemi imposti dalla difesa del paese». L'industria bellica, per il suo preminente interesse pubblico, è da porsi, dunque, sotto il diretto controllo dello Stato<sup>41</sup>. Nel 1937 proprio al fine di assumere partecipazioni nelle società operanti nell'industria siderurgica e di coordinare e assistere quelle già sotto il controllo

<sup>37</sup> La Banca Commerciale Italiana ha interessi e partecipazioni in varie grandi imprese nascenti: ILVA, Terni, Navigazione generale, Montecatini, società elettriche e società tessili. Cfr. F. Barca, S. Trento, *La parabola delle partecipazioni statali*, in F. Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Donzelli, 2010, p. 187.

<sup>38</sup> L'IRI viene istituito con r. d.l. n. 5/1933, convertito in l. n. 512/1933, a norma del quale esso è un ente emergenziale di diritto pubblico, istituito allo scopo di «completare l'organizzazione creditizia [...] in rapporto alla riorganizzazione tecnica, economica e finanziaria delle attività industriali del paese». Esso si articola in due organismi autonomi: la sezione smobilizzi, volta alla gestione delle più rilevanti partecipazioni industriali riconducibili ai portafogli azionari delle *banche miste*; e la sezione finanziamenti destinata a sovvenzionare le imprese cui non era stato dato fino ad allora sostegno attraverso l'indebitamento bancario a medio termine. La natura emergenziale e transitoria dell'ente fa sì che non siano posti limiti, né controlli pubblici alle attività dello stesso. Al riguardo è stato evidenziato che i mancati smobilizzi non sono dipesi (solo) dalla scarsità delle risorse del mercato finanziario, ma anche dalla volontà dello Stato di non trasferire ai privati settori economici ritenuti rispondenti a interessi di natura generale, come le banche di interesse nazionale e i servizi pubblici. Nel 1937, viene soppressa la sezione finanziamenti (le cui competenze passano all'IMI) e l'IRI viene trasformato in un ente a struttura permanente di gestione delle partecipazioni industriali. Il suo compito, ai sensi dell'art. 1 del r.d.l. n. 905/1937 – recante nuove norme organizzative dello stesso – diviene quello di provvedere «con criteri unitari, all'efficiente gestione delle partecipazioni di sua pertinenza secondo le direttive della politica economica del regime espresse dalle competenti corporazioni».

<sup>39</sup> Il *Rapporto del prof. Saraceno*, in Ministero dell'industria (a cura del), *L'Iri*, Torino, 1956, vol. III, p. 189.

<sup>40</sup> Di particolare interesse è la circostanza per cui il Ministro Jung e il presidente dell'IRI (Alberto Beneduce) conferiscono il mandato di riorganizzare l'intera siderurgia italiana a Oscar Sinigaglia (1877-1956). È Presidente dell'ILVA dal 1932 al 1935. Nel dopoguerra, con l'appoggio del Governo De Gasperi, Sinigaglia ripropone il suo piano siderurgico in qualità di presidente della Finsider.

<sup>41</sup> P. Grifone, *Il capitale finanziario in Italia*, Torino, 1971, pp. 127-128. Va, tuttavia, sottolineato che nonostante l'ente fosse volto al perseguimento di tali finalità, esso non costituì un organo del sistema corporativo non avendo lo stesso assunto un ruolo, in chiave ideologica, durante il regime, così P. Armani e F.A. Roversi Monaco, *Le partecipazioni statali*, Milano, 1977, p. 19.

pubblico, nasce la Società finanziaria siderurgica del gruppo IRI, denominata Finsider. Come è noto, il sistema delle partecipazioni statali consta di “un insieme di società per azioni di cui lo Stato ha in qualche modo acquisito il pacchetto di maggioranza”<sup>42</sup>. Esse rappresentano la forma più dinamica di intervento diretto dello Stato nell’economia, avendo risposto per circa mezzo secolo - a struttura formale invariata - ai radicali mutamenti di indirizzo. Ancorché l’origine della vicenda delle pp.ss. sia convenzionalmente collocata nel 1933 – anno di istituzione dell’IRI – , esse si registrano anche nel periodo antecedente e con finalità diverse dalla necessità di rispondere al cedimento del settore bancario italiano nell’ambito degli investimenti industriali a medio e lungo termine. Invero, proprio attraverso le prime forme di partecipazione statale vengono conseguiti obiettivi di natura politico-sociale. È questo il caso dell’acquisto della maggioranza delle azioni della Südbahn, una società di gestione della rete ferroviaria che congiungeva Trieste, Vienna, Budapest e Praga. L’obiettivo era quello di “sottrarre la gestione delle linee che attraversavano i territori di confine alla preponderanza dell’Austria, dell’Ungheria e della Jugoslavia”<sup>43</sup>. Un’operazione indice di un’autonoma e precisa volontà dello Stato di evitare che, in imprese strategicamente importanti per lo sviluppo o la difesa del Paese, si costituissero posizioni dominanti della finanza straniera<sup>44</sup>. Se durante la Seconda guerra mondiale si registra un incremento significativo della produzione siderurgica di Bagnoli tra il 1934 e il 1940, infatti, la produzione di ghisa passa da 110.000 a 317.000 tonnellate, mentre quella dell’acciaio da 138.000 a 177.000 e il numero degli occupati raggiunge le 4.000 unità<sup>45</sup> – la fine del conflitto inaugura un nuovo momento di crisi. Nella ritirata del 1943, i tedeschi producono danni ingenti all’impianto e il numero degli operai diminuisce fino a raggiungere la soglia dei 500 addetti. In termini generali, i danni della guerra provocano, specie nel settore siderurgico e meccanico, problemi gravi di ricostruzione e riconversione produttiva. La siderurgia italiana finisce per assumere un ruolo centrale nei piani di ricostruzione del Vecchio Continente e, con essa, anche il centro del quartiere flegreo che, infatti, è oggetto delle trattative della Finsider con gli esperti della Banca Internazionale per la ricostruzione e lo

<sup>42</sup> M. Leccisotti, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Le partecipazioni statali: obiettivi e realizzazioni*, Milano, 1980, p. 11.

<sup>43</sup> S. Cassese, *Aspetti della storia delle istituzioni*, AA.VV., *Lo sviluppo economico in Italia*, Milano, 1969, vol. II, p. 190.

<sup>44</sup> Al riguardo, si discorre in dottrina di c.d. *formula IRI* per descrivere “un intervento pubblico nell’economia che trova giustificazione nel particolare interesse del paese verso alcune iniziative o alcuni settori della produzione che costituiscono un sostegno per l’attività produttiva dei privati e per lo sviluppo economico del paese, da cui il privato rifugge o che si ritiene opportuno riservare allo Stato”, così M. Leccisotti, *Introduzione*, cit.

<sup>45</sup> <http://www.impresesanbeniculturali.it/web/impreses/percorsi/scheda-dossier>.

sviluppo (BIRS) e con le autorità preposte all'autorizzazione dei fondi dell'*European Recovery Program*. Più precisamente, lo stabilimento di Bagnoli, unitamente a quelli di Piombino e Cornigliano, fa parte del Piano Finsider (c.d. Piano Sinigaglia<sup>46</sup>). In una prima fase, il piano di ricostruzione della siderurgia italiana viene sottoposto alla Banca Internazionale per la ricostruzione e lo Sviluppo<sup>47</sup> che, il 27 agosto 1947, riceve la prima istanza ufficiale di prestito da parte del governo italiano. Si tratta di un invito “*to visit Italy and to make such observations and studies of Italy's industries and other parts of its economy as the Bank deems appropriate in connection with this application*”<sup>48</sup> e si riferisce ad una “*interim line of credit*” di 250 milioni di dollari, destinata ad essere seguita da richieste successive. Non potendosi in questa sede ripercorrere in maniera esaustiva tutti gli interessanti snodi della trattativa, si evidenzia solo che gli esperti BIRS<sup>49</sup> ritengono i piani del settore siderurgico problematici (ancora) in corso di definizione e fortemente condizionati dall'esecuzione e dal completamento di quelli concernenti lo sviluppo del settore elettrico. Il Governo italiano chiede al management della BIRS un contributo volto alla realizzazione di tre progetti facenti capo alla Finsider e relativi agli impianti di Piombino (Toscana), Bagnoli (Campania) e Cornigliano (Liguria), nonché un ulteriore progetto per la modernizzazione dell'impianto Fiat (in Piemonte). Al riguardo, Rembert elabora un rapporto tecnico in cui li valuta eccessivamente ambiziosi, nonché del tutto sbagliati per la parte relativa a Cornigliano e raccomanda una riduzione dell'importo chiesto a

---

<sup>46</sup> Emblematico del ruolo che, per Oscar Sinigaglia, la siderurgia avesse nella ricostruzione del Paese sono le sue affermazioni durante l'Interrogatorio del 5 marzo 1946 in cui egli afferma di non difendere “la siderurgia per se stessa; essa impiega da 60 a 80.000 operai e non è quindi un'industria d'importanza capitale per un Paese che ha 45 milioni di abitanti [...] Io difendo la siderurgia, perché la ritengo base essenziale, indispensabile per l'industria meccanica e perché considero che quest'ultima rappresenti uno dei più alti ed importanti interessi italiani [...] perché è la sola grande industria che possa portare un cambiamento veramente radicale nell'incremento della produzione e della situazione valutaria [...] Ed io sono assolutamente convinto che tale sviluppo dell'industria meccanica è decisamente impossibile se essa non è affiancata da una sana, potente industria siderurgica perfettamente e modernamente attrezzata ed organizzata”, *Ministero della Costituente. Sottocommissione industria. Interrogatorio Sinigaglia*, 5 marzo 1946, p. 6.

<sup>47</sup> Come è noto, l'istituzione della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo è oggetto degli Accordi deliberati dalla Conferenza monetaria e finanziaria che si tenne presso la città di *Bretton Woods* (*New Hampshire*, USA) – c.d. accordi di *Bretton Woods* – dal 1° al 24 luglio 1944 e a cui parteciparono delegazioni di tutti i paesi alleati contro il Patto tripartito, compresa l'URSS.

<sup>48</sup> Parallelamente allo studio degli aspetti tecnici dei progetti presentati, gli economisti della Banca procedono all'analisi dettagliata del quadro macroeconomico del paese per stimare l'ammontare di debito estero aggiuntivo che l'Italia era in grado di sostenere. Invero agli economisti *Economics Department* – che nel 1948 sostituisce il precedente *Research Department* – viene chiesto di elaborare una stima della *creditworthiness* dell'Italia in base agli aspetti non solo economici, ma altresì politici del Paese. Cfr. Lettera dell'ambasciatore Tarchiani al Presidente McCloy, *August 27 1947, WB Archives, Italy - Equipment for Development Project – Negotiations*.

<sup>49</sup> Essi furono individuati nelle figure di F. Dorsey Stephens e H.W. Robinson del *Loan department* e E. Wayne Rembert del *Research department* incaricati di individuare i settori in cui c'era maggiore necessità ed urgenza di intervenire con progetti di ricostruzione e sviluppo.

prestito di circa la metà. Per l'ingegnere gli stabilimenti a ciclo integrale devono essere solo quelli di Bagnoli e Piombino<sup>50</sup> essendo gli stessi in grado di coprire l'intero fabbisogno di semiprodotti nelle fasi di domanda debole, mentre, nelle fasi di domanda crescente ci si dovrebbe aprire alle importazioni, così agevolando la crescita delle aziende private. Nel caso di specie la Finsider avrebbe dovuto appaltare ai privati (Fiat, Magona, Falck, Breda) la parte più remunerativa della produzione (come lamierini e rivestiti). Si tratta di indicazioni antesignane del modello di partenariato pubblico – privato che ha rappresentato la spina dorsale dello sviluppo economico e della crescita sociale in Italia dopo la Seconda guerra mondiale<sup>51</sup>. Le affermazioni degli esperti BIRS, in realtà, sottendono una valutazione negativa delle capacità manageriali della Finsider, ritenuta eccessivamente dipendente dal Governo e con scarsa attenzione per i costi. La dirigenza della Banca avrebbe, infatti, voluto imporre una progressiva privatizzazione della società finanziaria del gruppo IRI la cui natura pubblica non è considerata garanzia di solvibilità e di cui si evidenzia il forte indebitamento<sup>52</sup>. Nel 1948 la Finsider dà avvio a interlocuzioni anche con l'*European cooperation administration* (Eca), l'ente incaricato di gestire gli aiuti dell'*European Recovery Program*<sup>53</sup>, su cui concentra le proprie speranze.

<sup>50</sup> Cfr. lettera di Robert L. Garner to Dr. Menichella, February 7, 1948, op. cit., ma anche *Memorandum for Staff Loan Committee, January 20, 1948, WB Archives, Italy - Equipment for Development Project – Negotiations 01*, così come *Office Memorandum from L.M. Svoboda to Mr. Orvis A. Schmidt, February 5, 1948, WB Archives, Italy ...cit.*

<sup>51</sup> Ed inverso, le crisi finanziarie e le politiche di rigore che ne sono derivate, hanno indotto ad un mutamento del ruolo dello Stato nei processi economici. La scarsità delle risorse pubbliche e la necessità di rispettare stringenti vincoli di bilancio e di spesa, hanno determinato la necessità di ricorrere ai privati per la realizzazione di opere e servizi volti al soddisfacimento dei bisogni della comunità. Espressione di questa esigenza e dell'adeguamento dei modelli economici ai tempi e alle nuove congiunture economiche è il c.d. Partenariato pubblico-privato in cui il soggetto privato non è più mero destinatario di decisioni unilateralmente assunte dal soggetto pubblico, ma svolge un ruolo da protagonista nelle varie fasi di realizzazione delle opere e dei servizi pubblici. Sul partenariato pubblico – privato, cfr. M. P. Chiti, *Partenariato pubblico-privato*, in M. Clarich e G. Fonderico (a cura di), *Dizionario di diritto amministrativo*, Milano, 2007; Id., *I partenariati pubblico-privati e la fine del dualismo tra diritto pubblico e diritto comune, Il partenariato pubblico-privato (concessioni finanza di progetto società miste fondazioni)*, Napoli, 2009; Id., *Il Partenariato Pubblico Privato e la nuova direttiva concessioni*, *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016; G. Napolitano, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003; R. Dipace, *Partenariato pubblico privato e contratti atipici*, Milano, 2006; Id., *I contratti alternativi all'appalto per la realizzazione di opere pubbliche*, *www.giustamm.it*, n. 10/2008; L. Draghetti, *Finanza di progetto come partnership tra pubblico e privato: aspetti di criticità e prospettive*, in *Riv. dir. pubbl.*, n. 9/2005, dove si richiama la Risoluzione del Consiglio europeo relativa al patto di stabilità e di crescita (Amsterdam, 17 giugno 1997).

<sup>52</sup> In realtà, è stato evidenziato che Rembert utilizzi la questione della sostenibilità finanziaria di Cornigliano per nascondere la ragione effettiva del suo dissenso: con tre impianti a ciclo integrale a fronte di una modesta spesa aggiuntiva, la Finsider avrebbe assunto una posizione molto forte nei confronti dei privati. “Era evidente che lo scopo di Rembert era un altro: quello di mettere una vera e propria camicia di forza alla siderurgia di Stato”, così R. Ranieri, *Il Piano Marshall e la ricostruzione della siderurgia a ciclo integrale*, in *Studi Storici, Rivista trimestrale dell'Istituto Gramsci*, n. 1/1996, p. 164.

<sup>53</sup> Si tratta di una procedura complessa articolata su “tre livelli: quello romano, dove operava la missione italiana dell'ECA, sotto la direzione di David Zellerbach; quello parigino, dove l'ufficio di Harriman, incaricato di esaminare i programmi europei era affiancato dal comitato acciaio dell'OECE, e infine quello di Washington, che

Anche in tal caso, si rileva come nella missione romana dell'Eca, Charlie Moore abbia subito evidenziato il pericolo che la Finsider, appoggiata dal Governo, “acquisisse una posizione monopolistica inattaccabile, assorbendo da una parte tutta la domanda e, dall'altra esercitando un controllo sulle licenze di importazione sia di rottame che di semilavorati”<sup>54</sup>. Anche in seno alla Assemblea costituente si assiste allo scontro tra chi chiede la riprivatizzazione delle aziende dell'IRI e chi, invece, è favorevole al mantenimento di un tale intervento dello Stato nell'economia, con l'auspicio, in alcuni casi, che le imprese a pp.ss. siano poi nazionalizzate. Gli sviluppi successivi dimostrano come l'impresa a partecipazione statale viene tendenzialmente stabilizzata. Al 1948 risale, infatti, il primo intervento di carattere sistematico per le pp.ss. Nel *Programma economico a lungo termine, 1948-49/1952-53* redatto dal Cir – Comitato Interministeriale per la Ricostruzione, istituito nel 1945 con d.lgt. n. 432, posto alle dipendenze del Ministero per la ricostruzione – rientra, tra i programmi settoriali, anche quello relativo allo sviluppo del settore siderurgico ritenuto, unitamente ad altri (quali quello telefonico, radiofonico ed elettrico), di «preminente interesse nazionale». Nonostante si tratti di un periodo storico in cui si affermano idee politico-economiche improntate al liberismo – in contrapposizione al regime fascista in cui lo Stato aveva assunto il ruolo di controllore della vita economica –, nella Costituzione del 1948 l'iniziativa economica non è “soltanto una libertà riconosciuta ai privati [...]. Keynes<sup>55</sup> aveva decretato [...] la *fine del laissez faire*, rotto i ponti con l'economia classica, ripudiato un postulato della filosofia liberale che Bentham aveva affermato e che Marx aveva combattuto, ossia l'idea che il *laissez faire* in economia fosse un diritto di natura, antecedente allo Stato e da questo inviolabile, un diritto innato dell'uomo”<sup>56</sup>. In Italia era stato pronunciato il c.d. *divorzio del liberalismo dal liberismo* e “la possibilità di una convergenza tra liberalismo e dirigismo aveva già, ai tempi dell'Assemblea costituente, più di un suffragio nell'esperienza storica dell'Occidente, in quella del *New Deal* come in quella laburista”<sup>57</sup>. Pertanto, il problema non stava nella scelta tra liberismo e dirigismo, ma si trattava

---

esprimeva il parere finale”. Veniva emessa una *procurement authorization* per tutti i macchinari da fatturare in dollari che erano contenuti nel progetto. Cfr. R. Ranieri, *Il Piano Marshall*, cit., p. 164.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> Nelle costituzioni moderne, il *keynesismo* rappresenta la “teoria fondamentale capace di legittimare interventi di spesa e di fornire solide basi per lo sviluppo dello Stato sociale disegnato dalla Costituzione”, L. Cassetti, *Diritto costituzionale e teorie economiche: dal confronto dottrinale “a distanza” alla decisione interpretativa sulle clausole economiche e finanziarie*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, p. 129.

<sup>56</sup> F. Galgano, *Articolo 41 Cost.*, in G. Branca (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1982, p. 13.

<sup>57</sup> Interventismo ed economia regolata potevano quindi ben essere definiti come lo *Zeitgeist* prevalente nei paesi sviluppati, così M. De Cecco, *Economia e Costituzione*, in *La Costituzione italiana (Atti del convegno organizzato dalla Fondazione Istituto Gramsci il 20 e 21 febbraio 1998)*, Roma, *Res cogitans*, 1998, p. 33 ss. In realtà, sono

di dare equilibrio e possibilità di sviluppo ad una economia già dominata da smisurati apparati pubblici e nella quale lo Stato aveva già un compito immane e ormai imprescindibile. Come osservato, nel dettato costituzionale non si rinviene alcun limite alle possibilità di intervento pubblico nell'economia quando questo intervento si svolga in condizione giuridicamente paritaria e di concorrenza rispetto all'iniziativa privata; il limite sussiste, invece, quando l'intervento pubblico valga ad escludere d'autorità i privati e, pertanto, nei casi di cui all'art. 43 Cost. da cui si "trae, dunque, conferma dell'esistenza di un generale limite qualitativo all'iniziativa economica pubblica"<sup>58</sup>. Senza poter approfondire le dinamiche che condurranno all'approvazione del piano italiano, si evidenzia solo che la Finsider, non volendo rinunciare al progetto relativo allo stabilimento di Cornigliano, conferisce incarico a due compagnie americane, la *Arthur McKee* e la *Armco*, di effettuare uno studio sulla fattibilità dell'impianto<sup>59</sup>, che viene confermata anche dalla *Herman Brassart* di New York (a cui era stata chiesta una perizia dalle autorità dell'ECA). Il Piano Finsider viene approvato nel novembre 1949. È molto simile a quello iniziale con la sola differenza che i programmi per Bagnoli e Piombino risultano ridimensionati, mentre si rinforza quello relativo a Cornigliano, su cui converge la maggior parte delle risorse. Per ciò che concerne il centro di Bagnoli, esso viene ultimato nel giugno 1952. È un impianto moderno la cui acciaieria Thomas impressiona gli osservatori belgi e francesi della CECA. Nel 1961, dalla fusione di diverse società Finsider, dell'ILVA e della Cornigliano S.p.A. (costituita nel 1949) nasce la Nuova Italsider, gruppo siderurgico con 30.000 dipendenti, con quattro altiforni a ciclo integrale (Bagnoli, Piombino, Cornigliano e Taranto, quest'ultimo in costruzione) e una molteplicità di impianti minori. Tra il 1962 e il 1964 la stessa Italsider colma lo specchio d'acqua antistante lo stabilimento compreso tra i due pontili realizzati per l'attracco delle navi di grosso tonnellaggio. Infine, a partire dal 1969, il settore

---

state mosse diverse e consistenti critiche in ordine alle politiche del governo italiano del dopoguerra per favorire la crescita economica. Secondo taluni, esso avrebbe preferito la stabilità alla crescita. Uno studio sull'Italia posto in essere dall'ECA nel 1949, redatto con la guida di Paul Hoffmann, criticava pesantemente la politica economica italiana, incentivando gli investimenti pubblici. Lo studio *de quo* ha fornito terreno fertile per la critica della manovra di stabilizzazione finanziaria di Einaudi e Menichella. In particolare, si accusava il primo di non aver creduto alla validità delle misure keynesiane per il caso italiano e di aver preferito misure improntate al pareggio di bilancio e al liberismo nel commercio estero, attribuendo allo stesso la responsabilità della caduta della domanda e dei prezzi, sia all'ingrosso che al dettaglio, nell'arco temporale compreso 47-48. Cfr. Id., *Note sugli sviluppi della struttura finanziaria nel dopoguerra*, in Id., *Saggi di politica monetaria*, Milano, 1968.

<sup>58</sup> F. Galgano, op. cit., p. 17.

<sup>59</sup> L'*Arthur McKee* è una società di Cleveland (Ohio), specializzata in progettazione di stabilimenti per l'industria siderurgica e petrolifera e si occupa di attività di consulenza relativa a diversi campi (dall'acquisto alla manutenzione degli impianti), mentre l'*Armco* invece è un'azienda siderurgica specializzata in prodotti piani. Pertanto, mentre la *McKee* si occupa della parte relativa agli impianti, l'*Armco* analizza la progettazione del *lay-out* dello stabilimento di Cornigliano.

siderurgico si avvia verso un periodo di crisi durante il quale il Comune di Napoli interviene con una serie di previsioni urbanistiche (nel 1971 con il nuovo P.R.G. e nel 1976 con una variante al P.R.G.)<sup>60</sup>.

### 3. Dal boom economico alla crisi della siderurgia.

Come è noto, gli anni cinquanta e sessanta coincidono con il c.d. *miracolo economico* legato al sistema delle partecipazioni statali, ai meccanismi di sovvenzione per le imprese private, nonché alla diffusione della grande impresa di Stato nell'Italia meridionale (*inter alia*, Italsider a Taranto – tra il 1962 e il 1970 –, Alfasud a Pomigliano d'Arco – 1966-67 – e Fiat a Termini Imerese – 1970 –) con l'obiettivo di porre rimedio al problema del divario tra Nord e Sud<sup>61</sup>. In tale periodo si registra, altresì, un intenso dibattito intorno al terzo comma dell'art. 41 Cost. che conferisce alla legge il compito (o la facoltà) di determinare i programmi e i controlli opportuni ad indirizzare e coordinare l'attività economica pubblica e privata a fini sociali<sup>62</sup>. Dalla disposizione in questione emerge senz'altro “la consapevolezza dell'incapacità del mercato di autoregolarsi e di garantire l'*ottimo sociale*”<sup>63</sup> con conseguente attribuzione alla legge di programmazione del compito di correggerne i fallimenti. Essa è strumentale al perseguimento di un duplice risultato: l'attribuzione al Parlamento delle scelte strategiche in materia economica, sottraendole all'Esecutivo e garantendo continuità ed omogeneità all'indirizzo politico economico; la tutela, mediante la riserva *relativa* di legge, delle situazioni giuridiche soggettive. Infine, essa esprime la scelta di una “programmazione indicativa o per incentivo, contrapposta ad ogni forma di pianificazione totalitaria, di per sé incompatibile con il riconoscimento della libertà economica”<sup>64</sup>. Invero, la legge determinativa dei programmi e dei

<sup>60</sup> Cfr. Tribunale amministrativo regionale della Campania, sent. n. 679/2015.

<sup>61</sup> Così G. Berta, *I protagonisti della trasformazione economica*, in M. Dogliani e S. Scamuzzi (a cura di), *L'Italia dopo il 1961. La grande trasformazione*, Bologna, 2015, p. 381.

<sup>62</sup> Trattandosi di un periodo storico particolarmente favorevole in termini economici, pianificare e programmare economicamente diveniva una priorità per il Governo ed i partiti della neo istituita coalizione di Centro-Sinistra.

<sup>63</sup> R. Niro, *art. 41*, in R. Bifulco, A. Celotto, e M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 853.

<sup>64</sup> *Ibidem*. Questo ultimo elemento impone una ulteriore riflessione: la legge determinativa dei programmi e controlli opportuni perché l'attività economica possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali, ha ad oggetto non solo l'attività economica privata, che costituisce esercizio della libertà di iniziativa economica privata consacrata dall'articolo in commento, ma anche l'attività economica pubblica. Proprio tale indicazione, se da un lato esprime “la possibilità che l'attività economica sia svolta dai pubblici poteri in condizioni di parità e di concorrenza con i privati imprenditori – possibilità che ha aperto le porte allo Stato imprenditore e moltiplicato

controlli di cui all'art. 41, comma 3 Cost., non può ritenersi in alcun modo dotata della capacità di sopprimere queste libertà. In primo luogo, per l'unitarietà dell'art. 41 Cost. il cui significato normativo va ricavato dal combinato disposto da tutti e tre i commi che lo compongono; in secondo luogo, per coerenza con la scelta della costituente di adottare il termine *programmi* in luogo del sostantivo *piani*<sup>65</sup> e di associarlo al concetto di *controllo* per cristallizzare che si tratti di un regime in cui l'iniziativa economica privata, sia pur soggetta a limiti notevoli, resta una libertà. Ne deriva che la legge suindicata abbia una valenza puramente indicativa, persuasiva e non autoritativa, non potendo incidere sulla libertà del soggetto privato nella determinazione delle proprie scelte economiche. Tale assunto è stato ribadito in più occasioni dalla Consulta che ha sottolineato come i programmi e i controlli non possano sopprimere l'iniziativa privata, ma solo indirizzarla e condizionarla per il perseguimento di obiettivi di utilità sociale<sup>66</sup>. Negli anni sessanta con la legge di programmazione si intende, soprattutto, superare la frammentarietà degli interventi che hanno caratterizzato la politica economica dei primi governi di centrosinistra: l'applicazione del metodo della programmazione avrebbe consentito di individuare i fini di politica economica da raggiungere unitamente ai mezzi e alle procedure programmatiche a ciò funzionali. Sulla scia di quel processo di *privatizzazione*<sup>67</sup> dell'attività economica pubblica che, secondo autorevole dottrina “precede di oltre un trentennio la

---

negli anni le forme di intervento pubblico nell'economia, portando alla proliferazione degli enti, dagli enti pubblici economici alle società a partecipazione statale, in un'ottica di governo dell'economia tesa, almeno negli intenti, a realizzare la direzione politica del processo economico ed il contestuale rispetto del mercato e delle sue leggi (dalla l. n. 136 del 1953, istitutiva dell'ENI; alla l. n. 1589/1956, istitutiva del Ministero delle Partecipazioni Statali, al d.P.R. n. 1670/1962 regolante l'organizzazione dell'ENEL) –, sollecita la precisazione che detta attività non costituisce e non può costituire esercizio di una libertà, ma piuttosto una funzione, assegnata dalla legge al soggetto pubblico e strutturalmente destinata a soddisfare esclusivamente la finalità sociale per la quale tale attività viene imputata al soggetto pubblico, in una prospettiva di garanzia di non pregiudizio dei privati”. Non manca chi ritiene, invece, che “l'iniziativa economica privata non è solo una libertà riconosciuta ai privati cittadini: è, al tempo stesso, un modo di essere dell'iniziativa economica, assumibile così dai privati come dai pubblici operatori. L'attività economica svolta dai pubblici poteri in condizioni di parità e di concorrenza con i privati imprenditori è essa stessa iniziativa economica privata: è attività pubblica solo per la natura del soggetto agente; è però attività privata per le modalità del suo svolgimento: è espressione della capacità di diritto privato dell'ente pubblico, della sua capacità di fruire degli stessi diritti e delle stesse libertà del privato cittadino. L'espressa menzione dell'«attività economica pubblica» contenuta nel terzo comma dell'articolo in esame, ha una funzione non discriminante: vale, tutto all'opposto, a precisare che la natura pubblica del soggetto agente non implica sottrazione dell'attività svolta allo *statuto* costituzionale dell'attività economica, che il medesimo comma concepisce come *statuto unitario*, applicabile così alla privata come alla pubblica attività economica” così, F. Galgano, op. cit., p. 18.

<sup>65</sup> La parola *programmi* fu preferita, come affermò Ruini, per “dissipare un'atmosfera di dubbi e di equivoci”, L. Gianniti, *Note sul dibattito alla Costituente sulla “costituzione economica”*, in <https://www.astrid-online.it>.

<sup>66</sup> È questo il caso, ad esempio, dell'assunzione obbligatorie di determinate categorie di soggetti (orfani di guerra, invalidi), del divieto di licenziamento delle lavoratrici in prossimità del matrimonio, le disposizioni a tutela del riposo del lavoratore etc., cfr., tra le altre, Corte cost. sentt. nn. 279/1983; 27/1968; 94/1976.

<sup>67</sup> Per E. Freni, voce *Privatizzazioni*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 4502, la privatizzazione consiste in “una vicenda comportante il passaggio dal regime di diritto pubblico a quello di diritto privato ed essa oltre che i soggetti può riguardare anche le attività anche i beni pubblici”.

Costituzione repubblicana”<sup>68</sup>, si delinea il modello del programma che trova una prima realizzazione nel d.P.R. n. 1670 del 1962 regolante l’organizzazione dell’ENEL. Al posto di un indirizzo frammentario da realizzare mediante direttive, si tende ad introdurre un indirizzo globale, un programma contrattato tra ente e organo governativo di programmazione<sup>69</sup>.

Contrariamente alle indicazioni del dettato costituzionale, si recupera il riferimento ai piani, sebbene l’unica esperienza di legislazione di pianificazione sia quella di cui alla l. n. 685/1967

---

<sup>68</sup> F. Galgano, op. cit.

<sup>69</sup> Secondo l’Autore, il fenomeno inizia a delinearsi negli anni dieci, con la costituzione dei primi enti pubblici economici. Fino a quel momento l’intervento pubblico nell’economia aveva dilatato lo Stato-apparato, ma non ne aveva modificato la struttura. Si trattava ancora di apparati interni e non esterni all’amministrazione statale; di personale dirigente ancora burocratico e gerarchicamente subordinato all’esecutivo. La nascita di enti autonomi, separati dallo Stato – come l’Istituto nazionale delle assicurazioni (1912), la Banca nazionale del lavoro (1915) etc. – fa sì che “ai tradizionali, fra loro *divisi*, poteri dello Stato si aggiunge un ulteriore potere, a sua volta diviso dagli altri: lo Stato-imprenditore si separa dallo Stato-pubblica amministrazione, il potere economico dello Stato si dissocia dal suo potere amministrativo”. Lo Stato “interpone fra sé e il mercato una pluralità crescente di enti pubblici” affinché adempiano, per suo conto, specifici compiti di intervento nell’economia, ma non conferisce loro la potestà d’imperio che caratterizza, invece, l’autorità pubblica e di cui sono dotati gli enti pubblici tradizionali. Pertanto, gli atti posti in essere da tali enti nell’esercizio dell’attività economica pubblica, sono atti di diritto privato, regolati dal codice civile e dal codice del commercio. Negli anni venti, poi, si delinea un ulteriore fenomeno che accentua questa separazione, ovvero l’utilizzo della formula della S.p.A. A partecipazione statale, che si dilaterà con la costituzione dell’IMI prima e dell’IRI poi. Tale formula sottrae al diritto pubblico e sottopone a quello privato anche gli atti interni di organizzazione dell’ente regolati in ogni loro aspetto dalle norme del codice di commercio sulle società per azioni. La privatizzazione “presentava il grande vantaggio di permettere ai pubblici poteri di svolgere attività senza essere sottoposti alla pesante disciplina in materia di contratti e di contabilità propria dello Stato”, così S. Cassese, *Il sistema amministrativo italiano*, Milano, 1983, p. 214. Elemento caratterizzante di tale, primo, modello di ente pubblico economico è la nomina governativa dei relativi dirigenti da parte del governo: secondo V. Bachelet, *L’attività di coordinamento dell’amministrazione pubblica dell’economia*, Milano, 1957, p. 152 “lo stesso indirizzo generale, più ancora che con le direttive, viene indicato con la nomina dell’indirizzatore, di chi cioè ha i poteri effettivi di stabilire, come amministratore, il modo di svolgimento dell’attività dell’ente”. Il modello non sortisce gli effetti sperati poiché gli enti seguono più le leggi del mercato che le direttive del potere politico. Il secondo modello è rappresentato emblematicamente dalla istituzione del Ministero delle Partecipazioni statali che, però, ha un campo d’azione circoscritto agli enti di gestione delle partecipazioni statali, oltre i quali lascia sopravvivere il vecchio modello. Si mira a costituire centri unitari di formazione delle direttive governative e si aggiunge che gli enti debbano agire secondo *criteri di economicità*, tendere al pareggio di bilancio, operare come elementi del mercato. La nomina, intesa quale atto di indirizzo governativo, spetta allo stesso organo del Governo cui è attribuito il potere di direttiva, ossia al Ministero delle partecipazioni statali come stabilito nella medesima legge dello stesso istitutiva n. 1589/1956. Viene, altresì, introdotto il potere di sciogliere l’amministrazione dell’ente per ripetuta inosservanza delle direttive e che troverà applicazione anche in tutte le successive leggi istitutive di nuovi enti. Cionondimeno, anche questo nuovo modello non sortisce gli effetti sperati. L’indirizzo governativo si rivela frammentario e si afferma la teoria della non vincolatività delle direttive governative sulle quali si tende a far prevalere i criteri di economicità cui gli enti devono attenersi per legge ed è per questo che si afferma un terzo paradigma, quello della programmazione. Ciascuno di questi modelli presenta elementi di per sé validi: l’autonomia della direzione degli enti dalla burocrazia statale, quale premessa per la loro funzione mediatrice tra potere politico e mercato; il rapporto tra potere di nomina e potere di direttiva, quale condizione per una coerente direzione politica degli enti; il rapporto tra programma economico e direzione manageriale degli enti, nella prospettiva di una utilizzazione degli enti entro un quadro di sviluppo programmato dell’economia nazionale. Cionondimeno tali “modelli formali sono degenerati in un unico modello reale: gli enti sono stati piegati agli interessi clientelari e di sottogoverno, di conservazione, di consolidamento, di lottizzazione del potere da parte della classe politica dirigente, alimentando le spinte corporative, costituendo nuovi ceti parassitari, provocando processi di devalorizzazione del capitale e di distruzione della ricchezza prodotta”, così F. Galgano, op. cit., p. 25.

di approvazione del Piano quinquennale 1966-1970 volta a definire «il quadro della politica economica, finanziaria e sociale del Governo e di tutti gli investimenti pubblici»<sup>70</sup>.

Il tema della programmazione economica è particolarmente rilevante ai fini dello studio in questione. Invero, nell'elaborazione del programma economico generale degli anni 60, si coglie appieno la correlazione tra riforma urbanistica e programmazione economica nonché i rapporti tra regolazione dello sviluppo economico e «governo del territorio»<sup>71</sup>. Si avrà modo di osservare che, proprio quest'ultima materia – “la cui voce compare per la prima volta nella Costituzione italiana nel testo novellato dell'art. 117, tra le materie affidate alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni”<sup>72</sup> – viene in rilievo in occasione della sentenza della Corte costituzionale n. 126/2018 laddove il Giudice delle leggi si è espresso sulla legittimità costituzionale dell'art. 33, d.l. n. 133/2014 concernente la bonifica e la rigenerazione urbana del SIN Bagnoli-Coroglio.

Come evidenziato, “un duro colpo alla grande impresa fu inferto dalla crisi degli anni Settanta in quanto l'inflazione fece letteralmente saltare gli equilibri finanziari di imprese e banche: le economie mondiali si andavano riposizionando ma l'occasione non fu colta e quindi si ebbe disavanzo nella produzione di aziende pubbliche (acciaio, chimica e cantieristica). Quando arriverà negli anni Novanta la stagione delle privatizzazioni in Europa, la grande impresa fondata sul binomio di impresa di Stato e programmazione pubblica era in realtà già decotta”<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> Ed invero, nella *Nota Problemi e prospettive dello sviluppo economico italiano presentata al Parlamento dal Ministro del Bilancio Ugo La Malfa*, 22 maggio 1962 (conosciuta come Nota aggiuntiva), si legge “[...] come gli svolgimenti del mercato, solo in parte corretti da interventi discontinui e non sempre coordinati da una politica economica, avessero condotto ad accentuare, anziché ridurre, il carattere dualistico che l'economia italiana presentava sotto l'aspetto settoriale del contrasto tra lo sviluppo dell'agricoltura e lo sviluppo degli altri settori, e sotto l'aspetto territoriale fra sviluppo delle regioni più industrializzate del Nord e sviluppo delle altre regioni e in particolare del Mezzogiorno”.

<sup>71</sup> Secondo M. S. Giannini, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986, il governo del territorio, dal punto di vista giuridico, consiste nella *governance* dell'insieme di decisioni e attività che incidono in modo significativo sull'assetto e sugli equilibri del territorio (id est, urbanistica, investimenti pubblici, iniziative di promozione dei sistemi locali, regionali o nazionali) affinché le trasformazioni siano volte ad uno sviluppo equilibrato. In ciò si coglie la connessione con la tematica dello sviluppo economico che, a sua volta consta dell'insieme di politiche pubbliche, iniziative economiche private nonché interventi regolatori volti a correggere i fallimenti del mercato, così S. Amorosino, *Sylos Labini, la programmazione economica e la riforma urbanistica (1962-1967)*, in *Moneta e Credito*, 2016, pp. 165-173.

<sup>72</sup> A. Iacoviello, *La competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, p. 360.

<sup>73</sup> Così V. Negri Zamagni, *Dalla programmazione alle privatizzazioni*, in M. Dogliani e S. Scamuzzi (a cura di), *L'Italia dopo il 1961*, cit., pp. 374-375. Come afferma S. Alessandrini, *La siderurgia*, in *Istituto affari internazionali*, n. 7915/1979, p. 1, “Il settore siderurgico è oggi caduto in una crisi di crescita molto profonda che ha colpito prevalentemente i paesi industriali”. In particolare, la concorrenza delle miniere comunitarie viene sbaragliata dall'affermazione dei nuovi combustibili ricavati dal petrolio o dal gas naturale, che in quel frangente sostituirono il carbone sia nei processi industriali che negli usi domestici.

In tale prospettiva si inserisce la decisione del 23 dicembre 1988 con cui la Commissione delle Comunità europee si è espressa in materia di aiuti del governo italiano alla siderurgia pubblica. Essa sottolinea che, nel periodo compreso tra il 1980 e il 1985, l'Istituzione comunitaria ha autorizzato<sup>74</sup> notevoli aiuti di Stato a favore dell'impresa pubblica siderurgica italiana Finsider affinché ripristinasse l'efficienza economica, ponendo in essere un programma di ristrutturazione volto (tra l'altro) alla chiusura di taluni impianti. Nell'atto *de quo*, la Commissione imputa a una "struttura commerciale e industriale insufficientemente competitiva" e a una "gestione non sufficientemente rigorosa", la responsabilità per il mancato risanamento della situazione. In particolare, l'impresa pubblica aveva raggiunto un grado di indebitamento superiore al fatturato annuo e non era in grado di autofinanziarsi. A fronte di una "continua estensione del credito" alla Finsider da parte di istituti sottoposti a controllo pubblico, la Commissione ha avviato (il 7 maggio del 1988) una procedura di infrazione ex art. 88 del Trattato CECA. Il 10 maggio 1988, la Finsider – di cui il 99,8% delle azioni era detenuto dall'IRI – ha proceduto alla liquidazione volontaria e il 16 giugno 1988 il Governo italiano ha comunicato alla Commissione un piano di ristrutturazione della siderurgia italiana notificando, altresì, il piano di finanziamento volto alla sua realizzazione. Quest'ultimo prevedeva il trasferimento all'ILVA delle attività più redditizie della Finsider, tra cui la produzione degli impianti di Taranto, Piombino e Cornigliano, nonché la progressiva *dismissione*<sup>75</sup> delle attività siderurgiche di Bagnoli. In particolare, si prevedeva la chiusura della fase a monte entro il primo luglio 1989, mentre l'impianto di laminazione a caldo (che con un precedente aiuto concesso era stato portato ad una capacità massima di 1,2 milioni di t) sarebbe stato incorporato dall'ILVA e gestito «in funzione [...] delle tendenze del mercato e dell'aspetto economico generale dell'operazione». A giudizio della Commissione bisognava «garantire che tutte le chiusure previste» fossero «definitive ed irreversibili» senza ulteriori aggravii per il mercato siderurgico comunitario, attraverso la demolizione degli impianti o la loro cessione a Paesi terzi non europei; e che l'ILVA non ottenesse, da queste misure, un indebito vantaggio rispetto agli altri concorrenti. Nel 1994 con decisione del 12 aprile n. 259 la Commissione della Comunità Europea è nuovamente intervenuta sulla crisi dell'industria siderurgica comunitaria, che definisce «la più grave dalla prima metà degli anni ottanta»<sup>76</sup>.

<sup>74</sup> Cfr. Decisioni nn. 257/80/CECA e 2320/81/CECA.

<sup>75</sup> Secondo la dicitura di E. Rea, *La dismissione*, cit.

<sup>76</sup> «Le difficoltà sono dovute al generale rallentamento dell'economia, che ha avuto notevoli ripercussioni sull'attività industriale in generale e sull'industria siderurgica in particolare, comportando un forte squilibrio tra

Nel periodo compreso tra il 1988 e il 1991, in applicazione delle decisioni 89/218/CECA, 90/89/CECA e 32/17/CECA, l'Istituzione ha autorizzato ingenti aiuti di Stato a favore dell'ILVA (impresa siderurgica italiana del settore pubblico) per la realizzazione di un programma di ristrutturazione finalizzato al ripristino dell'efficienza economico-finanziaria dell'impresa<sup>77</sup>.

Nella medesima decisione la Commissione asserisce che, ciononostante, l'ILVA non ha raggiunto gli obiettivi prefissati ed ha continuato ad accumulare perdite con incremento notevole dei suoi debiti (circa 7.600 Mld di LIT e con un quoziente di indebitamento – *Debt/Equity ratio* – di 8,24). Anche in tal caso la Commissione, a fronte della persistente concessione di crediti all'ILVA, in quanto gruppo di imprese pubbliche fortemente squilibrato e del «progetto dell'IRI di assumere a proprio carico la maggior parte dell'indebitamento» del gruppo ILVA, ha esteso la procedura di infrazione precedentemente avviata ricomprendendovi anche tali interventi ritenendoli incompatibili con l'art. 4, lett. c) del trattato CECA e con le disposizioni della decisione n. 3855/91/CECA.

Per tale ragione l'Italia ha comunicato alla Commissione un nuovo programma di riassetto e privatizzazione del gruppo ILVA approvato dall'IRI i cui obiettivi principali erano rappresentati dalla privatizzazione del gruppo entro il 1994 – attraverso la cessione diretta sul mercato delle partecipazioni dell'ILVA e dell'IRI – e dalla vendita del 100% del capitale delle società interessate, nonché la chiusura completa degli impianti siderurgici di Bagnoli e la riduzione della capacità produttiva per alcuni prodotti di Taranto.

Si sarebbe dovuti procedere attraverso la scissione del nucleo centrale di attività dell'impresa in due nuove società, l'ILP (ILVA Laminati piani S.r.l.) e l'AST (Acciai speciali Terni S.r.l.), per le quali la redditività rispetto al capitale investito e rispetto ai fondi propri avrebbe consentito l'immediata privatizzazione.

Il resto del gruppo, denominato ILVA Residua, sarebbe stato posto in liquidazione, previa cessione ai privati di tutte le società e gruppi che possono essere venduti. Quest'ultima si accollerà temporaneamente tutto il personale destinato al licenziamento o al pensionamento

---

offerta e domanda, accompagnato da un crollo dei prezzi. Inoltre il mercato mondiale in generale è fiacco, quello comunitario risente della pressione delle importazioni e il contenzioso commerciale con gli Stati Uniti ha pregiudicato in notevole misura le esportazioni comunitarie verso tale mercato. Tutti questi fattori hanno concorso ad aggravare la situazione finanziaria di quasi tutte le imprese siderurgiche della Comunità», decisione 94/259/CECA.

<sup>77</sup> Ciò sarebbe dovuto avvenire attraverso la chiusura di diversi impianti nonché la soppressione del 38,7% dei posti di lavoro (circa 27.196) entro il 1988.

anticipato. Per la realizzazione di questo programma di privatizzazione e vendita sul mercato, l'ILVA avrebbe beneficiato non solo del conferimento di 650 Mrd di LIT fatto dall'IRI, ma anche di altri interventi pubblici. L'IRI, dunque, oltre ad assumere un debito pari a 2943 Mrd di LIT, avrebbe dovuto accollarsi le spese connesse al proseguimento delle attività dell'ILVA. Residua fino al momento della sua liquidazione con un intervento pubblico complessivo si 4790 Mrd di LIT.

Per la Commissione il risanamento economico-finanziario della struttura dell'industria siderurgica italiana avrebbe contribuito al conseguimento degli obiettivi, tra gli altri, di cui agli artt. 2 e 3 CECA.

La riduzione di capacità della stessa viene intesa come “contropartita dell'aiuto approvato a titolo eccezionale”<sup>78</sup> e strumentale a limitare le conseguenze per la concorrenza. In quest'ottica è concepita la chiusura degli impianti di Bagnoli che ne avrebbe dovuto comportare “la rottamazione, ovvero lo smantellamento con vendita al di fuori dell'Europa”<sup>79</sup>.

La decisione prevede un sistema di sorveglianza sull'attuazione del programma per cui l'Italia avrebbe dovuto inviare alla Commissione, due volte all'anno, rapporti particolareggiati sullo stato di realizzazione delle diverse misure sulla base dei quali la Commissione avrebbe dovuto elaborare relazioni semestrali da sottoporre al Consiglio.

La Commissione avrebbe altresì potuto far compiere gli accertamenti necessari presso le imprese beneficiarie (ex art. 47 del trattato CECA) per verificare l'esattezza delle informazioni suddette e in particolare l'osservanza delle condizioni previste nelle sue decisioni.

Inoltre, qualora la Commissione constatasse che non sono state rispettate le condizioni previste nelle sue decisioni a titolo dell'art. 95 del trattato, la Commissione può esigere la sospensione del pagamento degli aiuti e/o i rimborsi degli aiuti già versati. Qualora l'Italia non dovesse conformarsi agli obblighi che le sono importi da una tale decisione, si applicherebbe l'art. 88 del trattato.

Il caso del centro di Bagnoli e della stessa siderurgia può essere inquadrato all'interno di una più generale svolta nella *governance* economica europea sulla cui *ratio*, la dottrina si è molto interrogata. È stato osservato che può risultare utile, al riguardo, discorrere di *anti-keynesismo*<sup>80</sup>,

---

<sup>78</sup> Decisione 94/259/CECA

<sup>79</sup> *Ibidem*.

<sup>80</sup> “All'interno dell'etichetta generale dell'*antikeynesismo* sono state inquadrare le riflessioni sulle radici del neoliberalismo (in Europa e negli Stati Uniti) che ha connotato l'esperienza della *governance globale* a partire dagli anni settanta del XX secolo e che è stato formalizzato nell'agenda del *Washington Consensus* nel 1989”, così L. Cassetti, *Diritto costituzionale e teorie economiche*, cit., p. 129.

costituendo esso il denominatore comune di diverse teorie economiche statunitensi ed europee. Secondo parte della dottrina pubblicistica, le matrici del neoliberalismo vanno rinvenute nel liberismo statunitense e nell'ordoliberalismo austro-tedesco la cui differenza principale sarebbe riconducibile al significato che ciascuna delle due scuole di pensiero attribuisce all'espressione *libero mercato*. La prima, sostenitrice della libera competizione, la seconda schierata a favore di un mercato concorrenziale che si svolga nell'ambito di un quadro generale fissato e regolato *ex lege*<sup>81</sup> “un modello economico, il c.d. ordoliberalismo che, tuttavia, a differenza del *laissez faire* liberista, ritiene che la libera concorrenza non si attui liberamente e spontaneamente, ma piuttosto attraverso un ruolo attivo e dinamico dello Stato. Un ruolo che si applica in particolare attraverso l’emanazione di regole tese a costruire un quadro giuridico, tecnico, sociale, morale e culturale del mercato. In quest’ambito ordinamentale, la costruzione di un modello economico di Costituzione si regge sulla libera concorrenza che, nello stesso tempo, assurge a principio ispiratore delle politiche pubbliche e ad obiettivo da perseguire (principio-obiettivo)”<sup>82</sup>. Pertanto, mentre per i neoliberalisti non c’è necessità di regolazione statale, per gli ordoliberalisti l’efficienza allocativa del mercato non deriva *sic et simpliciter* dal dispiegamento libero delle forze del mercato, ma è l’effetto di un *ordinamento giuridico* e dell’intervento dello Stato che pone le regole del suo funzionamento<sup>83</sup>. Su impulso degli ordoliberalisti, la tutela della concorrenza sarà posta a fondamento della Comunità Economica Europea. Come evidenziato dalla dottrina “si potrebbe dire che in Europa si è assistito alla contrapposizione [...] tra modello neo-americano, orientato al mercato puro e modello renano geloso delle conquiste dello Stato sociale. Un modello renano tuttavia sempre più disposto a mettere sul mercato servizi pubblici e beni comuni e progressivamente disposto a trasformare il cittadino in utente, una logica tipica

---

<sup>81</sup> In senso contrario, cfr. *Ibidem*, secondo cui non è corretto “schiacciare la complessità del pensiero ordoliberales sul liberismo americano con la sua fiducia assoluta e incondizionata nei confronti delle regole del mercato” (quest’ultimo sostanzialmente riconducibile alla scuola di *Public Choice* e al *Constitutional political economy* di cui il maggior esponente fu J.M. Buchanan. Al riguardo, l’Autrice procede a “pesare le varie anime che in quel movimento (Ordoliberalismo) si sono incontrate e confrontate” essendo, così, possibile ricostruire le differenze tra il neoliberalismo in senso stretto della scuola austriaca (von Hayek) e l’ordoliberalismo tedesco. G. Di Gaspare, *Genesi, metodo e prassi del neoliberalismo*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 20.08.2021, p. 4, ritiene che le teorie liberali americane siano confluite in quelle Ordoliberali attraverso l’elaborazione di Von Mises e Hayek sulla funzione del *calcolo economico* nella formazione dei prezzi che irrorò il neoliberalismo americano e gli consente di avallare la libera competizione nel mercato.

<sup>82</sup> A. Lucarelli, *Per un diritto pubblico europeo dell’economia. Fondamenti giuridici*, in Id., *Scritti di diritto pubblico europeo dell’economia*, cit., p. XXI.

<sup>83</sup> “L’intento del giurista tedesco era perciò quello di rappresentare il sistema economico come una *Rechtsverfassung* della vita economica; un ordinamento in senso giuridico – costituzionale materiale, in cui la concorrenza appariva essere un istituto costituzionale (*Verfassungseinrichtung*)”, A. Zanini, *Ordoliberalismo. Costituzione e critica dei concetti (1933-1973)*, Bologna, 2022, pp. 160-162, cui si rinvia per una disamina dell’Ordoliberalismo.

del diritto privato e dell'affermazione dei diritti attraverso gli schemi propri dell'azione del risarcimento danni. Un modello, dunque, che presentato da *Neumann a Weimar*, è stato successivamente trasformato, influenzato e deformato ad esempio attraverso il contributo della Scuola degli ordoliberali [...] Nel modello di economia sociale di mercato la regola comunitaria della concorrenza [...] non avrebbe dovuto rappresentare un valore assoluto, ma un principio derogabile in presenza di fallimenti del mercato e di servizi che hanno l'obbligo di garantire i diritti fondamentali [...] un modello che avrebbe dovuto configurare uno Stato non soltanto regolatore, ma anche gestore [...] le regole della concorrenza e dell'economia di mercato avrebbero dovuto cedere dinanzi al principio dell'eguale soddisfacimento dei diritti sociali, quali diritti universali e fondamentali dell'uomo. In realtà tale modello che [...] trovava le sue radici nella visione keynesiana di *Welfare State*, venne travolto, a seguito della crisi petrolifera di fine anni settanta dalla rivoluzione Reagan-Tacheriana, generando l'attuale ideologia del riformismo, "una teorica non più sorretta da un disegno primario di giustizia sociale, ma al contrario volta principalmente alla ricostruzione di un sistema capitalistico il più possibile efficiente [...] con il ricorso ai principi di Maastricht si abbandona dunque anche il modello di economia sociale di mercato, per planare su un liberismo formalmente temperato"<sup>84</sup>.

<sup>84</sup> A. Lucarelli, *Scritti*, cit., p. 134. Al riguardo a L. Di Nella, *La Scuola di Friburgo o dell'ordoliberalismo*, in AA.VV., *Diritto ed economia, Problemi ed orientamenti teorici*, Padova, 1999, pp. 183-185. In realtà, persistono le differenze tra le correnti di pensiero economico in Germania che si rifanno alla scuola di Friburgo (*Neue politische Oekonomie*) e il pensiero della scuola di Chicago giacché per i *Reaganomics* l'efficienza del sistema economico rappresenta l'obiettivo unico o primario da perseguire, mentre per gli Ordoliberali e i seguaci neoliberali la politica della concorrenza mira a raggiungere non solo l'efficienza, ma anche altri valori che talora possono essere in contrasto con la prima (ivi, 185). Dunque nell'approccio di Fikentscher (annoverabile appunto tra i seguaci che si rifanno agli insegnamenti ordoliberali, insieme ad autori come Steindorff, Hoppmann, Moeschel, Müller Graff) il *neo* sta a indicare la collocazione storica del filone di pensiero, ma la sostanza giuridica del pensiero resta appunto l'*Ordo*, cfr. L. Casseti, op. cit., p. 142, nota 43. Ancora su questo tema, G. Di Gaspare, *Genesi, metodo e prassi del neoliberalismo*, cit., p. 8, asserisce che "l'AUE ha segnato il subentro alla originaria Comunità Europea ordoliberalista dell'Unione Europea neoliberalista. Lo possiamo constatare attraverso il raffronto tra la concezione ordoliberalista del *mercato interno* e quella neoliberalista del *mercato unico*. Il Trattato istitutivo di Roma del 1957 stabiliva l'immediata vigenza solo della libera circolazione delle merci e dei lavoratori a parità di condizioni giuridiche e di trattamento economico, condizionando invece l'avvio della libera circolazione dei capitali e della libera prestazione dei servizi finanziari al previo raggiungimento della *coesione economico-sociale* ed al *coordinamento delle politiche economiche e sociali* tra gli Stati membri. I padri fondatori Schuman, Adenauer, De Gasperi, cristiano democratici che parlavano tedesco, avevano ben presente il rischio di dinamiche incontrollate centrifughe dei capitali verso i paesi fiscalmente e finanziariamente più attrattivi. Rischio concretizzatosi appunto grazie all'AUE il quale, abrogando l'originaria condizionalità della coesione economica sociale e del coordinamento delle politiche di bilancio ha innescato la competizione finanziaria e fiscale, il drenaggio di capitali, la riduzione del gettito fiscale per alcuni stati a vantaggio di altri e conseguente incremento del debito pubblico, disallineamento dei bilanci statali, accentuando la forbice delle disuguaglianze economico e sociali all'interno dell'unione tra gli stati membri. La cosiddetta *rivoluzione copernicana* del 1987, dunque, ha aperto il *vaso di pandora* della libera circolazione dei capitali all'interno dell'Unione, sovvertendo la gerarchia e la tempistica tra le quattro libertà fondamentali previste nell'ordinamento giuridico ordoliberalista del *mercato interno*, imponendo la priorità della libera circolazione dei capitali, estesa quasi di soppiatto dallo stesso Atto

#### 4. La bonifica.

Nel momento stesso in cui (la chiusura di) Bagnoli diviene strumento di risanamento economico-finanziario dell'industria siderurgica (pubblica) italiana, il quartiere diviene meglio noto per i tentativi (ancora *in fieri*) di risanamento ambientale.

Nel 1994, con delibera del 13 aprile – adottata in base all'art. 4, l. n. 80/1984 sul programma triennale di interventi 1994-1996<sup>85</sup> – il Comitato Interministeriale per la programmazione economica delibera che «l'ILVA S.p.A. provvede al progetto delle operazioni tecniche di bonifica dei siti industriali dismessi nella zona ad elevato rischio ambientale dell'area di crisi produttiva ed occupazionale di Bagnoli».

La previsione costituisce declinazione del c.d. *Polluter-Pays Principle*<sup>86</sup> (chi inquina paga), principio comunitario secondo cui chiunque cagioni, anche accidentalmente, il superamento (o il pericolo di superamento) dei limiti di accettabilità della contaminazione dei suoli delle acque superficiali e delle acque sotterranee in relazione alla specifica destinazione d'uso dei siti, deve procedere a proprie spese alla messa in sicurezza, alla bonifica e al ripristino delle aree inquinate e degli impianti da cui lo stato di inquinamento (anche solo potenziale) deriva. Con il decreto l. n. 486/1996 il legislatore italiano introduce *Disposizioni urgenti per il risanamento dei siti industriali delle aree di Bagnoli e di Sesto San Giovanni* con cui prevede che l'Istituto per la

---

anche extra UE, ha esposto il mercato unico ai nuovi turbolenti squilibri della *governance* finanziaria di Basilea e alle indotte condizionalità della *governamentalità* neoliberista”.

<sup>85</sup> Rubricata *Piani regionali di sviluppo* la disposizione prevede che «Per l'attuazione degli articoli 35 e 36 della legge 14 maggio 1981, n. 219, i Consigli regionali della Basilicata e della Campania, entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, approvano e inviano al CIPE i rispettivi piani triennali di sviluppo. Il CIPE su proposta del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno, delibera entro sessanta giorni dalla data di ricevimento», «I piani triennali di sviluppo devono prevedere programmi pluriennali di intervento che individuano: a) i progetti da realizzare; b) i soggetti pubblici e privati responsabili della loro realizzazione; c) le modalità sostitutive dei soggetti inadempienti». Il suddetto art. 35, l. n. 219/1981 prevede, altresì, che «Le Regioni Basilicata e Campania provvedono alla predisposizione di piani di assetto del territorio e di progetti di sviluppo con priorità per le aree disastrose, per l'area napoletana».

<sup>86</sup> Il *Polluter-Pays Principle*, trova la sua prima formulazione nella Raccomandazione dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) del 1972, secondo cui «*This principle means that the polluter should bear the expenses of carrying out the above-mentioned measures decided by public authorities to ensure that the environment is in an acceptable state. In other words, the cost of these measures should be reflected in the cost of goods and services which cause pollution in production and/or consumption. Such measures should not be accompanied by subsidies that would create significant distortions in international trade and investment. This Principle should be an objective of Member countries; however, there may be exceptions or special arrangements, particularly for the transitional periods, provided that they do not lead to significant distortions in international trade and investment.*».

ricostruzione industriale «direttamente o per il tramite di società partecipate e quando occorra di società specializzate, provvede al risanamento ambientale [...] sulla base del *Piano di recupero ambientale – Progetto delle operazioni tecniche di bonifica dei siti industriali dismessi nella zona ad elevato rischio ambientale dell'area di crisi produttiva ed occupazionale di Bagnoli* di cui alle delibere del Comitato interministeriale per la programmazione economica tra cui, quella del 13 aprile 1994 di cui sopra<sup>87</sup>.

In attuazione della disposizione suindicata, l'IRI costituiva la società di scopo Bagnoli S.p.A. per la realizzazione delle opere di risanamento<sup>88</sup>. Con la legge finanziaria 2001 (l. n. 388/2000) Bagnoli veniva ricompresa tra i siti ad alto rischio ambientale per i quali sussiste urgente necessità di interventi di bonifica e veniva istituito il sito di interesse nazionale di Bagnoli-Coroglio (perimetrato, prima, con decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare del 31 agosto 2001 e, poi, con decreto MATTM dell'8 agosto 2014).

In particolare, il comma 24, lett. *p-ter*) dell'art. 114, l. n. 388/2001, prescrive che «Napoli Bagnoli – Coroglio» sia compreso tra «aree industriali e siti ad alto rischio ambientali» perimetrati secondo i criteri stabiliti dal d.lgs. n. 22/1997.

Quest'ultimo, emanato in «attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio», rappresenta il primo intervento normativo (interno) specificamente dedicato alla bonifica dei siti inquinati<sup>89</sup>.

Sempre ai sensi dell'art. 114, l. n. 388/2000 il Comune di Napoli acquisiva la proprietà delle aree oggetto di intervento, subentrando alla società Bagnoli S.p.A. nelle relative attività di bonifica e, in attuazione della delibera del Consiglio comunale n. 40/2002, veniva costituita la

---

<sup>87</sup> È interessante notare che l'art. 1, comma 7, l. n. 486/1986 prevede che «In caso di acquisizione delle aree oggetto di risanamento ambientale di cui al comma 1 da parte di amministrazioni dello Stato o di enti territoriali, anche mediante procedura espropriativa, il valore dell'area agli effetti dell'indennizzo o del prezzo della cessione volontaria è decurtato dell'incremento di valore dell'area conseguente alle operazioni di bonifica e di risanamento effettuate».

<sup>88</sup> Come opportunamente evidenziato, il ricorso delle amministrazioni statali al modello delle S.p.A. non si riferisce solo all'esercizio servizi pubblici, avendo altresì investito settori quali la promozione dello sviluppo economico, la realizzazione di infrastrutture o di altre opere pubbliche, la gestione di attività materiali e di supporto alla amministrazione locale, nonché la realizzazione di interventi urbanistici. Proprio questi ultimi, come si avrà modo di osservare, sono soventi realizzati attraverso il paradigma delle c.d. società di trasformazione urbana, cfr. M. Cammelli e M. Dugato, *Lo studio delle società a partecipazione pubblica: la pluralità dei tipi e le regole del diritto privato. Una premessa metodologica e sostanziale*, in Id. (a cura di), *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, Torino, 2008.

<sup>89</sup> Il relativo articolo 17, inoltre, rubricato *Bonifica e ripristino ambientale dei siti inquinati*, al comma 2, per l'individuazione dei soggetti tenuti alle operazioni di bonifica e ripristino della salubrità degli ambienti, menziona espressamente il suindicato principio, di matrice comunitaria, secondo cui «chi inquina, paga».

società di trasformazione urbana<sup>90</sup> a partecipazione pubblica Bagnolifutura S.p.A. con il compito di realizzare gli interventi di bonifica e trasferita la proprietà delle aree del SIN Bagnoli-Coroglio, già del Comune di Napoli. Il ricorso, da parte degli enti pubblici locali, al modello delle società per azioni, lungi dall'essere riferito alla sola erogazione dei servizi pubblici<sup>91</sup> avendo, al contrario, investito diversi settori tra cui, la promozione dello sviluppo economico, la realizzazione di infrastrutture o di altre opere pubbliche, attività di supporto, a vario titolo, della amministrazione locale nonché, la realizzazione di interventi urbanistici

<sup>90</sup> Le società di trasformazione urbana (S.T.U.) sono state introdotte nel nostro ordinamento dalla l. n. 127/1997, poi trasfuso nel T.U. degli enti locali – d.lgs. n. 267/2000 – come strumento, per Comuni e Città metropolitane, per l'espletamento delle funzioni in materia di governo del territorio, come la realizzazione di interventi di trasformazione urbana o di valorizzazione e riqualificazione di aree degradate (Cfr. altresì sentenza del Consiglio di Stato n. 4348/2009 che ha statuito che le S.T.U. sono utilizzabili dagli enti locali non solo per interventi di riqualificazione di abitato preesistente ovvero di recupero di tessuto urbano degradato, ma anche per quelli consistenti nella progettazione e realizzazione di interi insediamenti urbani su aree inedificate, pure di notevoli dimensioni, nonché nell'attività di pianificazione, purché nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti). La disciplina di tale tipologia di società è contenuta nell'art. 120 T.U.E.L. e nell'art. 36 della legge della Regione Campania n. 16/2004. Esse devono avere la struttura giuridica delle società per azioni, possono essere partecipate anche da Province e Regioni e possono aprirsi all'apporto di capitali privati. In tale ultimo caso, ai sensi del primo comma dell'art. 120 T.U.E.L., gli azionisti devono essere selezionati a mezzo procedure di evidenza pubblica. Tra azionisti e società di trasformazione urbana deve essere stipulata una Convenzione contenente, a pena di nullità, obblighi e diritti delle parti affinché si persegua effettivamente lo scopo per il quale la società viene costituita. Le società di trasformazione urbana devono provvedere alla preventiva acquisizione degli immobili interessati dall'intervento, alla trasformazione e commercializzazione degli stessi. La acquisizione dei beni *de quibus* – consensuale o attraverso procedura espropriativa - devono essere precedute da delibera del Consiglio comunale che ha valore di dichiarazione di pubblica utilità. Come si è già osservato, la S.T.U. Bagnolifutura presenta capitale interamente pubblico, ma non è preclusa la possibilità che ad esso partecipino anche soggetti privati essendo tale eventualità ammessa e regolata dalla Convenzione stipulata con gli enti locali soci (art. 3 Convenzione del 2002, modificato nel 2012). Circa i diritti vantati da Bagnolifutura sulle aree oggetto di bonifica al momento della sua costituzione, per la parte che non era ancora nella disponibilità del Comune di Napoli la società stessa aveva il compito di acquisire le aree, mentre, per le aree già appartenenti agli enti locali, questi erano, secondo la previsione originaria dell'art. 2 della Convenzione, obbligati a garantirne la disponibilità alla società a titolo di concessione. Tuttavia, poco dopo il Comune di Napoli dispose diversamente, obbligandosi a conferire in proprietà le aree che nel frattempo aveva acquistato dalle società Cimimontubi S.p.A. e Mededil S.p.A. e Insieme a tali aree, Bagnolifutura assunse la posizione debitoria per il pagamento del relativo prezzo nei confronti prima delle suddette società cedenti e successivamente di Fintecna S.p.A., che aveva rilevato i loro crediti: debito mai estinto e che è stato in parte causa del fallimento.

<sup>91</sup> Secondo una definizione classica e risalente, per servizio pubblico si intende “un'attività imputabile, direttamente o indirettamente allo Stato, volta a fornire prestazioni ai singoli cittadini”, aggiungendo che “il concetto di prestazione rappresenta il tratto peculiare dell'istituto”, così A. De Valles, *I servizi pubblici*, in *Primo trattato di diritto amministrativo italiano*, dir. da V.E. Orlando, IV, Milano, 1930, p. 613. Tale impostazione prediligeva, come angolo visuale di approccio al tema, quello soggettivo, cioè l'imputabilità del servizio ad un soggetto pubblico. Cionondimeno, mutando il punto di vista, si è osservato che alcune di queste attività, pur presentando caratteri di pubblica utilità, non erano riconducibili a soggetti di natura pubblica. Pertanto, parte della dottrina ha inteso privilegiare l'aspetto oggettivo, ovvero il tipo di attività svolta, e ha posto sullo sfondo le caratteristiche del soggetto che fornisce il servizio (Cfr. U. Pototschnig, *I servizi pubblici*, Padova, 1964. Per una ricostruzione del dibattito dottrinale cfr. *ex multis*, S. Cattaneo, *Servizi pubblici*, in *Enc. dir.*, XLII, 1990, p. 362 ss., specie p. 370. Cfr. F. Merusi, *Servizio pubblico*, in *Novissimo Dig. it.*, XVII, 1970, p. 217). Si evidenzia, altresì che una netta antitesi tra elemento oggettivo ed elemento soggettivo non consenta di cogliere la complessità del fenomeno nella misura in cui occorre sempre tener conto dei nessi tra i due aspetti del fenomeno.

avvalendosi, in tale ultimo caso, dello specifico modello delle società di trasformazione urbana di cui all'art. 120 del T.U. degli enti locali<sup>92</sup>.

Si tratta di una società (con capitale interamente pubblico) partecipata dal Comune (90%) e dalla Provincia di Napoli (2,5%) e dalla Regione Campania (7,5%) avente per oggetto e scopo sociale la bonifica, la riqualificazione e la trasformazione urbana delle aree dei quartieri napoletani di Bagnoli e Fuorigrotta.

Le società pubbliche si caratterizzano, in primo luogo, per non essere sussumibili in una categoria unitaria che rende difficile l'elaborazione di una definizione omnicomprensiva e soddisfacente per ogni forma manifestatasi.

È stato osservato che l'unico elemento comune – diverso da quello associativo, a valenza meramente empirica e descrittiva – sia l'applicazione del diritto eurounitario e, *in primis*, della regola della concorrenza. Per ciò che specificamente concerne le società delle Regioni e degli enti locali, la dottrina ne segnala una diffusione un ricorso risalente ancorché si tratti di esperienze frutto di interventi normativi frammentari ed asistemati oltre che interpretati in senso restrittivo sia dalla giurisprudenza che dagli organi deputati alle funzioni di controllo<sup>93</sup>.

La possibilità, per gli enti locali, di ricorrere a tali strumenti è stata giustificata con il riferimento alla generale capacità di diritto privato loro riconosciuta ex art. 11 c.c. Solo nel 1990, con la l. n. 142, art. 22, si sancisce espressamente che gli enti pubblici locali possano fare ricorso al modello societario per la gestione dei servizi pubblici locali<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> Sul tema cfr. M. Dugato, *Oggetto e regime delle società di trasformazione urbana*, in *Dir. amm.*, 1999, p. 511 ss; P. Urbani, *Trasformazione urbana e società di trasformazione urbana*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2000, p. 623 ss; Bonetti, *Il diritto del "governo del territorio" in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, Napoli, 2011, p. 176 ss.

<sup>93</sup> Cfr. A. Ziroldi, *Le società a partecipazione pubblica tra privatizzazione formale, privatizzazione sostanziale e resistenze al mercato*, in M. Cammelli e M. Dugato (a cura di), *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, cit.

<sup>94</sup> La legge *de qua* interviene sull'ordinamento delle autonomie locali introducendo modalità di gestione differenziate per i servizi pubblici locali fra quelli che hanno fini sociali e quelli di rilevanza economica. Essa è volta a definire nuovi strumenti di collaborazione tra pubblico e privato nell'economia. Mantiene inalterata la possibilità di gestione diretta dei servizi da parte degli enti locali, ma vi affianca due modelli di gestione che permettono: l'affidamento a terzi mediante contratto o concessione (collaborazione di tipo contrattuale) e la costituzione di società mista di diritto privato con partecipazione pubblica o soggetta al controllo pubblico (cooperazione istituzionale); più precisamente, l'art. 22 della medesima legge introduce, per la prima volta, la possibilità di affidare i servizi pubblici locali a società per azioni con prevalente partecipazione pubblica. È il primo ingresso, dalla legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici locali del 1903, dei privati nella gestione del servizio pubblico. Successivamente, con l. n. 482/1998, precisamente con il relativo art. 12, è stata introdotta la possibilità di ricorrere allo strumento della S.p.A. a partecipazione pubblica non maggioritaria.

Il 31 luglio del 2003 il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare, di concerto con il Ministero dell’Economia e delle Finanze, approvava il piano di bonifica presentato dalla società Bagnolifutura.

Il 29 maggio 2014 il Tribunale di Napoli, su ricorso presentato dalla Fintecna S.p.A., ha dichiarato il fallimento della società di trasformazione urbana Bagnolifutura S.p.A., già posta in liquidazione a febbraio dello stesso anno, stante il forte indebitamento della medesima e l’impossibilità per il Comune di Napoli di ricapitalizzarla.

In primo luogo, il Tribunale napoletano ha ritenuto sussistente, in capo alla S.T.U. in causa, il requisito soggettivo di fallibilità di cui all’art. 1 della legge fallimentare<sup>95</sup> non essendo applicabile al caso di specie l’esonero dal fallimento previsto per gli enti pubblici ai sensi del comma 1 della medesima disposizione.

Il collegio partenopeo ha respinto anche l’argomentazione secondo cui, ad escludere l’assoggettabilità al fallimento, sarebbe stata la natura di servizio pubblico essenziale dell’attività svolta dalla S.T.U. Bagnolifutura. Per il Tribunale la natura pubblica rileva, ai fini dell’esclusione, solo se riferita all’elemento soggettivo (l’imprenditore) e non anche a quello oggettivo (l’attività).

Ciononostante, proprio la rilevanza pubblica dell’attività svolta dalla Bagnolifutura e l’assoggettamento dei beni di sua proprietà al vincolo di pubblica utilità, hanno reso particolarmente complessa la procedura fallimentare.

---

<sup>95</sup>In particolare il Tribunale di Napoli ha ritenuto che, nel caso della società Bagnolifutura S.p.A., non siano sussistenti i presupposti individuati dalla giurisprudenza di legittimità affinché potesse parlarsi di società *in house*. In primo luogo, difetterebbe il requisito della integrale pubblicità del capitale sociale da intendersi non come dato empirico, ma come preclusione (statutaria) assoluta di accesso ai capitali privati. Nel caso di specie, non solo lo statuto della S.T.U. deputata alla bonifica del SIN Bagnoli non conteneva alcun divieto specifico di apertura ai privati, ma la convenzione stipulata tra la società e gli enti soci, prevedeva espressamente questa possibilità. Né, secondo i giudici napoletani, poteva ritenersi sussistente il requisito ulteriore del controllo analogo in quanto le modalità di controllo previste non integrano “quel potere di comando direttamente esercitato sulla gestione della società partecipata, ma un controllo indiretto ed esterno sull’operato degli organi della società che conservano una propria autonomia gestionale, della quale poi devono rendere conto al socio Comune di Napoli che detiene la maggioranza del capitale” (così Trib. di Napoli, sent. n. 186/2014). I giudici, in realtà, non hanno solo escluso che Bagnolifutura fosse riconducibile al modello delle società *in house*, ma hanno altresì statuito che neppure le società sussumibili in tale modello possano considerarsi non assoggettabili al fallimento. In particolare, il Tribunale di Napoli ha interpretato la giurisprudenza di legittimità (cfr. Cass. SS.UU., sent. n. 26283/2013) secondo cui le società *in house* sono «articolazioni della pubblica amministrazione da cui promanano e non dei soggetti giuridici ad essa esterni ed autonomi» non ai fini dell’esclusione dal fallimento, bensì ai soli fini dell’individuazione del giudice avente giurisdizione (nel caso di specie, la Corte dei conti). Più precisamente i giudici partenopei sostengono che «in mancanza di un chiarificatore intervento legislativo non può che mantenersi fermo il principio generale della assoggettabilità alle procedure concorsuali delle imprese che abbiano assunto la forma societaria [...], dovendosi ritenere che la sentenza della Sezione Unite abbia valenza settoriale e cioè limitata al solo fine di qualificare un grado di dipendenza degli amministratori della società partecipata». Pertanto la sentenza in questione ribadisce il principio generale di assoggettabilità a fallimento delle società pubbliche.

Invero, a norma dell'art. 120, c. 3, T.U.E.L., la delibera comunale con cui sono individuati gli immobili oggetto delle «attività di bonifica, di progettazione e realizzazione delle opere previste dal piano urbanistico» equivale a dichiarazione di pubblica utilità degli stessi, anche per quelli non interessati da opere pubbliche.

Pertanto, sui beni di Bagnolifutura sussiste un vincolo di destinazione pubblicistico, rafforzato dallo stanziamento di fondi nazionali ed europei per il finanziamento dei lavori. Ciò implica che l'attivo patrimoniale della S.T.U., in quanto indisponibile, non sia liquidabile liberamente in sede fallimentare con evidenti problemi per lo svolgimento della procedura.

Allo stesso tempo, però, neanche il Comune può riorganizzare la prosecuzione dei lavori di recupero ambientale in quanto non ha la disponibilità dei luoghi.

Per superare questo impasse, interviene il legislatore con l'art. 33, d.l. n. 133/2014 convertito con modificazioni in l. n. 164/2014. Esso ha introdotto un nuovo ed articolato modulo organizzativo per il risanamento e il recupero dell'area di Bagnoli, affidando la gestione delle attività ad un «soggetto attuatore» di nomina governativa.

In particolare, si prevede il trasferimento a tale soggetto attuatore – che costituisce all'uopo una società per azioni – della proprietà delle aree e degli immobili di cui è attualmente titolare Bagnolifutura in stato di fallimento; inoltre, «alla procedura fallimentare della società Bagnolifutura S.p.A. è riconosciuto dalla società costituita dal Soggetto Attuatore un importo determinato sulla base del valore di mercato delle aree e degli immobili trasferiti [...] che potrà essere versato mediante azioni o altri strumenti finanziari emessi dalla società, il cui rimborso è legato all'incasso delle somme rinvenienti dagli atti di disposizione delle aree e degli immobili trasferiti» (art. 33, c. 12, d.l. n. 133/2014).

Al riguardo si è evidenziato che, in tal modo, la gestione delle aree coinvolte passa dall'autorità giudiziaria a quella amministrativa e che le modalità di erogazione di tale importo non sono particolarmente chiare in quanto il *rimborso* delle azioni e degli altri strumenti finanziari emessi, cui si riferisce il testo di legge, configurerebbe un 'ipotesi di *riscatto* previsto a favore dei portatori dei suindicati titoli<sup>96</sup>.

“La vicenda mostra l'ambivalenza delle società pubbliche e come possa risultare difficile, talvolta, applicare loro la disciplina degli imprenditori privati, pur essendo, o dovendo

---

<sup>96</sup> L. Macchiarulo, *Il fallimento di una società pubblica di trasformazione urbana: il caso Bagnolifutura*; in *Il diritto fallimentare e delle società commerciali*, n. 2/2015, p. 349.

considerarsi, tali. Il rigore della logica giuridica si scontra, infatti, con l'inadeguatezza di modelli operativi del diritto privato malamente adattati dal legislatore all'azione della P.A."<sup>97</sup>

### 5. Il caso Bagnoli tra «tutela dell'ambiente» e «governo del territorio» nella sentenza della Corte costituzionale n. 126/2018.

Con la sentenza n. 126/2018, la Consulta si è espressa sulla legittimità costituzionale dell'art. 33, cc. 3, 9, 10, 12 e 13 d.l. n. 133/2014 recante *Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*, convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164.

In seno al giudizio di appello proposto avverso due sentenze del TAR Campania<sup>98</sup>, il Consiglio di Stato<sup>99</sup> ha sollevato due questioni di legittimità costituzionale in ordine alle disposizioni suindicate.

In particolare, con la sentenza n. 1471/2016, il suddetto Tribunale amministrativo regionale ha respinto il ricorso del Comune di Napoli con cui l'ente chiedeva l'annullamento dei d.P.C.M. 3 settembre e 15 ottobre 2015 adottati in attuazione dell'art. 33, d.l. n. 133/2014. Per il giudice di prime cure la disposizione in oggetto ha disciplinato la bonifica ambientale e la rigenerazione urbana dell'area di rilevante interesse nazionale Bagnoli-Coroglio, predisponendo uno specifico programma alla cui formazione, approvazione ed attuazione sono preposti un Commissario straordinario del Governo e un «Soggetto attuatore».

I decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri impugnati hanno provveduto a dare attuazione alla norma di cui all'art. 33 del d.l. n. 133/2014 costituendo una *cabina di regia*, nominando il Commissario straordinario e specificando i compiti del Soggetto attuatore – già individuato *ex lege* in Invitalia S.p.A. (Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A.) – a cui è stata altresì trasferita la proprietà delle aree e degli immobili oggetto

---

<sup>97</sup> *Ibidem.*

<sup>98</sup> In particolare, si tratta delle sentenze del Tribunale di Napoli, nn. 1471/2016 e 3754/2016.

<sup>99</sup> Con sentenza non definitiva del 23 maggio 2017 (reg. ord. n. 121 del 2017), nell'ambito del procedimento vertente tra il Comune di Napoli e la Presidenza del Consiglio dei Ministri e altri.

di intervento di cui era precedentemente proprietaria la S.T.U. Bagnolifutura S.p.A., in fallimento<sup>100</sup>.

L'organo di appello della giustizia amministrativa dubita della conformità dell'art. 33, commi 3, 9, 10 e 13, all'art. 117, comma 3<sup>101</sup> e art. 118, comma 1 Cost. nella parte in cui «non è previsto che l'approvazione del programma di rigenerazione urbana, quanto al comprensorio Bagnoli-Coroglio, sia preceduta dall'intesa tra lo Stato e la Regione Campania e da una specifica valorizzazione del ruolo del Comune»<sup>102</sup>.

Per il Consiglio di Stato, nel caso di specie vi sarebbe un intreccio tra materia ambientale - di competenza esclusiva dello Stato, a cui va ricondotta la materia dei rifiuti (*ex multis*, vengono richiamate le sentenze n. 285/2013, n. 54/2012, n. 244 e n. 33/2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009) – e quella del «governo del territorio». Il dubbio di legittimità costituzionale della disciplina prevista dall'art. 33, d.lgs. n. 133/2014 deriverebbe dalla mancata previsione della necessità di un'intesa tra Stato e Regione, nonché dall'assenza di un più adeguato coinvolgimento procedimentale del Comune nell'approvazione del programma di rigenerazione urbana.

Anche per la Corte costituzionale, la disciplina in oggetto presenta indubbiamente intrecci tra competenze, statali e regionali e, in particolare, tra le richiamate «tutela dell'ambiente» e «governo del territorio».

Ne deriva, per il Giudice delle leggi, la necessità di verificare se sussiste una materia prevalente, oppure, laddove ciò non sia possibile, di verificare se sia stato rispettato il principio della leale

---

<sup>100</sup> «Con la seconda pronuncia, invece, è stato respinto il ricorso proposto dal Fallimento Bagnolifutura S.p.A. per l'annullamento del d.P.C.M. 15 ottobre 2015. In particolare, riguardo alle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla ricorrente in relazione all'indennizzo, il TAR Campania ha ritenuto che la novella di cui all'art. 11-bis del d.l. n. 210 del 2015, come convertito, faceva sì che i futuri sub-procedimenti, ancora non avviati, avrebbero dovuto necessariamente conformarsi al nuovo contesto giuridico, venendo così meno l'attualità dell'interesse a ricorrere», Corte cost., sent. n. 126/2018.

<sup>101</sup> Come asserito dalla Consulta nella pronuncia in oggetto, «va precisato che il giudice a quo, sebbene richiami, quale parametro costituzionale violato la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», svolge le proprie argomentazioni in riferimento alla «tutela dell'ambiente». L'indicazione dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. appare un mero errore materiale».

<sup>102</sup> La seconda questione concerne la legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 12 – in riferimento agli artt. 42, 101 e 117, comma 1, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU, e all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU – laddove, stabilisce che l'importo da riconoscere al Fallimento Bagnolifutura S.p.A., sia «versato alla curatela fallimentare mediante strumenti finanziari, di durata non superiore a quindici anni decorrenti dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, emessi su mercati regolamentati dal Soggetto Attuatore, anche al fine di soddisfare ulteriori fabbisogni per interventi necessari all'attuazione del programma di cui al comma 8», poiché il ristoro verrebbe ad essere erogato mediante non meglio precisati «strumenti finanziari», per loro natura aleatori, in pregiudizio dell'indefettibile requisito della serietà e certezza dell'indennizzo.

collaborazione “che deve permeare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie” (tra le tante, sentenze n. 251, n. 21 e n. 1 del 2016, n. 44/2014, n. 334/2010, n. 50/2008 e n. 50/2005). Ad avviso della Consulta, il risanamento e la bonifica di un sito d’interesse nazionale, va ricondotto alla potestà legislativa esclusiva dello Stato di cui all’art. 117, comma 2, lett. s), Cost.<sup>103</sup> spetta, pertanto, allo Stato la disciplina, anche in sede regolamentare, le procedure amministrative volte a prevenire, riparare e bonificare i siti contaminati (sentenza n. 247/2009). Cionondimeno, le attività ascrivibili alla tutela dell’ambiente possono coinvolgere anche funzioni che appartengono ad altre materie, rispetto alle quali può non sussistere la competenza esclusiva dello Stato, con conseguente limitazione delle competenze regionali (sent. n. 225/2009). La Corte fa notare come già l’ordinaria disciplina in tema di bonifica dei siti contaminati, ex artt. da 239 a 253, d.lgs. n. 152/2006, tenga conto della necessaria incidenza sulla materia del “governo del territorio”, di competenza concorrente, essendo gli interventi ivi previsti strettamente connessi alla destinazione urbanistica delle singole aree da bonificare. In particolare, per i siti di interesse nazionale, si stabilisce la competenza dell’amministrazione statale alla bonifica, qualora a ciò non provvedano il responsabile dell’inquinamento (o lo stesso non sia individuabile), il proprietario o altro soggetto interessato. Inoltre, in base a tale disciplina l’autorizzazione del progetto e dei relativi interventi costituisce esplicitamente variante urbanistica e comporta dichiarazione di pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità (art. 252, comma 6).

«Dunque, per tutti gli aspetti concernenti la bonifica dell’area interessata, la compressione delle attribuzioni regionali in materia urbanistica è diretta conseguenza delle esigenze di tutela ambientale, di competenza esclusiva statale, senza che possa profilarsi una violazione delle disposizioni costituzionali sul riparto di competenze»<sup>104</sup>.

Secondo la Corte, la disciplina censurata è altresì rispettosa dell’art. 118 Cost, in ordine ai contenuti del programma di risanamento che sono più ascrivibili al «governo del territorio» – che non alla tutela dell’ambiente –, quali ad esempio la localizzazione delle opere infrastrutturali, sebbene si tratti comunque di aspetti connessi strettamente al risanamento dell’area.

---

<sup>103</sup> Come affermato dalla medesima Corte costituzionale in diverse sentenze relative alla bonifica dei siti inquinati (sentt nn. 247/2009 e 214/2008) e in materia di rifiuti (*ex plurimis*, sentt. nn. 180, 149 e 58/2015, 269/2014, 285/2013, 54/2012, 244 e 33/2011, 331 e 278/2010, 61 e 10/2009).

<sup>104</sup> Corte cost., sent. n. 126/2018.

Il legislatore statale, infatti, nell'allocare in capo allo Stato le varie funzioni, ha previsto varie forme di coinvolgimento della Regione e del Comune. Tali enti, infatti, partecipano alla cabina di regia; è imposto obbligo al Soggetto attuatore di acquisire ed esaminare le proposte del Comune ai fini della predisposizione del programma e le stesse, ove non accolte, devono essere necessariamente rivalutate nella Conferenza di servizi. In tale sede, a cui partecipano Comune e Regione, «le amministrazioni coinvolte devono raggiungere un accordo sul programma e solo nel caso in cui ciò non avvenga la decisione può essere rimessa ad una deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata però con la necessaria partecipazione alla relativa seduta del Presidente della Regione interessata. Il superamento del dissenso delle amministrazioni coinvolte, dunque, non può avvenire in via unilaterale da parte dello Stato, ma è frutto di una complessa attività istruttoria, articolata secondo numerosi meccanismi di raccordo, i quali, pur disegnando un procedimento diverso dall'intesa, assicurano una costante e adeguata cooperazione istituzionale»<sup>105</sup>. Ne deriva, per la Corte costituzionale, che non sussista alcun vulnus delle competenze regionali, né violazione del principio di leale collaborazione in ordine all'allocazione delle funzioni amministrative<sup>106</sup>.

Come si osserva, nella pronuncia – qui brevemente esaminata – è centrale il tema dell'interazione tra competenze statali e competenze regionali che, nel caso di specie, si declina nell'intreccio tra «tutela dell'ambiente» e «governo del territorio».

Il «governo del territorio» – materia di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni – viene inserito al comma 3 dell'art. 117 Cost. con la riforma del Titolo V del 2001. Tale voce sostituisce quella di «urbanistica», cristallizzando il processo evolutivo che la stessa ha subito nel tempo<sup>107</sup>. Già da tempo, l'urbanistica non era più riferita solo alla disciplina dell'uso del suolo, ma anche a quella delle trasformazioni territoriali (ad eccezione degli aspetti relativi alla tutela paesaggistica e ambientale, di competenza esclusiva statale)<sup>108</sup>. Come asserito dalla Corte

---

<sup>105</sup> *Ibidem*.

<sup>106</sup> È interessante evidenziare che per la Consulta ciò varrebbe a maggior ragione per le funzioni comunali in materia di programmazione urbanistica. Si tratta di funzioni che non presentano specifica copertura costituzionale ancorché i poteri dei Comuni non possano essere annullati e sia comunque necessario garantire agli stessi forme di partecipazione ai procedimenti che ne condizionano l'autonomia (cfr. Corte cost., sentt. nn. 478/2002 e 378/2000). Tali forme di partecipazione sono state appunto predisposte dal legislatore statale, che ha individuato numerose sedi di coinvolgimento del Comune, a monte e a valle del programma di risanamento.

<sup>107</sup> Cfr. P. Urbani, (voce), *Urbanistica*, in *Enc. giur.*, XXXVII, Roma, 2008; G. D'Angelo, *Urbanistica e diritto*, Napoli, 1969; G. Morbidelli, (voce), *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1990.

<sup>108</sup> Con l'art. 80, d.P.R. n. 616/1977 nella materia urbanistica si fa rientrare «la disciplina dell'uso del territorio, comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di

costituzionale nella sentenza n. 303/2003, l'urbanistica, pur non essendo più annoverata tra le materie di competenza concorrente di cui all'art. 117 c. 3, è da ritenersi parte integrante della voce «governo del territorio», costituendone nucleo fondamentale. Alla stessa stregua, è sussumibile nella voce «governo del territorio» anche la disciplina in materia di edilizia (Corte cost. sentenza n. 362/2003), nonché «tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività» e quindi «l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio»<sup>109</sup>. Si è posto, pertanto, il problema di definire la materia «governo del territorio» e di delimitarne l'oggetto per regolare le eventuali interferenze tra la stessa e le materie di competenza statale. Come osservato, al governo del territorio, può essere ricondotto l'insieme delle politiche settoriali che disciplinano l'uso del territorio, comprendente i seguenti ambiti materiali «urbanistica ed edilizia, che ne costituiscono il nucleo essenziale; edilizia sanitaria (per la parte non incidente sulla tutela della salute); edilizia residenziale pubblica (limitatamente alla programmazione degli insediamenti); lavori pubblici ed espropriazione per pubblica utilità (solamente per gli aspetti urbanistico-edilizi); programmi infrastrutturali e di grandi attrezzature di servizio alla popolazione e alle attività produttive (ivi compresa la localizzazione delle reti di impianti); risanamento e conservazione del suolo»<sup>110</sup>.

Cionondimeno, la Corte costituzionale ha precisato che, per l'individuazione del soggetto istituzionale competente a legiferare su un dato oggetto non si può far riferimento al solo «criterio dell'elemento materiale, consistente nell'incidenza delle attività in questione sul territorio», ma occorre effettuare una valutazione dell'elemento funzionale «nel senso della

---

trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente», mentre il d.lgs. 80 del 1998, all'art. 34 estende l'ambito di operatività della predetta nozione fino a ricomprendere «tutti gli aspetti dell'uso del territorio».

<sup>109</sup>Corte cost, sent. n. 307/2003; cfr., altresì, sentt. nn. 105/2017, 278 e 21 /2010, 237/2009.

<sup>110</sup> A. Iacoviello, *La competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio*, cit., p. 364. L'Autore evidenzia, altresì, come «il tema dell'individuazione in concreto degli ambiti materiali riconducibili alla voce «governo del territorio», e della graduazione degli interessi pubblici ad essi riferiti, assume un ruolo di primo piano in vista della possibile applicazione della clausola di asimmetria di cui all'art. 116, c. 3, Cost. Nei negoziati, ai fini del riconoscimento di ulteriori spazi di autonomia alle Regioni, non tutti gli ambiti materiali compresi nelle materie di competenza concorrente sembrano prestarsi alle ragioni dell'asimmetria. Per ciascun ambito materiale, nell'ambito della discrezionalità propria del negoziato previsto dal legislatore costituzionale, oltre a prevedere come correttivo adeguate forme di coordinamento anche legislativo tra Stato e Regioni, si devono fare salvi i profili che richiedono per le particolari caratteristiche una *governance* condivisa da parte di Stato e Regioni. In tale contesto, l'individuazione in concreto degli ambiti materiali riconducibili alla voce «governo del territorio», e dei diversi interessi pubblici destinati ad intrecciarsi, costituisce il presupposto logico-giuridico non solo per circoscrivere i possibili spazi ulteriori di autonomia che potrebbero essere riconosciuti alle Regioni richiedenti, ma anche per individuare gli interessi pubblici di carattere nazionale la cui cura deve essere necessariamente statale, come ad esempio nei casi in cui ricorre l'esigenza di uniformità della disciplina di particolari ambiti materiali sul territorio nazionale (ad esempio in materia di titoli edilizi o di pianificazione urbanistica)».

individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività, rispetto ai quali l'interesse riferibile al 'governo del territorio' e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi con la disciplina posta a tutela di tali interessi differenziati»<sup>111</sup>. Ed invero, il «governo del territorio», lungi dall'essere una *materia* nel senso di settore o ambito disciplinare, essa costituisce un insieme di obiettivi da perseguire attraverso l'attività di programmazione e pianificazione<sup>112</sup>. Ciò pone non pochi problemi circa il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni essendo la delimitazione della nozione *de qua* la risultante del bilanciamento tra i diversi interessi coinvolti nell'uso e nella trasformazione del territorio. Pronunciandosi in riferimento ai diversi casi di intreccio della materia in oggetto con le altre di competenza (esclusiva o concorrente) statale, la giurisprudenza costituzionale ha notevolmente dimensionato la nozione *de qua* che, potenzialmente, sembrerebbe riferibile a tutte le attività che comportano un impatto sul territorio.

Come anticipato, la vicenda del quartiere flegreo si connota per l'interazione tra il «governo del territorio» e la «tutela dell'ambiente» tra le quali, in realtà, sussiste una frequente interferenza. Non potendosi in questa sede ripercorrere l'evoluzione del concetto di ambiente (nonché di tutela dello stesso)<sup>113</sup>, ci si limita a sottolineare che, già prima della riforma del Titolo V, la

<sup>111</sup> Corte cost., sent. n. 383/2005.

<sup>112</sup> T. Bonetti e A. Sau, *Regioni e politiche di governo del territorio*, in *Le Regioni*, n. 4/2014, p. 599. Al riguardo il Consiglio di Stato ha asserito che il nucleo essenziale della materia *de qua* resta quello della pianificazione (in specie urbanistica) funzionale a realizzare interessi pubblici molteplici che trovano fondamento in valori costituzionalmente garantiti (Cons. di Stato, Sez IV, n. 2221/2016).

<sup>113</sup> Ci si limita a evidenziare che, secondo autorevole dottrina, il primo segnale di attenzione verso il tema, *lato sensu*, ambientale è rappresentato dalla istituzione, con l. n. 310/1964 della *Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio* (c.d. Commissione Franceschini). Nel 1967, la Commissione presentò una relazione che aveva il pregio di introdurre «una nuova sistemazione di ordini concettuali, con l'introduzione della nozione di «bene culturale» per unificare le nozioni normative preesistenti di «cose di interesse storico, artistico, archeologico» ecc., e di «bellezze naturali panoramiche», ecc.». Va considerato che nella Commissione si contrapposero due tendenze: da un lato vi era chi sosteneva che il bene ambientale fosse una *species* del più ampio *genus* di bene culturale, dall'altro, invece c'era chi suggeriva una nozione *aperta* di bene ambientale. Più precisamente, nella nozione di «bene (culturale) ambientale», secondo la Dichiarazione XXXIX, andavano ricomprese «le zone delimitabili costituenti strutture insediative, urbane e non urbane, che presentando particolare pregio per i loro valori di civiltà, devono essere conservate al godimento della collettività»; mentre erano «specificamente considerati beni ambientali i beni che presentino singolarità geologica, flori-faunistica, ecologica, di cultura agraria, di infrastrutturazione del territorio, e quelle strutture insediative, anche minori o isolate, che siano integrate con l'ambiente naturale in modo da formare un'unità rappresentativa». Ancorché la scelta ricadde sulla tesi restrittiva, fu individuato nel piano urbanistico uno strumento che si ritenne congruo ad entrambe le nozioni proposte delegando sostanzialmente alla normativa urbanistica la soluzione del problema. Al riguardo, la l. n. 765/1967 rese obbligatorio l'intervento della soprintendenza nei procedimenti di formazione degli strumenti urbanistici anche nel caso in cui non fossero stati riferiti a zone in cui erano presenti beni ambientali culturali dichiarati. Si tratta di una normativa di grande importanza, in quanto ha consentito, da un lato di salvaguardare i beni culturali ambientali laddove già esistenti ma anche di individuarne di nuovi, nonché di conservare ambienti c.d. della fascia intermedia, cioè ambienti che non sono sussumibili nella fattispecie dei beni culturali, ma che meritavano altrettanta tutela, come i piccoli boschi, i costrutti rurali caratteristici, che sarebbero stati compromessi con l'espansione urbana. M.S. Giannini, *Difesa dell'ambiente e del patrimonio naturale e*

Corte costituzionale abbia asserito che il “bene ambiente”<sup>114</sup>, ancorché presenti innegabili interferenze con materie di competenza regionale, integra un interesse pubblico di valore costituzionale *primario* ed *assoluto* a cui va garantita tutela elevata. All’indomani della nuova formulazione dell’art. 117 Cost., la Consulta definisce la tutela dell’ambiente come materia “trasversale”. Per la Corte (cfr. sentenza 407/2002, nonché sentenza n. 3/2017) «la tutela dell’ambiente non può identificarsi con una materia in senso stretto, dovendosi piuttosto intendere come un valore costituzionalmente protetto, integrante una materia trasversale» e «proprio la trasversalità della materia implica, peraltro, l’esistenza di competenze diverse che ben possono essere regionali». Ne consegue che, in relazione a queste, allo Stato sarebbe riservato «il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali».

Si è assistito a numerosi giudizi in cui la Consulta è stata chiamata ad esprimersi sul rapporto tra le due materie e sulle relative sfere di competenza. Al riguardo, si è osservato che le soluzioni al riguardo adottate dalla Corte coagulino intorno a due principali orientamenti: da un lato la Consulta considera la disciplina statale in materia ambientale prevalente sulla disciplina regionale avente ad oggetto materie di loro competenza, ad eccezione della «facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevate»<sup>115</sup>; dall’altro, la norma statale viene considerata del tutto inderogabile, non solo *in peius*, in quanto solo al legislatore statale competono valutazioni di equilibrio e bilanciamento tra interessi confliggenti (Corte cost., sentt. nt. 247/2009 e 307/2003). Per ciò che particolarmente rileva in questa sede, si può asserire che, in ordine alla disciplina dei procedimenti di VIA (valutazione di impatto ambientale) e VAS (valutazione ambientale strategica), di cui al d.lgs. n. 152/2006 (c.d. *Codice dell’ambiente*), la Corte ammette interventi regionali – rispettosi degli standard minimi – espressivi di competenze regionali, come nel caso di quelli sussumibili nel governo del territorio<sup>116</sup>. Ne deriva che le Regioni possano incrementare i livelli di tutela dell’ambiente rispetto a quelli previsti dalla disciplina statale prevedendo, ad esempio, un’ipotesi ulteriore di VAS, ma non escluderla

---

*culturale*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1971, p. 1122 e ss. nonché M.S. Giannini, *I beni culturali*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1976, p. 24 e ss.

<sup>114</sup> Si osserva che, con riferimento alla vicenda di Bagnoli, esso potrebbe essere inteso come fatto di mutua aggressione tra uomo e natura.

<sup>115</sup> Corte cost., sentt. nn. 104/20008, 12/2009, 61/2009. A commento della prima di tali decisioni, v. F. Benelli, *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell’ambiente e di materie trasversali*, in *Forum di Quaderni costituzionale Rassegna*, 2008.

<sup>116</sup> Corte Cost., sentt. nn. 58/2013 e 93/2013.

laddove questa fosse prevista dalla normativa centrale. In ordine agli interventi di bonifica dei siti contaminati – di cui al predetto d.lgs. n. 152 /2006 – la Corte ha adottato il secondo dei menzionati orientamenti affermando che allo Stato «spetta anche con disposizioni di dettaglio e anche in sede regolamentare, disciplinare le procedure amministrative dirette alla prevenzione, riparazione e bonifica dei siti contaminati»<sup>117</sup> e ha altresì affermato che le Regioni non potrebbero dettare nemmeno una disciplina più rigorosa in tema di tutela dell’ambiente, che avrebbe comunque l’effetto di alterare l’equilibrio fissato dalle norme statali tra le esigenze ambientali e gli altri «interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti»<sup>118</sup>. “Né miglior fortuna ha avuto, in questo ambito, il tentativo delle Regioni di rivendicare un proprio maggiore spazio decisionale attraverso il principio di leale collaborazione, poiché la Corte, pur considerando opportuna la previsione di una qualche forma di partecipazione regionale, ha ritenuto che “qualora non vi sia dubbio che lo Stato stia utilizzando la sua competenza legislativa in materia di ambiente ed ecosistema, a quest’ultimo spetti la valutazione della idoneità del livello di coinvolgimento della Regione”<sup>119</sup>. La tutela dell’ambiente è stata, dunque, intesa quale “vero e proprio limite per le funzioni che le Regioni esercitano in materia di governo del territorio”<sup>120</sup>.

## 6. Disciplina attualmente in vigore.

I Riferimenti a Bagnoli si rinvencono nel d.l. n. 152/2021 recante *Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose* che, all’art. 41, disciplina il «Comprensorio Bagnoli-Coroglio».

Tale disposizione apporta modifiche all’art. 33, d.l. n. 133/2014 (c.d. *decreto Sblocca Italia*) riguardante la «Bonifica ambientale e la rigenerazione urbana di aree di rilevante interesse nazionale» e di quelle del «comprensorio Bagnoli-Coroglio».

<sup>117</sup> Corte cost., sent. n. 247/2009.

<sup>118</sup> *Ibidem*.

<sup>119</sup> M. Mengozzi, *Il “Governo del territorio” e la sua intersezione strutturale con la “tutela dell’ambiente”*: linee di continuità e di evoluzione, in *Federalismi.it*, n. 15/2017, p. 15. Cfr. altresì sul tema, R. Bifulco, *Governo del territorio*, in Id. e A. Celotto (a cura di), *Le materie dell’art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Napoli, 2015, p. 327 ss.

<sup>120</sup> A. Iacoviello, *La competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio*, cit., p. 367.

Al primo comma, la disposizione *de qua* chiarisce che le norme in essa contenute attengono alla tutela dell'ambiente di cui all'art. 117, comma 2, lett. *s*), Cost. e ai livelli essenziali delle prestazioni di cui alla lett. *m*) del medesimo articolo.

Ne deriva che la materia rientra tra quelle di competenza esclusiva dello Stato a cui spetta, in particolare, il compito di disciplinare il procedimento di bonifica, il trasferimento delle aree, la procedura di formazione, approvazione e attuazione del programma di riqualificazione ambientale e rigenerazione urbana.

L'attribuzione al livello centrale delle suindicate materie è funzionale a una "gestione unitaria degli interventi di bonifica ambientale e di rigenerazione urbana in tempi certi e brevi" e, per il perseguimento di tali obiettivi, le funzioni amministrative relative al procedimento sono attribuite allo Stato sia pur garantendo la partecipazione degli enti territoriali in ordine alle determinazioni in materia di governo del territorio.

Il comma 11 dichiara «di rilevante interesse nazionale»<sup>121</sup> le aree comprese nel comprensorio Bagnoli-Coroglio in tal modo, sottoponendo le stesse alla disciplina contenuta nei commi precedenti dello stesso art. 33.

La norma prevede, altresì, che un Commissario straordinario del Governo e un soggetto Attuatore, siano preposti alla formazione, approvazione e attuazione dei programmi di risanamento ambientale e del documento di indirizzo strategico per la rigenerazione urbana.

Tali soggetti possono, nell'esercizio di tali funzioni, operare in deroga agli artt. 252 e 252-*bis*, d.lgs. n. 152/2006 (c.d. *Codice dell'Ambiente*) ancorché la deroga si possa riferire esclusivamente ai profili procedurali e non anche alle norme relative a criteri e modalità di svolgimento delle operazioni volte ad eliminare o ridurre lo stato di inquinamento. Si prevede, nel medesimo comma 4, che Commissario straordinario e Soggetto attuatore debbano agire in armonia con i principi e le norme comunitarie.

Già in sede di conversione con l. n. 164/2014 si aggiunge che per la scelta del contraente, per la progettazione e per la realizzazione del programma si debbano rispettare le regole di cui al d.lgs. n. 163/2006, ovvero, del *Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*, oggi abrogato dal d.lgs. n. 50/2016.

---

<sup>121</sup> Secondo la formulazione del comma 3 dell'art. 33 d.l. n. 133/2014, «Le aree di rilevante interesse nazionale alle quali si applicano le disposizioni del presente articolo sono individuate con deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentita la Conferenza Stato-Regioni».

Mentre la precedente formulazione del comma 5 dell'art. 33, d.l. *Sblocca Italia* prevedeva che il Commissario straordinario del Governo fosse nominato ai sensi dell'art. 11, l. n. 400/1988, sentito il Presidente della Regione interessata, con l'art. 41, d.l. n. 152/2021 è stato introdotto il comma 11-*bis* che individua nel Sindaco pro tempore di Napoli, a titolo gratuito e fino al 31 dicembre 2025, il Commissario straordinario. Cambia, altresì, la modalità di nomina dello stesso che viene equiparata a quella di designazione del Soggetto Attuatore: anziché essere disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, il Commissario sarà nominato con d.P.C.M. Si prevede, inoltre, la possibilità per il Commissario di avvalersi, in relazione a specifici interventi, anche di altri soggetti attuatori (rispetto ad *Invitalia*). Il soggetto attuatore è tenuto, in particolare, a redigere e trasmettere al Commissario, entro il 31 dicembre di ciascun anno, un cronoprogramma relativo alle attività svolte.

Per ciò che concerne i poteri sostitutivi del Commissario, si inserisce un comma 10 *bis* che consente al Commissario straordinario, di proporre al Presidente del Consiglio dei Ministri iniziative volte all'esercizio dei poteri sostitutivi, qualora nelle fasi di istruttoria riferite all'elaborazione della proposta di programma, ovvero di attuazione dello stesso, emergano dissensi, dinieghi, opposizioni o altro atto equivalente provenienti da un organo di un ente territoriale interessato che, secondo la legislazione vigente, sia idoneo a precludere, in tutto o in parte, il procedimento e non sia previsto un meccanismo di superamento del dissenso.

Al riguardo, si sancisce l'applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni contenute nell'articolo 12, d.l. n. 77/2021, con cui è stato disciplinato l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte dello Stato, in caso di inadempienza del soggetto attuatore in ordine ai progetti e agli interventi del PNRR, per evitare che sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del suddetto Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. L'art. 12, d.l. n. 77/2021 disciplina, infatti, la procedura di attivazione del potere sostitutivo nei confronti di Regioni, Province autonome di Trento e di Bolzano, Città metropolitane, Province e Comuni qualora, operando come soggetti attuatori, risultino inadempienti. Il comma 2 prevede la possibilità che, fermo restando l'esercizio dei poteri sostitutivi, il Ministro per gli Affari regionali promuova atti di impulso e coordinamento degli enti territoriali nelle sedi istituzionali deputate al confronto tra Stato centrale ed enti territoriali. Il comma 3, invece, disciplina l'esercizio del potere sostitutivo nel caso in cui il soggetto inadempiente non sia un ente territoriale. Al comma 4 si prevede che il Consiglio dei Ministri eserciti i poteri sostitutivi in tutti i casi in cui si

verifichino situazioni o eventi che ostacolino la realizzazione dei progetti del PNRR e che non risultino rapidamente superabili. Il comma 5 disciplina l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del soggetto cui sono stati conferiti, con particolare riguardo all'adozione degli atti mediante ordinanza motivata comunicata all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione di cui all'art. 5. Il comma 6, infine, stabilisce l'estraneità della Presidenza del Consiglio e delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR ad ogni rapporto contrattuale e obbligatorio discendente dall'adozione di atti, provvedimenti e comportamenti da parte dei soggetti nominati per l'esercizio dei poteri sostitutivi. Si prevede che di tutte le obbligazioni nei confronti dei terzi rispondano, con le risorse del piano o con risorse proprie, esclusivamente i soggetti attuatori sostituiti. Gli eventuali oneri derivanti dalla nomina di Commissari sono inoltre posti a carico dei soggetti attuatori inadempienti sostituiti.

### 7. Osservazioni conclusive.

La vicenda del centro siderurgico di Bagnoli è stata oggetto di numerose analisi.

Essa ha, nel corso del tempo, stimolato dibattiti in seno ad ambiti scientifici diversi e “ciascuno vede naturalmente Bagnoli dal suo punto di vista”<sup>122</sup>.

Sulle sorti dello stabilimento si sono confrontate, scontrate e succedute visioni diverse dell'economia, dell'industria, della pianificazione urbanistica, dei rapporti di lavoro, di quelli tra Stato ed enti periferici, nonché di quelli tra Nord e Sud del Paese.

Per il suo dipanarsi nel tempo e per il numero di beni giuridici coinvolti, il *caso Bagnoli* funge da osservatorio privilegiato di diversi temi di rilevanza costituzionale, della torsione che molti principi costituzionali hanno subito e del *vulnus* che una tale “persistente urgenza” ha arrecato e arreca al diritto dei cittadini di godere e fruire dei beni pubblici.

In primo luogo, la storia del quartiere flegreo consente di osservare l'evoluzione della nostra forma di stato da quella liberale a quella democratico-sociale.

I mutamenti della disciplina sull'indennità di espropriazione mettono in evidenza il passaggio da un'idea della proprietà privata quale diritto sacro, assoluto e inviolabile, a quella di un diritto progressivamente limitato al fine di tutelare gli interessi della collettività.

---

<sup>122</sup> *Italsider Alti forni e acciaierie riunite Ilva e Cornigliano s.p.a.*, edito da Italsider, Genova, 1961.

Come riconosciuto dalla Consulta nella sentenza n. 15/1976, già con la l. n. 2892/1885, la proprietà privata viene limitata per il soddisfacimento di esigenze di natura pubblicistica mostrando, altresì, un impegno crescente dell'intervento dello Stato in materia economica.

La Costituzione del 1948 porta a compimento questo processo di delimitazione del diritto di proprietà privata prescrivendo che essa debba assolvere a una funzione sociale<sup>123</sup> la cui menzione rappresenta la novità più significativa dell'art. 42 Cost.<sup>124</sup>. L'inserimento della clausola della funzione sociale, infatti, fa sì che vengano considerati, “accanto all'interesse specifico del proprietario privato, nuovi interessi di soggetti non proprietari coinvolti”<sup>125</sup> e che, “mentre precedentemente l'inerenza di interessi pubblici ad una situazione soggettiva privata, era il frutto di particolari interventi amministrativi o di specificazioni amministrative in ordine a determinati beni o categorie di beni, con [...] la funzione sociale, siamo in presenza di un mutamento qualitativo che, attiene al fondamento stesso dell'attribuzione al privato dei poteri proprietari”<sup>126</sup>.

In secondo luogo, Bagnoli funge da caso di studio paradigmatico del ruolo assunto dallo Stato nei processi economici.

Il centro nasce, infatti, grazie agli incentivi introdotti dalla l. n. 351/1904 con cui il legislatore interviene nell'economia predisponendo condizioni che consentono e indirizzano

---

<sup>123</sup> Cfr. S. Rodotà, *Art. 42*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1987, p. 111 ss. per cui “la considerazione legislativa della funzione sociale fornisce un criterio ricostruttivo della situazione proprietaria non più riconducibile ai diversi schemi con cui in passato si era cercato di dar ragione delle varie forme in cui si esprimeva il fenomeno della compressione del potere proprietario per il soddisfacimento di interessi diversi da quelli del titolare [...] Storicamente, il ricorso alla funzione sociale, serve ad individuare una dimensione in cui la crescita della compressione dei poteri proprietari per effetto dell'intervento dello Stato si accompagna alla consapevolezza che ciò accade per la necessità di realizzare interessi in largo senso pubblici in forme diverse da quelle tradizionalmente adoperate. Concettualmente, revoca in dubbio uno dei cardini della dottrina privatistica, quel diritto soggettivo, modellato appunto sulla struttura della proprietà assoluta. Ideologicamente, apre la discussione intorno alla possibilità di realizzare davvero interessi sociali senza eliminare integralmente l'appartenenza privata dei beni”.

<sup>124</sup> Come evidenziato dalla dottrina, si tratta in realtà di elemento comune a molti dei diritti del Titolo III della Costituzione. L'art. 41 Cost. fa riferimento, ad esempio, al concetto di «utilità sociale», l'art. 43 a quello di «utilità generale», l'art. 44 parla di «equi rapporti sociali» e l'art. 45 menziona nuovamente la «funzione sociale». Secondo G.S. Coco, *Crisi ed evoluzione nel diritto di proprietà*, Milano, 1965, p. 158, questi termini hanno il medesimo significato. Sui limiti alla proprietà privata cfr. altresì C. Esposito, *La Proprietà tra Costituzione e limiti di applicazione*, Bologna, 2005; S. Pugliatti, *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1954; S. Mangiameli, *La proprietà privata nella Costituzione*, Milano, 1986; P. Rescigno, (voce) *Proprietà (dir. priv.)*, in *Enc. Dir.*, XXXVII, Milano, 1988, A. Baldassarre, (voce) *Proprietà (dir. cost.)*, in *Enc. Giur.*, XXV, Roma, 1991; F. Santoro Passarelli, *Proprietà privata e costituzione*, in *Studi in memoria di D. Petitti*, Milano, 1973.

<sup>125</sup> Tuttavia, M. S. Giannini, *Basi costituzionali della proprietà privata*, cit., precisa che la considerazione dei molteplici interessi in gioco è possibile solamente attribuendo un contenuto concreto alla funzione sociale, ovvero considerandola in relazione ai vari tipi di proprietà e di beni economici, oggetto del medesimo diritto: per questo, sarebbe più corretto parlare di funzione sociale dei singoli beni e non del diritto di proprietà. Ma trattandosi di una clausola generale, si preferisce riferire la funzione sociale all'intero diritto di proprietà.

<sup>126</sup> S. Rodotà, op. cit.

l'investimento dei privati al sud nell'ottica di ridurre il divario economico con la parte settentrionale del Paese<sup>127</sup>.

Le legge per il *Risorgimento della città di Napoli*, dunque, può ben essere considerata un provvedimento sintomatico dell'affermazione della forma di stato sociale, che connota i primi decenni del '900 e che sarà interrotta bruscamente dall'avvento del fascismo.

La vicenda del centro siderurgico di Bagnoli consente, inoltre, di analizzare il sistema delle partecipazioni statali la cui affermazione precede la costituzione dell'IRI (1933) anche se è a partire da tale momento, che esso assume il carattere di modalità diffusa di intervento pubblico nell'economia.

Attraverso lo strumento delle pp.ss. lo Stato pone sotto il suo diretto controllo tutta l'industria bellica (e, pertanto, la siderurgia), stante il suo preminente interesse pubblico.

L'IRI viene, infatti, autorizzato ad assumere nuove partecipazioni per coadiuvare o sostituire l'iniziativa privata nel perseguimento di taluni specifici obiettivi tra cui «la risoluzione dei problemi imposti dalla difesa del paese».

A partire dal *caso Bagnoli* è possibile analizzare anche il tema della presenza pubblica nell'industria siderurgica che assume rilevanza centrale nel secondo dopoguerra e nelle iniziative internazionali e sovranazionali volte alla ricostruzione del continente europeo.

Al riguardo si confrontano visioni eterogenee circa il ruolo che lo Stato dovrebbe assumere, di cui costituiscono rappresentazione emblematica alcuni interventi di Falck, Costa, Rossi e Sinigaglia, pubblicati su *Il Mondo*.

La critica dei privati – rappresentata dalle dichiarazioni di Falck e Costa – si rivolge non solo e non tanto al fatto che la Finsider abbia avuto un accesso privilegiato ai fondi di contropartita, ma al *quantum* del prestito concesso all'industria pubblica. Invero, con argomentazioni non dissimili da quelle di taluni tecnici della BIRS, essi temono che, in tal modo, l'industria pubblica possa espandersi nelle prime e nelle seconde lavorazioni, facendo concorrenza c.d. diretta a quella privata.

Paradigmatica, al riguardo, la metafora ciclistica richiamata da Costa, secondo cui “per comprendere lo stato d'animo del signor Falck bisogna immaginare due ciclisti in gara su una

---

<sup>127</sup> Sul tema cfr. S. Staiano, *La frattura nord-sud. L'asimmetria territoriale come questione democratica*, cit., pp. 268-307.

salita: il primo dopo essere riuscito a distaccare l'avversario si vede da questi superato a rimorchio di una potente macchina americana”<sup>128</sup>.

Sinigaglia, in quanto sostenitore della grande siderurgia pubblica, invece, nega che il programma si sostanzi in una prevaricazione nei confronti delle aziende private e considera il fatto di operare come un industriale pubblico, un mero accidente. Sottolinea che, se le aziende private possono sicuramente essere ben gestite e accumulare profitti, esse non possono provvedere all'interesse nazionale per soddisfare il quale è necessario disporre impianti a ciclo integrale, in grado di competere sui mercati mondiali.

A partire da Bagnoli, dunque, è possibile (sempre) induttivamente risalire alla analisi delle matrici ideologiche che hanno influenzato il contesto internazionale successivo alla seconda guerra mondiale, nonché il processo di integrazione sovranazionale.

L'esame di queste teorie - oltre a essere estremamente interessante - è utile ai fini del presente studio in quanto consente di spiegare, almeno in parte, le ragioni di una certa disciplina comunitaria (ora unionale) e interna e, con essa, le sorti dello stabilimento di Bagnoli.

Si è posto in evidenza, infatti, come l'approccio ordoliberalista abbia ispirato la produzione normativa comunitaria funzionale alla liberalizzazione e alla privatizzazione<sup>129</sup> (sia formale che sostanziale) degli enti pubblici esercenti attività di impresa, tra cui l'IRI.

Ma l'elemento teorico in questione non è l'unico elemento giustificativo di tale processo.

Il comparto delle imprese controllate dallo Stato, infatti, registra livelli minimi di redditività nel decennio compreso tra gli anni 60 e 70. “Sono frequenti per queste imprese situazioni complessive di perdita: per il gruppo IRI in cinque esercizi [...] Sia *quest'ultimo*, sia i gruppi minori, applicano costantemente aliquote medie di ammortamento estremamente ridotte, cioè quasi intorno al 4 per cento, il che significa un recupero di ben venticinque anni”<sup>130</sup>.

Salvo qualche eccezione, dunque, i risultati economico-finanziari delle imprese pubbliche italiane nel decennio 1963-1972 si rivelano deludenti e in costante peggioramento.

---

<sup>128</sup> R. Ranieri, *Il Piano Marshall e la ricostruzione della siderurgia a ciclo integrale*, cit., p. 164.

<sup>129</sup> Sul tema, cfr. F. Zammartino, *Le privatizzazioni in Italia tra Stato e mercato: quale bilancio?*, in *Rivista AIC*, n. 2/2021; P. Ranci, *Il declino delle partecipazioni statali*, in *Rivista Internazionale di Scienze sociali*, n. 3/1995, pp. 661-676;

<sup>130</sup> G. L. Alzona, *Grande industria: sviluppo e strutture di controllo, 1963-72*, in A. Graziani (a cura di), *Crisi e ristrutturazione nell'economia italiana, Diciotto interventi a cura di Augusto Graziani*, Torino, 1975, p. 278.

Proprio questa situazione – unitamente al menzionato *background* ordoliberal europeo – ha fatto sì che il centro siderurgico di Bagnoli divenisse oggetto delle menzionate decisioni della Commissione che ne hanno imposto la definitiva dismissione<sup>131</sup>.

Come è stato osservato, le imprese pubbliche non possono essere collocate sullo stesso piano di quelle private, sotto il profilo della massimizzazione del profitto in quanto “il perseguimento di obiettivi diversi (aumento dell’occupazione, sviluppo di aree arretrate, intervento in settori giudicati non convenienti o troppo rischiosi da parte dei privati, ecc.) è una logica conseguenza della particolare natura delle imprese pubbliche e ne costituisce appunto la principale ragion d’essere”<sup>132</sup>.

Queste asserzioni, però, non possono legittimare le imprese pubbliche a svincolarsi da qualsivoglia considerazione di redditività “in un sistema ad economia mista tutte le imprese, e quindi anche quelle pubbliche ‘dovrebbero’ rispettare livelli minimi di redditività, pena il loro ridimensionamento o, al limite, il loro allontanamento dal mercato [...] La circostanza che i risultati delle imprese pubbliche nel nostro paese di mantengano generalmente al di sotto anche di ogni ragionevole ‘Minimo’ di redditività, dimostra come in Italia il modello dell’economia mista sia ormai profondamente alterato in uno dei suoi connotati fondamentali”<sup>133</sup>.

Al riguardo la dottrina più avveduta<sup>134</sup> ha teorizzato la distinzione tra Stato sociale imprenditore – che trova cittadinanza nella nostra Costituzione nei limiti e alle condizioni di cui all’art. 43 Cost. e che interviene in settori strategici nei quali l’iniziativa economica privata non avrebbe modo o ragione di soddisfare interessi di carattere generale che giustificano l’intervento pubblico - e uno Stato assistenziale, che non si limita ad intervenire nei settori strategici (come, ad esempio, nel caso dei servizi a rete), ma subentra al privato per sostituirlo anche laddove non sussistono le condizioni di cui all’art. 43 Cost.

---

<sup>131</sup> Come osserva P. Ranci, *Il declino delle partecipazioni statali*, cit., p. 667, “La privatizzazione si pone come via d’uscita per due motivi. È un passaggio obbligato in termini di bilancio, quando un gruppo in difficoltà vede possibile reperire risorse con la vendita di partecipazioni sane, o eliminare fonti di perdita vendendo partecipazioni in dissesto. Ma è anche l’unico sbocco consentito quando lo Stato si trova nella necessità di ricapitalizzare un’impresa che è politicamente impossibile lasciar fallire sia perché offre un servizio pubblico ritenuto essenziale, sia perché rappresenta una realtà occupazionale di grande rilievo, sia perché riveste un ruolo simbolico (compagnia di bandiera). In questi casi si apre una difficile trattativa tra lo Stato nazionale e la Commissione europea, e l’esito di compromesso è di solito il seguente: la Commissione approva la ricapitalizzazione a condizione che sia l’ultima, cioè dietro un credibile impegno a privatizzare”.

<sup>132</sup> *Ibidem*.

<sup>133</sup> G.L. Alzona, *Grande industria*, cit., p. 282.

<sup>134</sup> A. Lucarelli, *Corso di diritto costituzionale a.a. 2022-2023*.

Per esigenze di economia di questo scritto si fa menzione solo di alcune delle altre questioni che, a partire al caso di Bagnoli, possono essere oggetto di più ampie riflessioni.

È questo il caso del complesso rapporto tra Stato ed enti territoriali e, conseguentemente, della complessa relazione che sussiste tra materie di competenza esclusiva statale e materie di competenza concorrente che, nel caso di specie, viene declinata nel rapporto tra tutela dell'ambiente e governo del territorio (cfr. Corte cost., sent. n. 126/2018).

Infine, si osserva come la maggior parte delle disposizioni che intervengono a disciplinare lo stabilimento del quartiere flegreo sia contenuta in decreti legge recanti  *misure o disposizioni definite urgenti*.

L'urgenza sembrerebbe, dunque, costituire un presupposto degli interventi del legislatore al riguardo.

Non si può far a meno di notare che, con riferimento a Bagnoli, vi sarebbe una urgenza persistente, stabilizzata, essendo la categoria  *de qua* richiamata dal 1986 ad oggi.

E, se “dire urgenza significa termine da rispettare nell'immediato”, se “un atto è urgente quando solo il suo compimento tempestivo e non differito nel tempo produce l'effetto voluto e quindi tale – in diritto pubblico – da soddisfare adeguatamente l'interesse in ordine al quale il potere di emanare l'atto è dalla legge preordinato”<sup>135</sup>; se, come presupposto di adozione del decreto legge, l'urgenza richiede l'impossibilità di ricorrere allo strumento legislativo dovendosi procedere ad una modifica immediata dell'ordinamento oggettivo, allora non si comprende la scelta (ricorrente) di intervenire su Bagnoli – vicenda che si dipana evidentemente in un arco temporale secolare e i cui elementi di rischio (ambientale, territoriale, di tutela della salute ecc.) sono noti fin dalla sua chiusura - attraverso lo strumento della decretazione d'urgenza.

(Anche) in relazione a tale vicenda, dunque, si pone il tema, ormai centrale, della marginalizzazione del Parlamento che “da luogo della decisione diventa luogo di mera ratifica di decisioni prese altrove”<sup>136</sup>.

---

<sup>135</sup> L. Gianniti e P. S. Richter (voce), *Urgenza*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLV, 1992, p. 902.

<sup>136</sup> A. Lucarelli, *La Forma di governo parlamentare: mutazioni genetiche di un modello “nel nome” della governabilità. Contributo per un dibattito a partire da alcuni studi di Fulco Lanchester su forma di governo e sovranità popolare*, cit.

### 7.1. Bagnoli come caso di studio e riflessione sull'intervento pubblico in economia.

Bagnoli, come centro siderurgico, prima, e come sito di interesse nazionale, poi, si presenta come una vicenda oltremodo complessa. Lo scopo del presente scritto non vuole essere quello di fornire una risposta alle problematiche vecchie e nuove che vi orbitano intorno.

Nella presente analisi, infatti, sia pur senza alcuna pretesa di completezza, si è cercato, con metodo induttivo, di sussumere i fatti occorsi a Bagnoli nelle categorie giuridiche del diritto costituzionale, per osservarne l'evoluzione e le eventuali torsioni.

Al centro, vi è il tema dell'*an* e del *quomodo* dell'intervento pubblico nell'economia<sup>137</sup>.

Si tratta di una questione non solo di grande interesse<sup>138</sup> ma di indiscutibile rilevanza ai fini della tenuta della stessa forma di Stato democratico-sociale di cui il principio di eguaglianza sostanziale ex art. 3 Cost. rappresenta, *medio tempore*, approdo e postulato.

---

<sup>137</sup> Sull'espressione *de qua*, osserva M. S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1985, p. 19, che non sarebbe corretto parlare di intervento dello Stato nell'economia "quasi a voler suggerire che lo Stato è una cosa, l'economia un'altra, da tenere non solo separate, ma disgiunte. Questa concezione è falsa, perché lo Stato, e prima di esso gli ordinamenti generali che avevano caratteristiche giuridiche diverse dallo Stato, hanno sempre disciplinato fatti attinenti all'economia, assumendo ciò come una delle loro attribuzioni fondamentali. Non risponde alla realtà storica l'affermazione che l'intervento dello Stato nell'economia sarebbe una vicenda caratterizzante il nostro tempo; è vero invece che da quando si ha testimonianza della costituzione di ordinamenti generali, si constata che essi sempre si sono occupati di regolare la materia riguardante all'economia del loro tempo". In effetti, l'inamovibile linea di demarcazione posta tra sapere giuridico e sapere economico ha determinato un'analisi inevitabilmente parziale della realtà sociale, così F. Coccozza, *Profili di diritto costituzionale applicato all'economia. Incidenza dei rapporti economici sull'organizzazione del potere politico e sul sistema delle fonti del diritto*, Vol.I, Torino, 1999, pp. 4-5; e ancora, M. Luciani, *Il costituzionalismo e l'economia dal divampare della crisi ad oggi*, in L. Antonini (a cura di), *La domanda inesausta. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, 2016, p. 57, secondo cui "il costituzionalismo non è solo un movimento culturale, ma anche e soprattutto politico e, in quanto tale, non può trascurare l'economia. È forse un caso che le prime pagine della *Politica* di Aristotele esordiscano proprio con l'analisi della crematistica dei principi economici?". Sul tema si rinvia a P. Bilancia, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996; M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983; Id., *Economia del diritto costituzionale*, in *Appendice al N.mo Dig. It.*, Torino, 1988, 370 ss.; Id., *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1988, p. 370 ss.; S. Cassese, *La nuova Costituzione economica*, Roma-Bari, 2012; G. Amato, *Il governo dell'economia: il modello politico*, in F. Galgano (a cura di), *La Costituzione economica*, Padova, 1977, p. 209 ss.; Id., *Il mercato nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1992, p. 6 ss.;

<sup>138</sup> "Sempre la vita economica si è svolta sotto l'influenza di principi orientatori derivanti dalla concezione del mondo in ciascuna epoca imperante" e che anche quando essa, "per dichiarazione dei dirigenti pubblici, avrebbe dovuto svolgersi in un regime di cosiddetta libertà, realmente si svolse secondo frammenti di piani [...] imposti da grandi industriali; da grandi banche, cioè da esponenti di quegli interessi riusciti a prevalere", *Assemblea Costituente, Atti della Commissione per la Costituzione, Relazione e proposte*, p. 119, in *legislature.camera.it*, pp. 119-120.

Ne costituisce conquista ed elemento di differenziazione rispetto alle forme che l'hanno preceduta<sup>139</sup>, ma al contempo ne è presupposto indefettibile in quanto solo attraverso la garanzia dei diritti sociali, della c.d. libertà dal bisogno, delle c.d. condizioni materiali<sup>140</sup> è possibile partecipare effettivamente e consapevolmente alla vita della Repubblica<sup>141</sup>.

Solo in presenza di queste condizioni è possibile esercitare tutti gli altri diritti, a partire da quelli politici che, in caso contrario, si riducono alla mera liturgia delle elezioni<sup>142</sup>.

Di recente, fenomeni come la pandemia<sup>143</sup> e l'aggressione della Russia all'Ucraina, hanno dimostrato l'importanza dell'intervento pubblico nell'economia. Un intervento che in uno scenario globalizzato quale quello attuale non può limitarsi ai confini nazionali, ma deve essere traslato a livello sovranazionale<sup>144</sup>.

Senza potersi in questa sede rendere adeguatamente conto delle misure adottate, ci si limita a segnalare come il Covid-19 abbia reso necessario, tra l'altro, sospendere l'applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato per consentire il sostentamento delle imprese in difficoltà, nonché delle regole fiscali di cui al Patto di stabilità e crescita. Si è assistito all'attivazione del Fondo europeo di solidarietà e, nel luglio del 2020, si è raggiunta l'intesa per l'approvazione del *Next Generation EU*, che finanzia la risposta dell'Unione alle conseguenze economiche negative

<sup>139</sup> Come sottolineato, si configura uno Stato sociale che, da un lato, riafferma gli istituti della proprietà privata e della libertà economica, senza farli assurgere a parametri assoluti tanto che essi non acquisiscono il carattere dell'invulnerabilità, cfr. T. Martines, *Opere, Libertà e altri temi*, IV, Milano, 2000.

<sup>140</sup> "Esattamente all'opposto di quanto accade nella filosofia tedesca, che discende dal cielo sulla terra, qui si sale dalla terra al cielo. Cioè non si parte da ciò che gli uomini dicono, si immaginano, si rappresentano, né da ciò che si dice, si pensa, si immagina, si rappresenta che siano, per arrivare da qui agli uomini vivi; ma si parte dagli uomini realmente operanti e sulla base del processo reale della loro vita si spiega anche lo sviluppo dei riflessi e degli echi ideologici di questo processo di vita... Non è la coscienza che determina la vita, ma la vita che determina la coscienza", K. Marx e F. Engels, *L'ideologia tedesca*, Roma, 1972, p. 13.

<sup>141</sup> "L'affermazione del modello di Stato sociale, dunque, per le condizioni in cui sorge, è il risultato positivo di una lotta politica per l'affermazione di un vero e proprio modo di vita. È una forma di Stato che si afferma grazie ai cambiamenti di politica economica portati dalla rivoluzione keynesiana la quale, ha ben inteso che la crisi del Ventinove era dipesa da uno sviluppo economico, fondato sul movente accumulativo; ed ha, all'uopo proposto, un *intervento diretto dello Stato nella produzione*, finalizzato a modi *alternativi* di utilizzazione delle risorse, su larga scala", F. Mancini, *Il pensiero politico all'età di Roosevelt*, Bologna, 1962, pp. 5-6. Cfr. anche F. Coccozza, op. cit., p. 34.

<sup>142</sup> Sul tema dell'allontanamento dai circuiti della rappresentanza democratica e dell'invisibilità dei rappresentati, si faccia riferimento ad A. Lucarelli, *Populismi e Rappresentanza democratica*, Napoli, 2020.

<sup>143</sup> Definita da Mario Draghi come "una tragedia umana di potenziali proporzioni bibliche", M. Draghi, *We Face a War Against Coronavirus and Must Mobilize Accordingly*, Op-Ed, Financial Times, 26 marzo 2020.

<sup>144</sup> "E' allora alla luce di questa nuova situazione, che cambia continuamente sotto i nostri occhi, che dobbiamo rileggere i valori comuni europei, sgombrando subito il campo da due refrain tipici della peggiore retorica politica, quello secondo cui l'Europa è sempre e solo l'Europa dei mercanti e l'altro, urticante, della insuperabile assenza di un demos europeo, frutto della mancanza di una sfera pubblica, una *Oeffentlichkeit* europea", così B. Caravita, *I valori europei all'epoca del Coronavirus*, in *Federalismi.it*, n. 19/2020, p. 431.

derivanti dalla pandemia da Sars-CoV-2 e alla ripresa<sup>145</sup>. Come è stato osservato “La nevralgica peculiarità del NGEU consiste nel permettere all’Unione, per il tramite della Commissione europea, di emettere titoli di debito per raccogliere sui mercati ingenti fondi da destinare a successivi finanziamenti assegnati agli stati, in proporzione al calo del loro prodotto interno lordo e sulla base di appositi piani nazionali, approvati e minuziosamente controllati in sede UE”<sup>146</sup>.

Il recente e persistente conflitto che dallo scorso febbraio si tiene sul suolo ucraino, a sua volta, ha condotto all’attivazione dell’*European Peace Facility* (EPF) ovvero di uno “strumento europeo per la pace volto al finanziamento, da parte degli Stati membri, delle azioni dell’Unione nell’ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) per preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale”<sup>147</sup> che può fornire armi e assistenza tecnica al governo ucraino.

Anche in tal caso, si è proceduto alla sospensione della disciplina sul divieto di aiuti di stato. Più precisamente, lo scorso 23 marzo, la Commissione europea ha adottato il c.d. *Temporary Crisis Framework (TFC) to enable Member States to support the economy in the context of Russia's invasion of Ukraine*<sup>148</sup> e con la Comunicazione (2022/C 426/01), la Commissione ha specificato “quali sono i criteri utilizzati per la valutazione della compatibilità con il mercato interno delle misure di aiuto di Stato che gli Stati membri possono adottare per porre rimedio alle ripercussioni economiche dell’aggressione della Russia contro l’Ucraina”<sup>149</sup>.

---

<sup>145</sup> Sul tema cfr. F. Fabbrini, *La nuova governance economica europea post-pandemia*, in *Il diritto dell’Unione Europea (online)*, <http://www.dirittounioneuropea.eu>.

<sup>146</sup> “Il vantaggio del NGEU è evidente: si indebita l’Unione (seppure con garanzia, in ultima analisi, dagli Stati membri), senza gravare immediatamente sui bilanci degli Stati. Per quest’ultimi è un sollievo notevole, specie per quelli con il debito pubblico più alto e quindi, margini di indebitamento ridotti e onerosi. Così si evita l’assurdo effetto divergente che porta gli Stati con più debito e maggiore necessità di investimenti a non poter spendere in ottemperanza alle regole UE (ovvero per il costo eccessivo sui mercati), mentre possono farlo gli Stati con i conti pubblici più sani, incrementando il loro divario positivo sugli altri”, E. M. Milanese, *Spunti con riguardo al dibattito per riformare le regole dell’unione economica e monetaria europea*, in *Federalismi.it*, n. 11/2022, p. IX. Sul dibattito sugli *eurobonds* in occasione delle crisi finanziaria, prima, ed economica, poi, del 2008, cfr. F. Donati, *Crisi dell’euro, governance economica e democrazia nell’Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, spec. pp. 7-8.

<sup>147</sup> Decisione PESC 2021/509 del Consiglio Europeo che istituisce lo strumento europeo per la pace (EPF – European Peace Facility), in <http://europa.formez.it>.

<sup>148</sup> [https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/ukraine\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/ukraine_en).

<sup>149</sup> Proprio nell’ambito del Quadro di crisi temporaneo, la Commissione UE ha approvato anche le recenti modifiche apportate dall’Italia al proprio regime di garanzia volto a sostenere le imprese nel contesto bellico. Più precisamente l’Italia ha notificato alla Commissione un aumento del budget fino a 23 miliardi di euro; l’introduzione di una misura di aiuto di importo limitato fino a 7 milioni di euro a copertura dei premi di garanzia a determinate condizioni; una proroga del periodo in relazione al quale possono essere concessi gli aiuti, fino al 31 dicembre 2023; l’introduzione della possibilità, per le imprese energivore, di ottenere garanzie a copertura del fabbisogno di liquidità per un periodo di 12 mesi per le piccole e medie imprese (‘PMI’) o di 6 mesi per i grandi

Le ripercussioni economiche della pandemia e del conflitto russo-ucraino pongono di nuovo al centro il tema di “affidare alla gestione pubblica alcuni specifici e ben circoscritti gangli vitali dell’economia...così da superare la notte più buia”<sup>150</sup>.

Come affermato dalla Commissione UE “Una risposta economica coordinata degli Stati membri e delle istituzioni dell’UE è fondamentale per attenuare le ripercussioni negative immediate nell’UE sul piano sociale ed economico, preservare le attività economiche e i posti di lavoro e agevolare gli adeguamenti strutturali necessari in risposta alla nuova situazione economica”<sup>151</sup>.

Tra gli assi strategici del *Next Generation EU*, unitamente a digitalizzazione e innovazione e transizione ecologica, figura la c.d. inclusione sociale che ha quale obiettivo dichiarato quello di superare le «diseguaglianze profonde» rese più evidenti dagli effetti della pandemia<sup>152</sup>.

---

beneficiari, a decorrere dalla concessione dell’agevolazione e con la possibilità di avvalersi di autocertificazioni; l’introduzione della possibilità di aumentare gli importi del prestito per far fronte all’esigenza di fornire garanzie finanziarie per l’attività di trading sui mercati dell’energia sulla base dell’autocertificazione dei beneficiari.

<sup>150</sup> Dossier *Il sole24Ore*. Si segnala che, lo scorso 28 dicembre, il Consiglio dei Ministri ha approvato il decreto-legge recante *Misure urgenti per impianti di interesse strategico nazionale* con cui si interviene per supportare taluni contesti industriali che, per l’aumento dei costi dell’energia, versano in uno stato di carenza di liquidità. Si prevede un rafforzamento della gestione dell’impianto siderurgico di Taranto e si autorizza “l’Agenzia nazionale per l’attrazione degli investimenti e lo sviluppo d’impresa S.p.A. (Invitalia) ad apportare fino a 1 miliardo di euro per garantirne l’operatività”. Il decreto mette a disposizione dello Stato taluni strumenti per intervenire in caso di inadeguatezza della gestione di queste. In particolare, è prevista l’ammissione immediata all’amministrazione straordinaria che, in ordine alle società con partecipazione statale non quotate in borsa e in caso di inerzia degli amministratori, può essere richiesta dal socio pubblico che detenga una minoranza qualificata delle quote azionari. Si introducono, inoltre, disposizioni in materia penale che consentano di bilanciare l’interesse all’approvvigionamento di beni e servizi essenziali nonché la tutela dell’occupazione, con l’interesse alla tutela della salute e della salubrità degli ambienti. Per il caso in cui sussistano i presupposti per applicare una sanzione interdittiva che potrebbe interrompere l’attività, si prevede che il giudice possa disporre la prosecuzione attraverso un commissario e che non si possa procedere all’irrogazione delle sanzioni *de quibus* laddove l’ente abbia adottato modelli organizzativi in linea con quelli indicati nei provvedimenti che concernono il riconoscimento dell’interesse strategico nazionale (volti a bilanciare tra esigenze di continuità dell’attività e tutela degli altri beni giuridici coinvolti); si prevede, altresì, che il giudice debba consentire l’utilizzo dei beni sequestrati indicando contestualmente le prescrizioni cui attenersi. Infine, si sancisce la non punibilità della condotta di soggetti che agiscano per dare esecuzione a provvedimenti che autorizzino la continuazione dell’attività di uno stabilimento dichiarato di interesse strategico nazionale. Cfr. <https://www.ipsoa.it/documents/quotidiano/2022/12/29/impianti-interesse-strategico-nazionale-misure-urgenti-caro-energia>.

<sup>151</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC1109\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC1109(01)&from=EN).

<sup>152</sup> “Il nuovo approccio dell’UE, infatti, è basato sulla transizione verde e digitale come possibile volano per l’economia e, quindi, come motore di sviluppo alimentato dall’intervento pubblico nell’ottica di una nuova logica di *governance* economica europea diversa rispetto al passato. Inoltre, questo nuovo intervento pubblico sovranazionale a livello europeo si basa anche sui classici pilastri dello Stato sociale poiché è finalizzato a sostenere e anzi rafforzare la tutela dei diritti sociali – salute, istruzione, lavoro e formazione – e quindi sposta, per la prima volta nella storia del processo di integrazione europea, la tutela del *welfare* e della coesione sociale sul piano sovranazionale non lasciando più soli gli Stati in questo campo. Questo intervento così caratterizzato e i suoi obiettivi possono quindi essere considerati come nuovi strumenti finalizzati al raggiungimento delle finalità individuate dalla Costituzione italiana che trovano la loro essenza nei richiamati principi di solidarietà ed eguaglianza sostanziale”, così F. Scuto, *L’intervento pubblico nell’economia tra Costituzione economica e Next Generation EU*, cit., p. 921.

È a livello unionale che devono essere affrontate le tematiche dello Stato sociale di cui l'Europa – le cui responsabilità storiche non si intende disconoscere – è terra natia.

In tale prospettiva, Bagnoli può rappresentare uno spunto, un punto di partenza per continuare a riflettere intorno alla necessità di un diritto pubblico europeo dell'economia, il cui sforzo consiste nell'individuazione di “una dimensione della Costituzione economica europea che abbia tra i suoi obiettivi quello di bilanciare o limitare il sistema fondato sulla *competition law* [...](del)la possibilità di arricchire tale modello con i principi fondativi dello Stato democratico segnatamente con i diritti sociali, a partire dalla Costituzione italiana – in particolare dall'art. 43 Cost., che prevede un rinnovato intervento pubblico dell'economica – dal rapporto tra libertà economiche individuali e diritti sociali, che sottende alla difficile e complessa relazione pubblico-privato”<sup>153</sup>.

Bagnoli può dunque rappresentare un tassello per proseguire, sul lungo periodo, l'*iter* tracciato da quella parte della dottrina che da sempre riflette sulla “costruzione di un'Europa consapevole del proprio ruolo, innanzitutto legato alla storia ed ai percorsi culturali di un'area geografica fondata sulle grandi conquiste dello Stato di diritto”<sup>154</sup>.

**Abstract:** Oggetto del presente lavoro è lo studio del centro siderurgico di Bagnoli.

A partire da una ricostruzione storico-giuridica della vicenda, si procederà con metodo induttivo alla sussunzione dei principali fatti nelle categorie costituzionalistiche di volta in volta coinvolte per osservarne affermazione, mutamenti e torsioni.

Per il tramite della storia di Bagnoli, si può osservare l'affermazione della forma di Stato democratico-sociale, la sua consacrazione nella Costituzione del 1948 ma anche il livello di sofferenza di questo paradigma con l'affermazione, a livello sovranazionale, di un'idea di economia di mercato imperniata sul “principio” della tutela della concorrenza e del divieto di aiuti di Stato, difficilmente compatibili con un modello come quello italiano basato sull'intervento pubblico nell'economia.

Cionondimeno, la risposta dell'Unione alla recente emergenza sanitaria nonché al recente e persistente conflitto in Ucraina, potrebbero esprimere un cambio di passo.

---

<sup>153</sup> A. Lucarelli, *Per un diritto pubblico europeo dell'economia. Fondamenti giuridici*, cit., p. XXVIII.

<sup>154</sup> A. Lucarelli, *Prefazione*, in S. Stammati, *Il Costituzionalismo nell'età dell'incertezza. La crisi delle istituzioni costituzionali italiane in una prospettiva europea e globale*, a cura di A. Lucarelli e S. Cafiero, Napoli, 2022.

Al riguardo, Bagnoli può rappresentare un utile punto di partenza per continuare a riflettere sulla necessità di un diritto pubblico europeo dell'economia.

**Abstract:** The subject of this work is the study of the Bagnoli steel centre.

Starting from a historical-legal reconstruction of the event, we will proceed with an inductive method to subsume the main facts into the constitutionalist categories involved in order to observe their affirmation, changes and torsions.

Through the history of Bagnoli, we can observe the affirmation of the democratic-social form of State, its consecration in the 1948 Constitution, but also the level of suffering of this paradigm with the affirmation, at a supranational level, of an idea of market economy based on the competition law and the prohibition of State aid, which is difficult to reconcile with a model like the Italian one based on public intervention in the economy.

Nevertheless, the Union's response to the recent health emergency, as well as the recent and persistent conflict in Ukraine, could express a change of pace.

In this respect, Bagnoli may be a useful starting point to continue reflecting on the need for a European public law of the economy.

**Parole chiave:** Bagnoli – forma di Stato – integrazione europea – intervento pubblico in economia - diritto pubblico europeo dell'economia.

**Key words:** Bagnoli – form of State – European integration –public intervention in the economy – European public economic law.